



## Anordnungen nach § 45 StVO im System des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts

Von Universitätsprofessor Dr. Gerrit Manssen, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald,  
Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

### I. Einleitende Problemstellung

Seit einer vom Bundesverwaltungsgericht aufgehobenen Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist die Diskussion um die Rechtsnatur der Verkehrszeichen weitgehend abgeebbt<sup>1</sup>. Verkehrszeichen werden verwaltungsrechtlich wie Verwaltungsakte behandelt, mögen auch noch so viele Zweifel daran bestehen, ob sie es wirklich sind. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, die sich daraus ergebenden Folgeprobleme zu bewältigen und sie nicht mehr dazu zu verwenden, die Einordnungsentscheidung selbst in Frage zu stellen oder scheinbar zu widerlegen. Nach wie vor bestehen in diesem Bereich dogmatische Defizite. So ist auffällig, daß die Rechtsprechung zwar davon spricht, Verkehrszeichen seien Allgemeinverfügungen gemäß § 35 Satz 2 VwVfG, kaum jedoch einmal spezifiziert wird, welche Variante des § 35 Satz 2 VwVfG eigentlich einschlägig sein soll<sup>2</sup>. Dies muß schon deshalb überraschen, weil die Begründung der Anfechtungsbefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO entscheidend davon abhängt<sup>3</sup>. Auch hinsichtlich der Bestandskraft von Verkehrszeichen ergeben sich noch offene Probleme: Wann beginnt die Anfechtungsfrist? Ist sie für jeden Verkehrsteilnehmer individuell verschieden? Sind Anordnungen nach § 45 StVO überhaupt bestandskräftig?

Systematisierungsbedarf zeigt sich aber auch im Bereich des Besonderen Verwaltungsrechts. So fällt es schwer, § 45 StVO heute einem bestimmten Zweig des Besonderen Verwaltungsrechts zuzuordnen. Ursprünglich handelte es sich zwar um eine Bestimmung des Sonderordnungsrechts. Mittlerweile ist die Bestimmung mehr und mehr aufgeladen worden mit planungsrechtlichen, städtebaulichen Elementen. Gegenstand von Anordnungen nach § 45 StVO ist längst nicht mehr allein die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, sondern auch die Koordination des Verhältnisses von Straße und Straßenumfeld. Hieraus ergeben sich Rückwirkungen auf das allgemeine Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrecht.

### II. Das Verkehrszeichen als Allgemeinverfügung und als »Dauerverwaltungsakt«

#### 1. Das Verkehrszeichen als Allgemeinverfügung

Jeder Verkehrsteilnehmer ist zur Anfechtung eines ihn beschränkenden Vorschriftszeichens (§ 39 Abs. 1 Satz 1 StVO) befugt. Verwaltungsgerichtlich wird überprüft, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für die entsprechende Maßnahme

gegeben sind<sup>4</sup>. Die Maßnahme muß weiterhin zur Verfolgung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich sein. Des Weiteren hat ein Anfechtungskläger auch einen Anspruch darauf, daß die Ermessensausübung hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne kontrolliert wird. Er kann jedoch nur die Überprüfung verlangen, ob seine Interessen mit entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen richtig abgewogen worden sind. Ein Anspruch auf eine Überprüfung der Ermessensausübung insgesamt besteht hingegen nicht<sup>5</sup>.

Die Auffassung, eine unbeschränkte Ermessensüberprüfung finde nicht statt, läßt sich also als feststehend bezeichnen. Sie entspricht dem am Individualrechtsschutz orientierten und auf die Figur des subjektiv öffentlichen Rechts konzentrierten Rechtsschutzsystems der Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Daß die mangelnde Berücksichtigung von öffentlichen Belangen oder von Interessen Dritter verwaltungsgerichtlich nicht gerügt werden kann, erscheint nicht einmal als straßenverkehrsrechtlicher Sonderweg. Ähnliches ist aus dem Bereich der Kontrolle von Abwägungsentscheidungen im Recht der Planfeststellung bekannt<sup>6</sup>.

Der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte dürfte die Vorstellung zugrunde liegen, Anordnungen durch Verkehrszeichen seien Allgemeinverfügungen gemäß § 35 Satz 2 I. Var. VwVfG. Der durch das Verkehrszeichen verkörperte Verwaltungsakt würde gegenüber jedem Verkehrsteilnehmer, der sich ihm nähert, neu erlassen<sup>7</sup>. Es handelte sich also um eine Bündelung von Einzelakten. Jeder Verkehrsteilnehmer, der sich in den räumlichen Regelungsbereich des Verkehrszeichens begibt, wäre *Adressat* der Verfügung. Bei einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Anordnung im Rahmen einer Anfechtungsklage käme es auf das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen und auf die richtige Berücksichtigung der Interessen des Klägers im Rahmen der Ermessensausübung an. Interessen Dritter könnten schon deshalb keine Rolle spielen, weil es quasi um einen im Augenblick des Vorbeifahrens erlassenen Verwaltungsakt geht, der den Vorbeifahrenden, jedoch keinen Dritten betrifft.

Die Schwächen eines solchen Deutungsansatzes sind jedoch schnell aufgezeigt. Zunächst wird der vom Verkehrszeichen verkörperte Verwaltungsakt nicht dann erlassen, wenn sich jemand dem Schild nähert. Die entsprechende Anordnung auf der Grundlage von § 45 StVO ist zeitlich schon weit vorher erfolgt. Das Aufstellen des Verkehrszeichens

<sup>1</sup> Vgl. BayVGH, NJW 1978, 1988 ff., und dazu BVerwG, NJW 1980, 1640 f. Siehe dazu Renck, NVwZ 1984, 355 f.; Czermak, JuS 1981, 25 f.

<sup>2</sup> Vgl. allerdings OVG Münster, NZV 1996, 293 (293); § 35 Satz 2 3. Var. VwVfG (der Sachen nach). Vernachlässigt wird diese Frage teilweise auch in der Literatur, etwa bei Lorz, DÖV 1993, 129 (130).

<sup>3</sup> Siehe im einzelnen unten II 1.

<sup>4</sup> BVerwG, Buchholz 442.151 § 45 StVO N. 12 = E 92, 43 ff. = NVwZ 1993, 284; BayVGH, NZV 1996, 293 (294); VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.

<sup>5</sup> BVerwGE 92, 32 ff. = NZV 1993, 284; OVG Münster, NZV 1996, 293 (294); VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.; VGH Kassel, GewArch. 1994, 348 ff. Vgl. aus jüngerer Zeit BVerwG, Urteil vom 3. 4. 1996, Az: 11 C 3/96.

<sup>6</sup> Vgl. BVerwGE 48, 56 (66). Vgl. auch BVerwGE 67, 74 (76 f.).

<sup>7</sup> BVerwGE 27, 181 (183); VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5.

(durch die Straßenbaubehörde) ist die Bekanntgabe der Verfügung. Der Verkehrsteilnehmer, der sich dem Zeichen nähert, hat die Anordnung zur Kenntnis zu nehmen, sie wird ihm gegenüber aber nicht erlassen, wenn er sich ihm erstmals nähert. Würde die Anordnung in dem Moment erlassen, in welchem sich jemand dem Zeichen nähert, erledigte sie sich in dem Moment, in dem sich der Betroffene aus dem Bereich des Zeichens wieder entfernt. Richtige Klageart gegen eine Anordnung nach § 45 StVO wäre deshalb stets die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, nicht hingegen die Anfechtungsklage. Schließlich erfüllt das Verkehrszeichen auch nicht die Tatbestandsvoraussetzungen des § 35 Satz 2 1. Var. VwVfG. Der Kreis der von einem Verkehrszeichen Betroffenen ist weder bestimmt noch bestimmbar. Betroffen ist potentiell jedermann. Eine Einordnung nach § 35 Satz 2 1. Var. VwVfG scheidet damit aus.

Auch § 35 Satz 2 2. Var. VwVfG ist nicht einschlägig. Die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache wird durch eine Anordnung nach § 45 StVO nicht berührt. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Straßenverkehrsordnung ist das Vorliegen von öffentlichem Verkehr. Öffentlicher Verkehr findet in der Regel auf rechtlich, in selteneren Fällen auf tatsächlich öffentlichen Straßen statt. Eine Verkehrsregelung hat auf den Rechtsstatus keinen Einfluß.

In Betracht kommt deshalb letztlich nur die Einordnung des Verkehrszeichens als sog. dinglicher Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 2 3. Var. VwVfG<sup>8</sup>. Die Anordnungen aufgrund von § 45 StVO betreffen die Benutzung einer jedenfalls in der Regel öffentlichen Sache durch die Allgemeinheit. Eine kleine Ungereimtheit ergibt sich daraus, daß ein Verkehrszeichen nicht in jedem Fall eine rechtlich öffentliche Straße und damit eine Sache i. S. des öffentlichen Sachenrechts betreffen muß. Angesichts der geringen Bedeutung von tatsächlich öffentlichen Straßen ist dies jedoch hinnehmbar, will man nicht auf jede dogmatische Grundlegung von § 45 StVO im Verwaltungsverfahrensgesetz verzichten.

Eine Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 3. Var. VwVfG ist ein dinglicher Verwaltungsakt und daher adressatlos. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Anordnung nach § 45 StVO bedarf deshalb sowohl hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen als auch bezüglich der Ermessensausübung der besonderen Begründung<sup>9</sup>. Die Klage gegen eine Verfügung nach § 45 StVO ist, soweit es um Anlieger oder Verkehrsteilnehmer geht, die Klage eines Nichtadressaten<sup>10</sup>. Eine Klage ist im Hinblick auf das Erfordernis der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn eine den Kläger schützende Norm möglicherweise verletzt ist.

Ein subjektiv-öffentlichtes Recht dahin gehend, daß Verkehrsbeschränkungen nur im Einklang mit den Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO und auch nur dann ergehen, wenn die entsprechend qualifizierten Interessen im Rahmen der Ermessensausübung angemessen gewürdigt worden sind, der Ermessensausübung selbst ableitbar. Die ist nur aus der Straßenverkehrsordnung selbst ableitbar. Die

allgemeinen Bestimmungen der StVO konkretisieren den vor allem dem einfachen Verkehrsteilnehmer zustehenden Freiheitsraum. Dadurch, daß ein zulässiger Rahmen für die Benutzung der Straßen vorgegeben wird, verdichtet sich die zunächst allgemeine Freiheitsgewährleistung des Art. 2 Abs. 1 GG. Dieser normative Rahmen kann aufgrund von Verfügungen nach § 45 StVO durchbrochen werden, jedoch wegen der stattgefundenen Konkretisierung nur im Einklang mit den Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO. Auch daß das Ermessen partiell zu prüfen ist, ist mit diesen Vorgaben nicht unvereinbar. Es ergibt sich aus einem solchen Verständnis allerdings auch nicht zwingend. Art. 2 Abs 1 GG zwingt nicht zu einer vollständigen Überprüfung der Rechtmäßigkeit. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt man übrigens dann, wenn man als Grundlage der von Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Freiheit die Garantie des Gemeingebrauchs im abstrakten Sinne versteht, der durch die Widmung der Straße bewirkt und durch die Anordnung nach § 45 StVO beschränkt wird.

## 2. Die Anordnung nach § 45 StVO als „Dauerverwaltungsakt“

Anordnungen nach § 45 StVO sind von der Rechtsprechung verschiedentlich als »Verwaltungsakt mit Dauerwirkung« oder »Dauerverwaltungsakt« bezeichnet worden<sup>11</sup>. Eine solche Einordnung erfolgt in der Regel dann, wenn als Konsequenz aus Vorgaben des materiellen Rechts hinsichtlich des maßgeblichen Entscheidungszeitpunktes bei einer Anfechtungsklage nicht auf die letzte Behördenentscheidung (in der Regel den Abschluß des Widerspruchsverfahrens), sondern auf die letzte mündliche Verhandlung in der Tatsacheninstanz abgestellt werden soll<sup>12</sup>. Im Zusammenhang mit Verfügungen nach § 45 StVO hat die Einordnung des Verkehrszeichens als Dauerverwaltungsakt jedoch noch eine weitere, materiellrechtliche Bedeutung. In den Worten des Bundesverwaltungsgerichts: Das Verkehrszeichen betreffe zwar eine konkrete örtliche Verkehrssituation und habe eine situationsbezogene Verkehrsregelung zum Inhalt, es vertrete also gleichsam die Stelle von Polizeivollzugsbeamten<sup>13</sup>. Gleichwohl unterscheide es sich von der Anordnung eines Polizeivollzugsbeamten regelmäßig dadurch, daß es die örtliche Verkehrssituation »mehr oder weniger dauerhaft« regele. Die Anordnung wirke fort, solange sie durch das Belassen des Verkehrszeichens aufrechterhalten bleibe<sup>14</sup>. Was ein »Dauerverwaltungsakt« oder ein »Verwaltungsakt mit Dauerwirkung« ist (die beiden Begriffe werden im folgenden synonym gebraucht), wird vom Bundesverwaltungsgericht auf diese Weise allerdings mehr angedeutet als geklärt. Jedenfalls ist die Vorstellung irrig, ein »normaler« Verwaltungsakt erledige sich stets kurz nach Erlaß, nur ein Dauerverwaltungsakt zeitige »dauernde Rechtsfolgen«, nur er »verzehre« sich nicht mit seinem Erlaß<sup>15</sup>. §§ 48, 49 VwVfG sind keinesfalls nur für Dauerverwaltungsakte anwendbar. Eine Rücknahme oder ein Widerruf kommt aber nur dann in Betracht, wenn ein Verwaltungsakt noch rechtliche Wirkungen zeitigt, er sich also noch nicht »erledigt« hat<sup>16</sup>. Auch § 113 Abs. 1

8 Ebenso OVG Münster, NZV 1996, 293 (293). Weiterhin Erichsen, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. (1995), § 12 Rdnr. 50; Koch/Rubel, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. (1992), III/19; Steiner, in: Steiner (Hrsg.), Sonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. (1995), V Rdnr. 175.

9 Vgl. Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 2. Aufl. (1996), § 14 Rdnr. 81. Siehe auch VGH Mannheim, NJW 1981, 1749 f.

10 Anders als im Beitrag des Verfassers in NZV 1992, 465 ff., wird nicht mehr der Begriff des »Dritten« verwendet. Zwischen Straßenverkehrsbehörde und dem von einem Verkehrszeichen rechtlich relevant Betroffenen liegt ein bipolares Verwaltungsverhältnis vor, auf das jedoch die üblichen Adressatengrundsätze nicht anwendbar sind.

11 BVerwGE 59, 221 (226), E 92, 32 (35); VGH München, NVwZ 1984, 383 (384); VG Berlin, NZV 1991, 366 (367). Kritisch Renck, NVwZ 1984, 355 f.

12 BVerwGE 92, 31 (35). Siehe auch Jade, DAR 1995, 315 (317).

13 BVerwGE 59, 221 (225).

14 BVerwGE 27, 181 (185), E 59, 221 (225).

15 Vgl. Bachof, JZ 1954, 416 (419). Zu weiteren Umschreibungen für Dauerverwaltungsakte siehe Mager, Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten, 1994, S. 80 f.

16 Siehe auch Schnapp, SGb 1992, 1 (5 f.).

Satz 1 VwGO ist nicht auf eine Anwendung auf Dauerverwaltungsakte beschränkt.

Ein sinnvoller Ansatz zu einer Unterscheidung ergibt sich aus Erkenntnissen, die im Sozialverwaltungsrecht hinsichtlich einer Auslegung von §§ 45 Abs. 3, 48 SGB X gewonnen worden sind<sup>17</sup>. Bei »normalen« Verwaltungsakten müssen im Bereich des Sozialverfahrensrechts die tatsächlichen Voraussetzungen nur im Augenblick des Erlasses gegeben sein. Die vom Verwaltungsakt getroffene Regelung bleibt auch dann rechtmäßig, wenn sich die tatsächlichen Voraussetzungen später ändern. Deshalb lässt sich auch von einem »Zeitpunkt-Verwaltungsakt« sprechen. Bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung hingegen werden die Rechtswirkungen des Verwaltungsaktes ständig an die tatsächlichen Umstände »angekoppelt«. Liegen die tatsächlichen Voraussetzungen nicht mehr vor, »wird« der Verwaltungsakt rechtswidrig (es sei denn, er hat sich vorher erledigt)<sup>18</sup>. Statt von einem »Dauerverwaltungsakt« sollte besser von einem »Zeitraumverwaltungsakt« gesprochen werden.

Dieser Unterscheidungsansatz lässt sich auf das allgemeine Verfahrensgesetz übertragen. Ein »Zeitpunkt-Verwaltungsakt« liegt vor, wenn der Gesetzgeber lediglich verlangt, daß im Zeitpunkt der letzten Behördeneentscheidung die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen vorliegen. Bei »Zeitraum-Verwaltungsakten« müssen hingegen im gesamten Zeitraum, in dem der Verwaltungsakt seine Regelungswirkung entfaltet, die tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sein. Eine straßenrechtliche Widmung ist dann rechtmäßig, wenn im Augenblick ihres Erlasses die entsprechenden Widmungsvoraussetzungen vorliegen. Tritt später eine Änderung in den tatsächlichen Verhältnissen ein (etwa hinsichtlich der Verkehrsbedeutung der Straße), wird dadurch die Widmung nicht rechtswidrig. Vielmehr ist eine Umstufung vorzunehmen, um die Straße in die richtige Straßenkategorie einzurichten. Widmung/Umstufung, Einziehung und Teileinziehung sind deshalb jedenfalls insoweit »Zeitpunkt-Verwaltungsakte«. Bei Anordnungen gemäß § 45 StVO kommt es hingegen hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses, sondern auf den Zeitpunkt der Anfechtung (genauer: die letzte mündliche Tatsachenverhandlung) an. Es handelt sich eben um eine »situationsbezogene Verkehrsregelung«<sup>19</sup>. Rechtmäßig ist die Anordnung nur solange, wie die konkrete Gefahrenlage fortbesteht. Insoweit gibt es weder für Verkehrsteilnehmer noch für sonstige Betroffene irgendwelche Be standsschutz- oder Vertrauensschutzgesichtspunkte, die es rechtfertigen würden, von der aktuellen konkreten örtlichen Verkehrssituation abzusehen und statt dessen auf eine frühere Situation abzustellen. Liegen deshalb die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Anordnung nach § 45 StVO nicht mehr vor, »wird« sie rechtswidrig. Sie ist von der Straßenverkehrsbehörde oder gegebenenfalls vom Verwaltungsgericht (ex nunc!) aufzuheben.

### 3. Verfahrensrechtliche Konsequenzen aus der Qualifizierung von Anordnungen nach § 45 StVO als »dingliche Verwaltungsakte mit Dauerwirkung«

Die Bekanntgabe von Verfügungen nach § 45 StVO erfolgt gemäß § 41 Abs. 3 Satz 1 VwVfG i. V. mit § 45 Abs. 4 StVO

<sup>17</sup> Vgl. vor allem Schnapp, SGb 1992, 1 (5 f.). Ausführlich Manssen, ZfSH/SGB 1991, 225 (234). Siehe weiterhin Frohn, Jura 1993, 393 (397).

<sup>18</sup> Mager (o. Fußn. 15), S. 82; Schnapp, SGb 1992, 1 (5).

<sup>19</sup> Siehe Steiner, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht (o. Fußn. 9), V B Rdnr. 42.

<sup>20</sup> BVerwGE 59, 221 (225).

i. V. mit § 39 StVO durch Aufstellen eines Verkehrszeichens. Diese Bekanntgabeform ist von der Straßenverkehrsordnung nicht nur »zugelassen« (so § 41 Abs. 3 Satz 1 VwVfG), sondern sogar vorgeschrieben. § 45 Abs. 4 StVO ist eine den Verfahrensgesetzen der Länder vorgehende Sonderregelung des Bundes<sup>21</sup>. Erst mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens liegt gegenüber den Verkehrsteilnehmern und Anliegern eine Regelung mit Außenwirkung vor, die einer Anfechtungsklage zugänglich ist<sup>22</sup>, es sei denn, daß zusätzlich eine Bekanntgabe gemäß § 41 VwVfG erfolgt ist. Eine solche gesonderte Bekanntgabe ist zwar nicht gegenüber Verkehrsteilnehmern, wohl aber gegenüber Anliegern zulässig<sup>23</sup>. Die Bekanntgabe der Verfügung erfolgt einmal, nicht fortlaufend<sup>24</sup>. Nähert sich ein Verkehrsteilnehmer einem Verkehrszeichen erstmalig, wird die Verfügung ihm nicht in diesem Moment i. S. von § 41 VwVfG bekanntgegeben. Dies wäre auch nicht erforderlich, denn sie ist (wie die Widmung auch) adressatlos. Auch demjenigen, der erstmalig eine Straße befährt, wird nicht kurz vorher die Widmung bekanntgegeben. Die Anordnung nach § 45 StVO wird vom Verkehrsteilnehmer bei erstmaliger Annäherung möglicherweise erstmalig zur Kenntnis genommen, im Rechtssinne bekanntgegeben worden ist sie schon mit der Aufstellung des entsprechenden Verkehrszeichens.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die *Zusicherungsfähigkeit* des Verkehrszeichens bejaht<sup>25</sup>. Verwiesen wird vor allem auf § 38 Abs. 3 VwVfG. Bei einer Änderung der Sachlage verliere die Zusicherung auf Erlass des Verkehrszeichens seine Wirksamkeit<sup>26</sup>. Die Richtigkeit dieser Rechtsprechung und ihre praktische Brauchbarkeit läßt sich nur im Zusammenhang mit der Frage diskutieren, ob für Anordnungen nach § 45 StVO die Rücknahme- und Widerrufsbestimmungen (§§ 48, 49 VwVfG) und hierbei insbesondere die Regelungen über den Vertrauensschutz (§§ 48 Abs. 1 Satz 2, 49 Abs. 2 VwVfG) gelten oder nicht. Richtigerweise ist die Anwendbarkeit der Regelungen über den Vertrauensschutz zu verneinen<sup>27</sup>. Eventuell entstandenes Vertrauen ist nur im Rahmen der allgemeinen Ermessensausübung zu beachten. Rechtsgrundlage für die Aufhebung eines Verkehrszeichens ist weder § 48 oder § 49 VwVfG, sondern § 45 StVO selbst. Dadurch ist die Anerkennung der Zusicherungsfähigkeit jedenfalls ohne größeren praktischen Wert. Die Zusicherung ist erfüllt, wenn das Verkehrszeichen aufgestellt worden ist. Die anschließende Wiederaufhebung durch die Straßenverkehrsbehörde wäre kein Verstoß gegen die Zusicherung, die vorherige Vereinbarung nur ein Element für die Ermessentscheidung. Der Behörde ist es nicht verwehrt, Änderun-

<sup>21</sup> OVG Münster, NZV 1996, 293 (294). Es ist deshalb nicht unbedingt nötig, auf § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG abzustellen (siehe OVG Münster, aaO). So allerdings noch Verf., NZV 1992, 465 (467).

<sup>22</sup> Vgl. VGH Mannheim, NZV 1996, 167 f.

<sup>23</sup> OVG Münster, NZV 1996, 293 (295). Ein Widerspruch zur Entscheidung des VGH Mannheim, NZV 1996, 167 f., liegt hierin nicht. Dort war nur eine »Information« über die Anordnung erfolgt.

<sup>24</sup> Manssen, NZV 1992, 465 (467). Anders BVerwG, Buchholz 441, 151, § 45 StVO Nr. 6, S. 10. Zu Recht kritisch zur Auffassung des BVerwG Vogel, BayVBl. 1977, 620; Czernak, JuS 1981, 25 (26). Das BVerwG hält hieran wohl nicht mehr fest, siehe Czernak, aaO. Wie hier auch OVG Münster, NZV 1990, 407.

<sup>25</sup> BVerwG, NJW 1995, 1977 (1978). Vgl. dazu etwa Hobe, JA 1996, 102 ff. Anders Manssen, NZV 1992, 465 (467), im Anschluß an

<sup>26</sup> BVerwG, NJW 1995, 1977 (1978).

<sup>27</sup> So auch für die Rechtslage vor Inkrafttreten des Verfahrensgesetzes BVerwG, DÖV 1977, 105 (106). Vgl. weiterhin VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5 (6); OVG Münster, NJW 1977, 597. Siehe auch Steiner, DAR 1989, 401 (408).

gen der Verkehrsplanung auch gegen die vorher ergangene und erfüllte Zusicherung durchzusetzen.

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage der Bestandskraft von Anordnungen nach § 45 StVO. Auf der Grundlage der bisher gewonnenen Erkenntnisse läßt sich jedenfalls feststellen, daß der Lauf einer Anfechtungsfrist deshalb denkbar ist, weil das Verkehrszeichen keinen »fortlaufenden Neuerlaß« einer Regelung enthält<sup>28</sup>. Unrichtig ist aber auch die neuere Linie in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Bekanntgabe und damit Wirksamkeit der Anordnung einträten, wenn ein Verkehrsteilnehmer erstmals in den Wirkungsbereich des Verkehrszeichens gelange, weil er dann erstmals »betroffen« sei<sup>29</sup>. Denn die Anordnung ist adressatlos. Als Beginn des Fristlaufes kommt deshalb höchstens das Aufstellen des Verkehrszeichens in Betracht (Jahresfrist nach §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Aber auch diese Auffassung wäre unrichtig. Die von §§ 70, 58 VwGO vorgesehene Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsaktes dient seiner Bestandssicherung nach außen hin. Die Anordnung gemäß § 45 StVO ist jedoch materiell nicht bestandskräftig. Ist aber eine Regelung materiell nicht bestandsgesichert, ist zudem im Prozeß stets die aktuelle Rechts- und Tatsachenlage zugrunde zu legen, gibt es keinen Grund für eine formelle Bestandskraftsicherung. Anordnungen nach § 45 StVO sind deshalb formell und materiell bestandskraftunfähig. Sie können ohne zeitliche Begrenzung von jedem Verkehrsteilnehmer angefochten werden<sup>30</sup>.

### *III. Anordnungen nach § 45 StVO im Schnittbereich von Ordnungsrecht und Planungsrecht*

#### *1. Der Grundtatbestand des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO*

§ 45 StVO ist in seinem Kern eine Vorschrift, die dem besonderen Ordnungsrecht zuzuordnen ist<sup>31</sup>. Zentrale Tatbestandsvoraussetzung für die Beschränkung der Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken ist die Zielsetzung, hiermit die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zu erreichen. Gleichwohl ist ein deutlicher Unterschied zwischen herkömmlichen ordnungsrechtlichen Verfügungen und Anordnungen auf der Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO feststellbar. So ist das Begriffspaar »Sicherheit und Ordnung des Verkehrs« i. S. von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht identisch mit dem der »öffentlichen Sicherheit und Ordnung« i. S. des Polizeirechts. Der »Ordnung des Verkehrs« kommt Auffangfunktion zu<sup>32</sup>. Anordnungen aufgrund von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO sind auch zum Schutz öffentlich-rechtlich geschützter Individualinteressen zulässig, ohne daß eine Beeinträchtigung der »Rechtsordnung« als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit im polizeirechtlichen Sinne gegeben sein müßte<sup>33</sup>. Zudem braucht eine *konkrete Gefahr* bei einer Anordnung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht vorzuliegen<sup>34</sup>. Ein Stoppschild an einer Kreuzung ist bzw. »wird« nicht rechtswidrig, auch wenn zu bestimmten Zeiten die bevorrechtigte Straße kaum befahren ist. Statt einer konkreten Gefahr muß vielmehr eine »konkrete Gefährlichkeit« gegeben sein, also eine Situation, in der das Entstehen einer

konkreten Gefahr möglich und zu erwarten ist<sup>35</sup>. Die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO liegen zudem bereits dann vor, wenn die Maßnahme der Verkehrsbehörde geeignet und erforderlich ist, gefahrenträchtige oder im Hinblick auf die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs unerwünschte Zustände auszuschalten oder zu mindern<sup>36</sup>.

Den Hauptunterschied von Verfügungen gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO und klassischen Ordnungsverfügungen bildet jedoch die Ermessensausübung. Jede Ermessensausübung verlangt die umfassende Berücksichtigung der durch die Maßnahme betroffenen Belange. Die normale Polizeiverfügung richtet sich an einen oder mehrere, jedenfalls aber in der Regel einen überschaubaren Kreis von »Störern«. »Begünstigt« durch die Verfügung werden in der Regel öffentliche Interessen, was sich allerdings auch als die Summe der Interessen einer unbestimmten Anzahl von Einzelnen erweisen kann. Dritt betroffenheiten treten eher selten auf. Bei Verkehrszeichen sind hingegen positive oder negative Dritt betroffenheiten eher die Regel als die Ausnahme<sup>37</sup>. Die Sperrung einer Straße für den gesamten Verkehr oder bestimmte Verkehrsarten führt nicht dazu, daß der Verkehr unterbleibt, sondern daß er sich andere Wege sucht. Ähnliche Effekte können Vorfahrtsregelungen, Geschwindigkeitsbegrenzungen und vor allem verkehrsberuhigende Maßnahmen haben. Diese Dritt betroffenheiten wirken auf die Ermessensausübung zurück. Selbst unter Außerachtlassung der besonderen Anordnungstatbestände des § 45 StVO ist eine umfassendere Ermittlung möglicherweise betroffener Belange erforderlich als im allgemeinen Sicherheitsrecht. Die Ermessensausübung ähnelt eher dem planerischen Abwägen etwa des § 1 Abs. 6 BauGB<sup>38</sup>. Hinzu kommt, daß die Zielrichtung der Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht eindeutig dem Ordnungsrecht zugeordnet werden kann. Zwar ist die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung des Verkehrs Voraussetzung für ihren Erlaß, oft ergehen sie jedoch vor dem Hintergrund eines Verkehrskonzeptes, bei dem es sich um einen Akt hoheitlicher Planung, nicht primär einen solchen der Gefahrenabwehr handelt.

#### *2. Die sonstigen Anordnungstatbestände des § 45 Abs. 1 – Abs. 1 b StVO im Verhältnis zur Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO*

Die Tatbestände des § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO fügen sich noch in die ordnungsrechtliche Grundorientierung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ein<sup>39</sup>. Sie erweitern § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO jedoch insoweit, als dort Maßnahmen zum Schutz des Straßenumfeldes zugelassen werden, die auf § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO tatbeständlich nicht gestützt werden können<sup>40</sup>. Zudem werden die Eingriffsvoraussetzungen abgesenkt. Eine Maßnahme zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO) kann dann getroffen werden, wenn Lärmeinwirkungen vorliegen, die jenseits dessen liegen, was im konkreten Fall unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs und der Gebietsart als ortsüblich anzusehen ist<sup>41</sup>. Die rechtliche Erlaubnis zur Anordnung von

35 Vgl. OVG Koblenz, NZV 1995, 123 ff. Das Ziel der Gefahrerfor schung genügt jedoch nicht, siehe OVG Münster, NZV 1996, 214 (214).

36 OVG Koblenz, NZV 1995, 123 ff.

37 Vgl. auch Steiner, DAR 1989, 401 (406).

38 Steiner, NJW 1993, 3160 (3162).

39 Vgl. BayVGH, NZV 1996, 167, zu § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO; Steiner, NJW 1993, 3161 (3161).

40 Vgl. OVG Schleswig, NJW 1993, 872. Steiner, NJW 1993, 3161 (3162).

41 BVerwGE 74, 234 (236); Steiner, NJW 1993, 3161 (3163) m. w. N.

28 So wohl die ältere Vorstellung des BVerwG, siehe Jahn, DAR 1995, 315 (317).

29 Vgl. BVerwGE 59, 221 (226).

30 Vgl. auch Manssen, NZV 1992, 465 (468).

31 Siehe Steiner, DVBl. 1980, 417 (418), ders., NJW 1993, 3161 (3161).

32 Vgl. auch OVG Münster, NZV 1996, 87 (88).

33 Ähnlich OVG Münster, NZV 1996, 87 (88).

34 Anders OVG Münster, NZV 1996, 214 (214); NZV 1996, 293 (294).

Verkehrsbeschränkungen und -verboten ist insoweit »weit gehalten«<sup>42</sup>.

Bei § 45 Abs. 1 a StVO wird die Eingriffsschwelle weiter abgesenkt. Zielrichtung der dort vorgesehenen Maßnahmen ist der Schutz bestimmter Gebiete vor »Belästigungen« durch den Kraftfahrzeugverkehr. Voraussetzung für eine Anordnung ist nach dem Verordnungstext zwar, daß die Beeinträchtigung nicht anders verhütet werden kann. Das folgt jedoch ohnehin aus dem Übermaßverbot, das aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Fundierung für alle Anordnungen nach § 45 StVO Beachtung verlangt. Bei § 45 Abs. 1 a StVO neigt sich die Waage im Rahmen der Abwägung aber von vornherein stärker gegen den Verkehr und zugunsten des Straßenumfeldes, als dies bei § 45 Abs. 1 StVO der Fall ist. § 45 Abs. 1 a StVO ermöglicht eine Privilegierung bestimmter Gebiete wegen ihrer besonderen Schutzwürdigkeit deutlich unterhalb der für § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geltenden normalen Gefahrenschwelle.

Ein Übergang ins Planungsrecht stellt dann § 45 Abs. 1 b StVO dar. Mit Ausnahme von § 45 Abs. 1 b Nr. 4 StVO haben die dort vorgesehenen Maßnahmen von ihrer Zielsetzung her keinen unmittelbaren Bezug zum Ordnungsrecht. Es handelt sich um Planungs- oder planungsergänzende Maßnahmen, auch wenn die eingesetzten Mittel aus dem Ordnungsrecht stammen<sup>43</sup>. Insoweit mag man auch von einer »Gefahrabwehrplanung« sprechen<sup>44</sup>. Jedenfalls liegt der Akzent auf der Planung und nicht auf der Gefahrenabwehr. Dem widerspricht es nicht, daß das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, daß bei der Anordnung geschwindigkeitsbeschränkter Zonen nach § 45 Abs. 1 b StVO Gesichtspunkte der Sicherheit des Verkehrs i. S. von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht außer acht bleiben dürfen<sup>45</sup>. Sie sind jedoch nur noch ein Aspekt, nicht mehr das eigentliche Regelungsziel.

### *3. Verfahrensrechtliche Konsequenzen aus der partiellen »Abwanderung« von § 45 StVO ins Planungsrecht*

Die partielle »Abwanderung« von § 45 StVO ins Planungsrecht führt nicht zu einer kategorischen Neuinterpretation der Vorschrift im Hinblick auf die Ermessensbetätigung. Klassisches Verwaltungsermessen und sog. Planungsermessen unterscheiden sich nicht in dem Maße, wie dies Äußerungen in Literatur und Rechtsprechung teilweise nahelegen<sup>46</sup>. Planungentscheidungen berühren zumeist erheblich mehr Belange und verlangen deshalb in der Regel nach einer besonderen Abwägung<sup>47</sup>. Anordnungen nach § 45 StVO können mehr oder weniger planerischen Charakter haben. Grundsätzliche Unterschiede für die Ermessensausübung ergeben sich daraus nicht<sup>48</sup>.

Konsequenzen ergeben sich jedoch für das Verfahrensrecht. Für Anordnungen nach § 45 StVO ist keine Anhörungspflicht vorgesehen (§ 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Hat eine Anordnung jedoch »Planungscharakter«, muß eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Das materielle Abwägungsgebot verlangt eine solche Vorgehensweise<sup>49</sup>. Private

Belange (etwa von Anliegern) müssen in die Abwägung einbezogen werden, wenn sie einigermaßen erheblich, schutzwürdig und der planenden Stelle erkennbar sind<sup>50</sup>. Einbezogen werden können solche privaten Belange jedoch nur dann, wenn die Behörde vor Durchführung der Maßnahme eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt. Hierzu gehört, daß das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird, die Unterlagen und Begründungen öffentlich ausliegen und dazu aufgefordert wird, innerhalb einer bestimmten Frist Anregungen und Einwendungen geltend zu machen<sup>51</sup>. Nur auf diese Weise kann die planende Stelle letztlich ausreichende und geeignete Informationen erlangen, mit deren Hilfe sie das Abwägungsmaterial zusammenstellen kann<sup>52</sup>. Abwägungsgebot und Bürgerbeteiligung gehören bei komplexen hoheitlichen Entscheidungen untrennbar zusammen, unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung<sup>53</sup>. Diese zunächst für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen gewonnene Erkenntnis ist auf alle Anordnungen aufgrund von § 45 StVO zu übertragen, die »planungsrechtlichen« Charakter haben, weil sie eine unbestimmte Anzahl von Interessen in qualifizierter Weise berühren<sup>54</sup>.

Eine auf § 45 StVO gestützte Anordnung unterliegt zunächst gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG auch keiner Begründungspflicht. Das ist zu akzeptieren, solange es sich um eine Maßnahme handelt, die weder besondere Betroffenheiten in der »Tiefe« noch in der »Breite« auslöst. Kommt es aber zu einer relevanten Beeinträchtigung von Grundrechtspositionen, folgt hieraus und aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine Begründungspflicht, nicht nur im Prüfungsrecht<sup>55</sup>. Dann, wenn es zu einer ermessensrelevanten Sonderbetroffenheit kommt, kann eine effektive gerichtliche Kontrolle nur stattfinden, wenn die maßgeblichen Erwägungen von der Behörde dokumentiert worden sind. Das geschieht jedenfalls in der Regel durch eine Begründung. Somit folgt die Begründungspflicht aus der Abwägungspflicht.

Ein trennscharfes Merkmal zur Unterscheidung von Maßnahmen nach § 45 StVO von solchen ohne Planungscharakter ist allerdings kaum zu finden. Maßnahmen nach § 45 StVO können immer mehr oder weniger planerisch oder Bestandteil einer Gesamtplanung sein. Sie können isoliert ergehen oder in ein Planungskonzept eingebunden sein. Die Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung hängt entscheidend davon ab, ob in der Breite eine am grünen Tisch nicht überschaubare Zahl von ermessensrelevanten Betroffenheiten zu erwarten ist. Für bestimmte Anordnungen läßt sich dies typischerweise bejahen, vor allem bei Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung gemäß § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 StVO. Bei anderen Anordnungen ist es hingegen erforderlich, den »Betroffenheitsrahmen« abzustecken. Ist zu erwarten, daß die Maßnahme zu nicht ohne weiteres erkennbaren und abwägungsrelevanten Betroffenheiten führt, muß es zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung kommen.

### *4. Anforderungen an die Abwägung bei Maßnahmen nach § 45 StVO*

Anordnungen nach § 45 StVO sind nur dann rechtmäßig, wenn die öffentlichen und privaten Belange umfassend ge-

42 So Steiner, NJW 1993, 3161 (3163).

43 Vgl. Steiner, NVwZ 1984, 201 (201); ders., DAR 1989, 401 (405).

44 Steiner, DAR 1989, 401 (405).

45 BVerwGE 97, 214 (217). Anders hingegen die Bewertung von Jahn, DAR 1995, 315 (316).

46 Hügel, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991, S. 44 ff. Siehe auch Koch, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Abwägung im Recht, 1996, S. 9 (12 f.).

47 Hügel (o. Fußn. 47), S. 50.

48 Ebenso Hügel (o. Fußn. 47), S. 50.

49 Siehe vor allem Hügel (o. Fußn. 47), S. 73 f.

50 Vgl. unten III. 4.

51 Vgl. Steiner, DAR 1989, 401 (409). Praktische Beispiele für die Durchführung von Bürgerbeteiligungen bei Frank, Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, 1992, S. 41 ff.

52 Hügel (o. Fußn. 47), S. 73.

53 Hügel (o. Fußn. 47), S. 73; Steiner, DAR 1989, 401 (407).

54 Siehe hierzu im einzelnen auch unten III 4.

55 Siehe dazu BVerwGE 91, 262 ff.

geneinander abgewogen worden sind<sup>56</sup>. Ein privater Belang ist dann abwägungsrelevant, wenn das Interesse einigermaßen erheblich, der planenden Stelle erkennbar und schutzwürdig ist<sup>57</sup>. Dies sind vor allem Interessen von Anliegern oder von Straßenbenutzern, die in besonderem Maße auf die Nutzung eines Straßenabschnitts angewiesen sind, nicht hingegen die Interessen normaler Verkehrsteilnehmer. Sie gehen auf in dem öffentlichen Interesse an Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Im Ergebnis muß also eine spezielle über das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Recht auf Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr hinausgehende Betroffenheit vorliegen<sup>58</sup>.

Im Hinblick auf den Schutz von Anliegerinteressen verfährt die Rechtsprechung relativ restriktiv, soweit es um Nutzungsinteressen von Anliegern an der Straße geht<sup>59</sup>. Eine Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) gegen auf § 45 StVO gestützte Änderungen von Verkehrsregelungen liegt vor, wenn der von Art. 14 GG geschützte sog. Kern des Anliegergebrauchs betroffen ist<sup>60</sup>. Hierzu wird nur das gezählt, was zur angemessenen Nutzung des Grundstücks erforderlich ist, etwa die grundsätzliche Erreichbarkeit eines gewerblich genutzten Grundstücks mit dem Kraftfahrzeug<sup>61</sup>. Das Ergebnis ist die kategorische Bejahung oder Verneinung von Unterlassungsansprüchen<sup>62</sup>.

Auf diese Weise wird aber nicht hinreichend zwischen formellem und effektivem Schutzbereich unterschieden. Fällt eine Position in den formellen Schutzbereich, bedeutet dies nicht mehr (aber auch nicht weniger), als daß im Falle eines Eingriffs der öffentlichen Hand bestimmte formelle und materielle Rechtfertigungspflichten obliegen. Unzulässig ist der Eingriff erst dann, wenn bei der Abwägung die grundsätzlich geschützten Interessen überwiegen. Übertragen auf das Recht des Anliegergebrauchs bedeutet das, daß es durchaus Positionen gibt, die gegen einen eventuellen hoheitlichen Zugriff absolut geschützt sind, etwa der grundsätzliche »Kontakt nach außen«. Andere Interessen sind hingegen nur relativ geschützt, sie sind dann im Rahmen der Abwägung überwindbar. So hat etwa ein gewerblicher Anlieger an einer Straße keinen absoluten Anspruch darauf, daß auf öffentlichem Verkehrsgrund in der Nähe seines Geschäftes Parkmöglichkeiten vorhanden sind. Gleichwohl müssen jedoch die Straßenverkehrsbehörden bei Anordnungen aufgrund von § 45 StVO dieses Interesse im Rahmen der Abwägung beachten, wenn es etwa dazu kommt, daß durch die Anordnung von Halteverboten bisher vorhandene Parkmöglichkeiten entfallen<sup>63</sup>.

Die Unterscheidung von relativen und absoluten Grenzen hat auch bei Lärmbeeinträchtigungen durch Anordnungen

nach § 45 StVO Beachtung zu finden. Auch hier ergibt sich die *Anfechtungsbefugnis* (§ 42 Abs. 2 VwGO) nicht erst, wenn der Kläger im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG »schwer und unerträglich betroffen« oder im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in seiner Gesundheit beschädigt wird<sup>64</sup>. Die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sind abwägungsrelevant, auch wenn die absolute Grenze für die Zulässigkeit von Lärmbeeinträchtigungen nicht erreicht ist<sup>65</sup>. Jedenfalls für das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit ist dies auf die Schutzpflichtfunktion der Grundrechte zurückzuführen<sup>66</sup>. Einen Anspruch auf Berücksichtigung ihrer Interessen haben Anwohner bereits dann, wenn es zu einer spürbaren Verschlechterung der Lärm- oder Abgassituation kommt<sup>67</sup>. Es besteht ein nur im Rahmen einer rechtmäßigen Abwägung überwindbares schutzwürdiges Interesse an der Aufrechterhaltung des status quo der Verkehrsmissionen<sup>68</sup>. Unzumutbarkeit unter Berücksichtigung der Ortsüblichkeit (sog. Unzumutbarkeit im unterverfassungsrechtlichen Sinne<sup>69</sup>) ist hierfür nicht erforderlich, soweit die Behörde von sich aus tätig wird und neue Anordnungen nach § 45 StVO trifft. Für die *Verpflichtungsbefugnis* (§ 42 Abs. 2 VwGO) sind allerdings strengere Anforderungen zu stellen. Ein Anspruch gegen die Straßenverkehrsbehörde auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Tätigwerden etwa zugunsten von Anliegern wegen Lärmmissionen verlangt wegen der sicherheitsrechtlichen Orientierung von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO eine Überschreitung der einfachrechtlichen Unzumutbarkeitsschwelle<sup>70</sup>. Auch ansonsten ist im Verpflichtungsbereich eine Verpflichtungsbefugnis nur dann anzuerkennen, wenn sich aus einer Norm außerhalb des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ein rechtlich geschütztes Interesse entnehmen läßt<sup>71</sup>. Die Haupttätigkeit der Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung von Verkehrszeichen muß deshalb im Bereich der Anfechtungsklage liegen.

#### IV. Anordnungen nach § 45 StVO im kommunalen Aufgabensystem

##### 1. Die Rechtsstellung der Gemeinden bei Eigenzuständigkeiten für Maßnahmen nach § 45 StVO

Die Gemeinden nehmen, soweit sie in den Vollzug der Straßenverkehrsordnung eingeschaltet sind, staatliche Funktionen wahr, wofür ihnen verfassungsrechtlicher Schutz nicht zur Seite steht<sup>72</sup>. Entsprechende fachaufsichtliche Weisungen können deshalb nach überwiegender Auffassung von den Gemeinden nicht angefochten werden; es fehle am Merkmal der unmittelbaren Außenwirkung (§ 35 Satz 1 VwVfG), jedenfalls sei aber keine Verletzung in eigenen Rechten möglich<sup>73</sup>.

Die Ausgrenzung der übertragenen Angelegenheiten aus dem Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überzeugt aller-

64 So aber VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.

65 Zu den Einzelheiten vgl. auch Manssen, NZV 1992, 465 (470).

66 So auch BayVGH, NZV 1996, 167. Ausführlich Manssen, NZV 1992, 465 (470).

67 Ebenso Steiner, DAR 1989, 401 (406).

68 Steiner, DAR 1989, 401 (406).

69 Vgl. VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.

70 BVerwGE 74, 234 (239 f.); VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.; VG Berlin, NVwZ-RR 1996, 257 ff.

71 Vgl. BVerwGE 37, 112 ff., sowie ausführlicher Manssen, NZV 1992, 465 (468).

72 Vgl. BVerwG, NVwZ 1995, 165 (166). Siehe auch Steiner, DAR 1989, 401 (404); ders., VerwArch. 86 (1995), 173 (183).

73 BVerwG, NVwZ 1995, 165 (166), NVwZ 1995, 910, jeweils m. w. N. Siehe auch Jahn, DAR 1995, 315 (318 f.); Steiner, NZV 1995, 209 (210).

56 OVG Bremen, NZV 1991, 125 (126); OVG Lüneburg, § 45 StVO, StVE Nr. 7; Blume, HessStGZ 1992, 56 (58); Frank (o. Fußn. 52), S. 41 ff.; Steiner, DAR 1989, 401 (405), ders., NJW 1993, 3161 (3162).

57 Vgl. dazu BVerwGE 59, 87 (95 ff.). Für die Heranziehung dieser Grundsätze etwa Steiner, DAR 1989, 401 (403).

58 Vgl. VGH Mannheim, BWVBl. 1994, 415 f.

59 Ein Beispiel aus jüngerer Zeit bietet eine Entscheidung des VGH Mannheim, NZV 1996, 167 f.: Keine Anfechtungsmöglichkeit des Eigentümers eines Tankstellengrundstücks gegen eine verkehrsrechtliche Anordnung, mit der die Zufahrt zur Tankstelle von einer Bundesstraße her unterbunden wird. Ausführlich zur neueren Rechtsprechung in diesem Bereich Steiner, VerwArch. 86 (1995), 173 (174 ff.).

60 BVerwGE 32, 222 (225), E 54, 1 (2) = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 9 = DVBl. 1982, 1098 = NJW 1994, 1080 (1081).

61 BVerwG, DÖV 1975, 213 = DVBl. 1982, 1098; OVG Münster, NZV 1996, 87 (88).

62 Vgl. Manssen, NZV 1992, 465 (469).

63 Vgl. auch Manssen, NZV 1992, 465 (470).

dings nicht<sup>74</sup>. Es gibt kein hinreichend trennscharfes Kriterium dafür, wann eine Angelegenheit mit hinreichendem örtlichen Charakter vorliegt. Letztlich hat der Gesetzgeber für die Einordnung einen nicht unerheblichen Spielraum<sup>75</sup>. Dann muß aber die Einordnungsentscheidung selbst im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigungsbedürftig sein, sie kann nicht konstitutiv über den verfassungsrechtlichen Schutz bestimmen. Anordnungen nach § 45 StVO haben zudem einen starken Bezug zur örtlichen Gemeinschaft. Die Gemeinden sind zur Umsetzung ihrer städtebaulichen Konzepte an Zuständigkeiten in diesem Bereich interessiert. Die Verkehrsplanung hat eine ähnliche Relevanz wie die Planung der baulichen Entwicklung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hieraus jedenfalls für bestimmte Fallgestaltungen Konsequenzen gezogen<sup>76</sup>. Fachaufsichtliche Weisungen gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 StVO können – so das Gericht – nach ihrem objektiven Sinngehalt ausnahmsweise dann die für einen Verwaltungsakt erforderliche Gerichtetheit auf Außenwirkung haben, wenn ihre Rechtswirkung unter Berücksichtigung des zugrundeliegenden materiellen Rechts nicht im staatlichen Innenbereich verbleibe, sondern auf den rechtlich geschützten Bereich der Gemeinde in Selbstverwaltungsangelegenheiten übergreife und damit Außenwirkung erzeuge<sup>77</sup>. Würde die Verwaltungsaktseigenschaft von Weisungen nach § 44 Abs. 1 Satz 2 StVO insgesamt anerkannt werden, ersparte sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings das Problem, daß es nach seinem Ansatz für die Bestimmung der Verwaltungsaktseigenschaft zwar auf den objektiven Sinngehalt der Maßnahme abstellen will, die Betrachtung aber letztlich nicht von den Gegebenheiten im Bereich der betroffenen Gemeinde lösen kann. Denn ob eine Weisung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 StVO etwa ein Verkehrskonzept der Gemeinde berührt (und damit nach Auffassung des Gerichts Verwaltungsaktseigenschaft hat), ergibt sich nicht primär aus dem Sinngehalt der Maßnahme, sondern aus den Verhältnissen in der betroffenen Gemeinde<sup>78</sup>. Gegen die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts spricht auch, daß sie mit einer erheblichen praktischen Rechtsunsicherheit verbunden ist<sup>79</sup>. Deshalb sollte sich die Rechtsprechung insgesamt für oder gegen die Verwaltungsaktseigenschaft von Weisungen nach § 44 Abs. 1 Satz 2 StVO entscheiden. Die Verhältnisse im Bereich der betroffenen Gemeinde können im Rahmen des sowohl bei der Anfechtungs- wie bei der Leistungsklage heranzuziehenden § 42 Abs. 2 VwGO Berücksichtigung finden<sup>80</sup>.

## 2. Die Rechtsstellung der Gemeinden bei fehlender Eigenzuständigkeit für Anordnungen nach § 45 StVO

In den meisten Bundesländern sind die kleineren kreisangehörigen Gemeinden nicht für Anordnungen nach § 45 StVO

<sup>74</sup> Ausführlicher Manssen, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften (1990), S. 128 ff.

<sup>75</sup> Ein gutes Beispiel bilden die Bestimmungen in den Landesbauordnungen über den Erlass von örtlichen Bauvorschriften, siehe dazu Manssen (o. Fußn. 75), S. 110 ff.

<sup>76</sup> BVerwG, NVwZ 1995, 910. Ebenso VGH Mannheim, DVBl. 1994, 348 (349). Vgl. auch Steiner, NZV 1995, 209 ff.; *dens.*, VerwArch. 86 (1995), 173 (182 f.); *dens.*, in: Grupp (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Berlin 1995, S. 101 (102 ff.).

<sup>77</sup> BVerwG, NVwZ 1995, 910.

<sup>78</sup> Zweifel an der Tragfähigkeit des Konzeptes des 11. Senates des BVerwG auch bei Steiner, NZV 1995, 209 (211) m. Fußn. 17.

<sup>79</sup> So zu Recht Steiner, NZV 1996, 209 (211).

<sup>80</sup> Vgl. dazu auch Wahl/Schütz, in: Schoch/Pietzner/Schmidt-Altmann, VwGO, § 42 Abs. 2 Rdnr. 106.

zuständig, auch nicht im Bereich der Ortsstraßen und der tatsächlich öffentlichen Straßen. Vom Vollzug des § 45 StVO werden sie jedoch in zweifacher Hinsicht betroffen. Zum einen sind sie daran interessiert, daß keine Maßnahmen ergehen, die mit ihren ortsplanerischen Vorstellungen unvereinbar sind. Zum anderen sind sie darauf angewiesen, daß die Straßenverkehrsbehörde ihre ortsplanerischen Vorstellungen unterstützt bzw. umsetzt, wenn die Verwirklichung dieser Vorstellungen vom Erlass von Anordnungen auf der Grundlage des § 45 StVO abhängt.

Die (in der Regel kreisangehörigen) Gemeinden, die keine Zuständigkeit für Anordnungen nach § 45 StVO haben, werden zunächst in einer dem baurechtlichen Vorbild des § 36 BauGB entsprechenden Weise abgesichert. Gemäß § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO ist für bestimmte Anordnungen mit städtebaulichem Bezug das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich. Die Auslegung dieser Bestimmung erfolgt parallel zu § 36 BauGB<sup>81</sup>. Die Versagung des Einvernehmens durch die Gemeinde bildet ein rechtliches Hindernis für die Straßenverkehrsbehörde, die Anordnung zu erlassen. Einen Anspruch auf ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörden leitet die Rechtsprechung hingegen (zu Recht) aus § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO nicht ab. Eine positive Beurteilung durch die Gemeinde bindet die Behörde nicht<sup>82</sup>. Anspruchsgrundlage auf ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörden zugunsten der Gemeinde ist allerdings § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO. Hieraus läßt sich ein Anspruch der Gemeinde ableiten, daß die Straßenverkehrsbehörde ermessensfehlerfrei von dieser Ermächtigung Gebrauch macht, wenn eine entsprechende Maßnahme aus der Sicht der Gemeinde zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung wünschenswert ist<sup>83</sup>. Es muß allerdings ein gemeindliches Verkehrskonzept vorliegen, damit aus § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO ein entsprechender Anspruch hergeleitet werden kann<sup>84</sup>. Weitgehend offengelassen hat das Gericht bisher das Maß der dadurch eintretenden Ermessensbindung. Sie ist möglicherweise auch nur schwer in allgemeine Formeln zu fassen<sup>85</sup>. Je konkreter aber ein Konzept ist und je unabwiesbarer die Realisierung des Konzeptes auf die Umsetzung durch eine Anordnung nach § 45 StVO angewiesen ist, desto weitergehend dürfte die für die Straßenverkehrsbehörde eintretende Ermessensbindung sein. Aus den anderen Anordnungstatbeständen vor allem des § 45 Abs. 1 b StVO läßt sich ein vergleichbarer Anspruch zugunsten der Gemeinden nicht ableiten.

## V. Schluß

§ 45 StVO ist mittlerweile eine Bestimmung mit starken planungsrechtlichen Bezügen. Die ursprüngliche Zuordnung zum Sonderordnungsrecht tritt in den Hintergrund. Die Konsequenzen in verfahrensrechtlicher und materiellrechtlicher Hinsicht sind in wichtigen Punkten von der Rechtsprechung bereits gezogen worden. Auf diesem Weg ist fortzufahren. Vor allem das öffentliche Baurecht bietet einen hinreichenden Fundus an analogefähigen Modellen zur adäquaten Problembewältigung.

<sup>81</sup> BVerwG, NVwZ 1995, 165 (166).

<sup>82</sup> BVerwG, NVwZ 1995, 165 (166).

<sup>83</sup> BVerwG, NVwZ 1995, 165 (166).

<sup>84</sup> VGH Mannheim, NZV 1996, 253 ff.; Jahn, DAR 1995, 315 (318).

<sup>85</sup> Vgl. Steiner, NJW 1993, 3161 (3163).