

Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Ulrich Berz, Bochum – Rolf Bischoff, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe – Prof. Dr.-Ing. Max Danner, Geschäftsführer des Allianz-Zentrums für Technik, München – Dr. Uwe Graeger, Rechtsanwalt und Notar, Vizepräsident der Deutschen Verkehrswacht, Vorsitzender des Ausschusses für Gesetzgebung und Exekutive im Deutschen Verkehrssicherheitsrat, Frankfurt/M. – Dr. Reinhard Greger, Vors. Richter am Landgericht München I – Prof. Dr. med. Ulrich Heifer, Direktor des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Bonn – Peter Hentschel, Richter am Amtsgericht Köln – Dr. Hans Hunecke, Direktor des Amtsgerichts Waiblingen, Präsident des Bundes gegen Alkohol im Straßenverkehr – Dr. Joachim Jagow, Ministerialrat im Bundesministerium für Verkehr, Bonn – Horst Janiszewski, Ministerialrat a. D. im Bundesministerium der Justiz, Remagen – Dr. Gerhard Küppersbusch, Rechtsanwalt, München – Dr. Felix Mottl, Oberstaatsanwalt a. D., Ehrenpräsident der Deutschen Verkehrswacht, München – Prof. Dr. Kurt Rebmann, Generalbundesanwalt a. D., Präsident der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft, Stuttgart – Hanns-karl Salger, Vizepräsident des Bundesgerichtshofs, Präsident des Deutschen Verkehrsgerichtstages, Karlsruhe – Wolfgang Vogt, Rechtsanwalt, München,

in Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Schriftleitung: Professor Dr. Ulrich Berz, Fahrenheitstraße 62a, 4630 Bochum 5

Heft 12
Seite 465–504
5. Jahrgang
10. Dezember
1992

Aufsä

Wiss. Assistent Dr. Gerrit Manssen, Regensburg

Öffentlichrechtlich geschützte Interessen bei der Anfechtung von Verkehr

Verkehrszeichen können von Verkehrsteilnehmern und Straßenanliegern mit der Anfechtungsklage angefochten werden. Die Kontrolle der Abwägung bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn ist darauf beschränkt, ob eigene, erkennbare und qualifiziert betroffene Interessen des Klägers berücksichtigt worden sind. Das ergibt sich aus der Einordnung des Verkehrszeichens als adressatenloser Verwaltungsakt.

I. Einleitung

§ 45 StVO ist die zentrale Ermächtigungsnorm für Maßnahmen zur Lenkung des Straßenverkehrs. Soweit solche Maßnahmen durch Verkehrszeichen (§§ 39 ff. StVO) ergehen, handelt es sich nach heute feststehender Rechtsprechung um Verwaltungsakte in Form einer Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG)¹. Prozessuale Folge ist die grundsätzliche Statthaftigkeit der Anfechtungsklage (§ 42 I 1. Var. VwGO), wenn sich ein Betroffener, also etwa ein Verkehrsteilnehmer oder ein Anlieger, gegen eine Verkehrsbeschränkung zur Wehr setzen will. Hingegen ist die Verpflichtungsklage (§ 42 I 2. Var. VwGO) die richtige Klageart, wenn eine bestimmte Regelung durch Verkehrszeichen erstritten werden soll. Im verwaltungsrechtlichen Detail ist gleichwohl einiges unklar geblieben, etwa die Einordnung des Verkehrszeichens in die verschiedenen Alternativen des § 35 S. 2 VwVfG oder die Bestimmungen über die Begründung (§ 39 VwVfG) und Bekanntgabe (§ 41 VwVfG) von Verwaltungsakten. Hieraus resultieren Ungereimtheiten, die Anhängern der Normtheorie Anlaß zum Wiederaufgreifen der Diskussion um die Rechtsnatur geben², die der Gesetzgeber eigentlich durch die Neufassung des § 35 S. 2 VwVfG im Sinne der Einordnung des Verkehrszeichens als Verwaltungsakt erledigen wollte³ und durfte⁴.

Auf diese Weise wird jedoch die dogmatisch gehemmt. Die Argumente für und gegen die Verwaltungsaktstheorie sind weitgehend diskutiert. behaupten, die Rechtsnormtheorie sei in einem die es heute noch rechtfertigen würde, weitergangspunkt der höchstrichterlichen Rechtsprechung den Meinung anzuzweifeln. Viel wichtiger ist es, u. gung der Verwaltungsaktstheorie nach den daraus resu gen zu fragen. So bleibt die Einordnung in eine der Varia S. 2 VwVfG nicht ohne Auswirkung auf die verwaltungs. Überprüfung⁵. Zum zweiten ist die Ermessensausübung in des § 45 StVO bisher nur ansatzweise konkretisiert word. allem die Obergerichte beschäftigen sich bei Klagen gegen Verkeu zeichen oft nur mit den absoluten Grenzen für Maßnahmen nach § 45 StVO, d. h. sie bejahen oder verneinen die Existenz unbedingter Handlungs- oder Unterlassungsansprüche⁶. Von mindestens gleicher

1) BVerwGE 27, 181 (183 f.); 59, 221 (224) = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 6 (S. 8) = NJW 1980, 1640 (1640); BVerwG, NZV 1988, 38 (39); VGH München, BayVBl 1992, 177 (178); Drees/Kuckuk/Werny, StraßenverkehrsR, 6. Aufl. (1988), § 39 StVO Rdnr. 2; Jagusch/Hentschel, StraßenverkehrsR, 31. Aufl. (1991), § 41 StVO Rdnr. 247; Mühlhaus/Janiszewski, StVO, 11. Aufl. (1988), § 39 StVO Rdnr. 8; Niehues, DÖV 1965, 322 f.; Prutsch, JuS 1980, 571; Rütth/Berr/Berz, StraßenverkehrsR, 2. Aufl. (1988), § 45 StVO Rdnr. 4; Schenke, in: Steiner (Hrsg.), Bes. VerwaltungsR, 4. Aufl. (1992), II Rdnr. 176; Steiner, in: Steiner (Hrsg.), aaO, V Rdnr. 161; Schwarze, in: Knack, VwVfG, 3. Aufl. (1989), § 35 Rdnr. 4.3.1.3.2.

2) S. etwa Renck, NVwZ 1984, 355 f.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. (1986), § 23 Nr. 7 c.

3) Nach der Gesetzesbegründung hatte der Gesetzgeber die Absicht, die Rechtsprechung zu bestätigen, wonach Verkehrszeichen Allgemeinverfügungen sind, s. BT-Dr 7/910, S. 57.

4) Maurer, JuS 1976, 490; Prutsch, JuS 1980, 570; Steiner, DVBl 1980, 417.

5) S. dazu unter II 1.

6) Eine Ausnahme bildet die Entscheidung des OVG Bremen, NZV 1991, 125 (126), wo der Sache nach deutlich zwischen relativen und absoluten Grenzen unterschieden wird.

Wichtigkeit für den Rechtsschutz sind jedoch die sog. relativen Grenzen⁷. Relative Grenzen sind die im Rahmen der Ermessensausübung bestehenden Berücksichtigungspflichten. Gerade sie sind häufig der eigentlich erfolgversprechende Ansatzpunkt für verwaltungsgerichtliche Klagen gegen Maßnahmen nach § 45 StVO.

II. Das Verkehrszeichen als Allgemeinverfügung

1. Problemstellung

Eine gegen ein Verkehrszeichen erhobene Anfechtungsklage hat nach § 113 I 1 VwGO nur dann Erfolg, wenn der erlassene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Betroffenen in seinen Rechten verletzt. Der dadurch vorgegebene doppelte Prüfungsschritt kann dann entfallen, wenn der Kläger Adressat einer ihn belastenden Maßnahme ist und deshalb in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG beeinträchtigt wird. In solchen Fällen folgt nach überwiegender Auffassung bereits aus der Adressateneigenschaft bei Rechtswidrigkeit der Maßnahme die Verletzung in eigenen Rechten⁸. Hierbei handelt es sich um die verwaltungsrechtliche und verwaltungsprozeßrechtliche Umsetzung der Interpretation des Art. 2 I GG im Sinne des Schutzes der allgemeinen Handlungsfreiheit als Freiheit vor ungesetzlichem Zwang⁹.

Die sog. Adressatentheorie kommt auf den ersten Blick dem jeweiligen Verkehrsteilnehmer zugute, der sich gegen eine Beschränkung durch ein Verkehrszeichen verwaltungsrechtlich wehrt¹⁰. Liegen die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Anordnung nicht vor, also weder Gründe der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs nach § 45 I 1 StVO noch andere in § 45 I 2, Ia, Ib StVO genannter Fall, kann der Verkehrsteilnehmer die verwaltungsgerichtliche Aufhebung des Verkehrszeichens erreichen. Der von der Adressatentheorie Gleichlauf von Rechtswidrigkeit und Verletzung findet jedoch in der Rechtsprechung des Verwaltungsorgans keinen wichtigen Punkt keine Entsprechung. Der Verkehrsteilnehmer kann sich danach zwar darauf berufen, daß die Voraussetzungen für die Anordnung nicht vorliegen; er kann weiterhin die Unnötigkeit oder Erforderlichkeit der Maßnahme geltend machen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist das BVerwG dem Kläger aber kein Recht auf objektiven Verpflichtung zur umfassenden Prüfung der öffentlichen und privaten Interessen¹¹; der Verkehrsteilnehmer vielmehr nur ein Recht auf die Prüfung der hinreichenden Berücksichtigung seiner Belange gegenüber den öffentlichen und privaten Interessen, die für die Maßnahme maßgebend sind¹². Das BVerwG vollzieht hier eine Beschränkung für die Abwägungskontrolle, die aus dem Recht der Planfeststellung bekannt ist¹³. Soweit ein Betroffener von einem Planfeststellungsbeschluß nicht i. S. von Art. 14 III GG mit entzweigender Wirkung betroffen wird, hat er nur einen Anspruch auf Abwägung seiner eigenen mit entgegenstehenden anderen Belangen¹⁴. Der Anfechtungskläger wird beim verwaltungsgerichtlichen Angriff auf ein Verkehrszeichen bezüglich der Ermessensüberprüfung ebenfalls wie ein Nichtadressat angesehen.

Die gegen die Rechtsprechung zum Planfeststellungsrecht vor allem unter Berufung auf Art. 19 IV GG erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken¹⁵ greifen im Ergebnis nicht durch. Die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes gegen die Planung bleibt gewahrt. Seine subjektiven Rechte kann der Betroffene gerichtlich durchsetzen. Ihm ein Recht auf die Berücksichtigung der Belange anderer oder sonstiger öffentlicher Belange zuzugestehen, verlangt weder Art. 19 IV GG noch eine andere Verfassungsnorm. Mit der auf Art. 2 I GG gründenden Adressatentheorie ist die analoge Beschränkung für die Verkehrszeichen jedoch nicht vereinbar. Ist der Verkehrsteilnehmer Adressat des Verkehrszeichens, hat er einen

Anspruch auf umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme. Zwar werden in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung bisweilen Tendenzen festgestellt, daß auch das BVerfG dazu neigt, im Verfassungsbeschwerdeverfahren jeweils nur die Interessen des oder einzelner Beschwerdeführer gegen die öffentlichen Interessen abzuwägen, also die grundrechtlichen Betroffenheiten quasi zu atomisieren¹⁶. Trotzdem findet sich hierin keine Rechtfertigung für die Rechtsprechung des BVerwG zur Überprüfung von Verkehrszeichen. Denn eine solche Auffassung (zu der sich das BVerfG nicht ausdrücklich bekennt) würde den Freiheitsgehalt der Grundrechte in unzulässiger Weise relativieren¹⁷.

2. Die Einordnung des Verkehrszeichens in die Typen der Allgemeinverfügung

Die von der Rechtsprechung des BVerwG vorgenommene Beschränkung der Ermessensüberprüfung bei Anfechtungsklagen gegen Verkehrszeichen ist dann konsequent, wenn es sich beim Verkehrszeichen um eine Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 1. Var. VwVfG handelt. Dann ist ein Verkehrszeichen nichts anderes als eine Bündelung von Einzelverwaltungsakten. Eine solche Vorstellung liegt zumindest teilweise auch der Rechtsprechung zugrunde. Der Verwaltungsakt wird danach gegenüber jedem Verkehrsteilnehmer, der sich dem Verkehrszeichen nähert, neu erlassen¹⁸. Der Verkehrsteilnehmer kann dann konsequenterweise nur die ihn betreffende Anordnung anfechten, bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit spielen nur seine Interessen eine Rolle¹⁹.

Eine solche Einordnung des Verkehrszeichens überzeugt aber nicht²⁰. § 35 S. 2 1. Var. VwVfG verlangt einen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis. Der Kreis der von einem Verkehrszeichen Betroffenen ist aber weder bestimmt noch bestimmbar, es betrifft potentiell jedermann. Überdies müßte man bei einem solchen Verständnis dazu kommen, daß eine Anfechtungsklage grundsätzlich nicht zulässig sein kann. Denn der Verwaltungsakt erledigt sich in dem Moment, in dem sich der Verkehrsteilnehmer aus sei-

7) Zur Unterscheidung von relativen und absoluten Grenzen bei verkehrsregelnden Maßnahmen s. Hügeler, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen (1991), S. 81 ff.

8) S. BVerwGE 65, 167 (171); BVerwG, NVwZ 1984, 514; Kopp, VwGO, 8. Aufl. (1990), § 42 Rdnr. 42b.

9) BVerfGE 6, 32 (43 f.); BVerfG, NJW 1989, 2525 ff.

10) So VGH München, BayVBl 1992, 177 (178); NVwZ 1984, 383 (384) = VRS 66, 391 (392 f.). Für Anlieger spielt diese Frage keine besondere Rolle. Sie werden zwar meist eher als „Dritte“ behandelt. Sie können jedoch stets auch als normale Verkehrsteilnehmer auftreten, wenn diese Position prozessual günstiger sein sollte.

11) Vgl. zur umfassenden Abwägungspflicht Steiner, DAR 1989, 405; s. auch Weyreuther, DÖV 1977, 420: Jede fehlerfreie Ermessensausübung setze ein hinreichendes Abwägen der betroffenen Interessen voraus.

12) BVerwG, Buchholz 442.151, § 45 StVO Nr. 12, S. 6 (8); ebenso VGH Kassel, Urt. v. 6. 11. 1990 – 2 UE 212/88; anders – ohne Hinweis auf die entgegenstehende Rspr. des BVerwG – VGH München, NVwZ 1984, 383 (384).

13) S. dazu vor allem Weyreuther, DÖV 1977, 424 ff.

14) BVerwGE 48, 56 (66); 67, 74 (76 f.); ausführlicher Steiner in: Steiner (Hrsg.) (o. Fußn. 1), V Rdnr. 69.

15) S. etwa Peine, Rechtsfragen der Einrichtung von Fußgängerstraßen (1979), S. 119; krit. zu dieser Rspr. auch Blümel, DVBl 1975, 707; Schwabe, NJW 1976, 159.

16) Vgl. Schwabe, DVBl 1988, 530.

17) Ausführlich Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik (1977), S. 384 ff.

18) S. BVerwGE 27, 181 (183); VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5.

19) Relevant wird diese Auffassung vor allem dann, wenn ein Verkehrszeichen als Grund-Verwaltungsakt für das zwangsweise Abschleppen eines Kfz angesehen wird, so BVerwG, NZV 1988, 38 (39). Folgt man der Auffassung des BVerwG nicht, kann man insoweit jedoch – wie in anderen Fällen auch – auf das Institut der unmittelbaren Ausführung (§ 5a MEPolG) oder des Sofortvollzuges (§ 28 MEPolG) zurückgreifen (s. Jahn, NZV 1990, 378).

20) Zutr. Kritik: VGH München, NJW 1979, 670 (670); 1978, 1988 (1989); Vogel, BayVBl 1977, 620.

nem Geltungsbereich herausbegibt. In Betracht käme also höchstens eine Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO oder eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen einen „drohenden“ Verwaltungsakt, jedenfalls aber keine Anfechtungsklage²¹.

§ 35 S. 2 2. Var. VwVfG ist ebenfalls nicht einschlägig²². Öffentlicher Verkehr im Sinne des Straßenverkehrsrechts auf einer rechtlich oder tatsächlich öffentlichen Straße ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit der StVO²³. Die entsprechende Eigenschaft der Straße bleibt von der Verkehrsregelung unberührt. In Betracht kommt also nur das Vorliegen einer Benutzungsregelung nach § 35 S. 2 3. Var. VwVfG²⁴. Eine solche Einordnung ist vom Gesetzgeber gewollt und mittlerweile von der Rechtsprechung anerkannt²⁵. Das Verkehrszeichen regelt die Benutzung einer in rechtlich oder tatsächlich öffentlichem Gebrauch stehenden Sache, nämlich eines bestimmten Abschnitts einer Straße. Bei dinglichen Verwaltungsakten gibt es jedoch keinen abgrenzbaren Kreis von Betroffenen. Die Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 3. Var. VwVfG ist sach-, nicht personenbezogen, also adressatlos²⁶. Damit entfällt aber die Anwendung der sog. Adressatentheorie²⁷. Man kann nicht auf der einen Seite das Verkehrszeichen als adressatlosen Verwaltungsakt qualifizieren und anschließend die Anfechtungsbefugnis aus einer „Adressatentheorie“ ableiten. Wie in anderen Fällen von Drittbetroffenheit muß die Anfechtungsbefugnis (§ 42 II VwGO) und die Verletzung in eigenen Rechten (§ 113 I 1 VwGO) vielmehr von der Rechtsordnung „vermittelt“ werden²⁸. Der „Dritte“ hat nach den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts keinen Anspruch auf umfassende gerichtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit, sondern nur auf eine Einhaltung von drittschützenden Normen bzw. im Fall der Abwägung auf Einstellung seiner rechtlich geschützten Belange²⁹. Auf der Grundlage dieser Einordnung überzeugt zwar im Grundsatz die Beschränkung der Ermessenskontrolle³⁰. Zumindest begründungsbedürftig ist jedoch, warum der Verkehrsteilnehmer allgemein das Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 45 StVO rügen darf.

3. Das Verkehrszeichen im System von VwVfG und VwGO

Die Einordnung des Verkehrszeichens als Allgemeinverfügung fügt sich in das System des VwVfG ein. Die getroffene Regelung darf nach § 41 III 2 VwVfG öffentlich bekanntgegeben werden. Dies geschieht einmal, nicht fortlaufend³¹. Die mit dem Verkehrszeichen getroffene Regelung wird einem Verkehrsteilnehmer möglicherweise (subjektiv) erst dann bekannt, wenn er sich dem Verkehrszeichen zum ersten Male nähert. Im Rechtssinne bekanntgegeben worden ist es jedoch schon vorher. Ist ein Verkehrszeichen durch Naturereignisse oder das unbefugte Eingreifen Dritter nicht sichtbar, wird der Regelungsanspruch dadurch nicht aufgehoben³². Eine Begründung für die Maßnahme wird in aller Regel nicht mitgeteilt. Dies ist nach § 39 II Nr. 5 VwVfG auch nicht erforderlich³³. Der erhobene Einwand, nach § 41 IV 2 VwVfG müsse bekanntgegeben werden, wo die Begründung eingesehen werden könne³⁴, ist unrichtig. § 41 IV VwVfG gilt nur für schriftliche Verwaltungsakte, zu denen das Verkehrszeichen nicht gehört³⁵. Eine Anhörungspflicht (§ 28 VwVfG) im Hinblick auf die Verkehrsteilnehmer besteht naturgemäß ebenfalls nicht. Das Verkehrszeichen ist adressatlos. Die Verkehrsteilnehmer sind deshalb schon nicht Beteiligte im Sinne von § 13 VwVfG.

Abweichungen gegenüber den allgemeinen Regeln gelten vor allem für die Bestandskraft³⁶. Verkehrszeichen sind Dauerverwaltungsakte³⁷. Dieser Begriff bedeutet auch im allgemeinen Verwaltungsverfahren, daß die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme vom Vorliegen der rechtlichen und tatsäch-

lichen Voraussetzungen für die Zeit abhängt, in der der Verwaltungsakt seine Regelungswirkung entfaltet (sog. Zeitraumverwaltungsakt)³⁸. Die Abhängigkeit der Rechtmäßigkeit des Fortbestehens der Regelungswirkung vom weiteren Vorliegen der tatsächlichen Gefahrensituation ist für das Verkehrszeichen anerkannt. Es ist wegen § 39 III VwVfG nicht zusicherungsfähig³⁹. Auch die Bestimmungen über Rücknahme und Widerruf nach §§ 48, 49 VwVfG gelten nicht⁴⁰. Damit besteht auch kein Anwendungsbereich für § 51 VwVfG⁴¹. Ein Verkehrszeichen ist zu beseitigen, wenn die Voraussetzungen nach § 45 StVO nicht mehr vorliegen. Hierzu bedarf es keiner ausdrücklichen Rechtsgrundlage. Sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Anordnung noch gegeben, kann sich die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des Ermessens aber rechtsfehlerfrei auch dazu entschließen, das Verkehrszeichen nicht aufzustellen, hat vor der Aufhebung eine Ermessensausübung unter Berücksichtigung der betroffenen Belange stattzufinden. Eine ins Auge gefaßte abweichende Regelung muß ohnehin wiederum auf § 45 StVO gestützt werden⁴². Anders als „normale“ Dauerverwaltungsakte ist das Verkehrszeichen aber nicht im üblichen Sinne materiell bestandskräftig. Es gibt keine im Grund-

21) VGH München, NJW 1979, 670 (670).

22) Anders Gornig, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, 1985, S. 169 m. w. Nachw.

23) VGH Kassel, StVO Nr. 36 a; Jagusch/Hentschel (o. Fußn. 1), § 1 StVO Rdnr. 13 m. w. Nachw., § 45 StVO Rdnr. 26; Rühl/Berr/Berz (o. Fußn. 1), § 1 StVO Rdnr. 4.

24) Erichsen, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allg. VerwaltungsR., 9. Aufl. (1992), § 11 II 6, Rdnr. 49; Steiner in: Steiner (Hrsg.) (o. Fußn. 1), V Rdnr. 162, ders., DAR 1989, 403.

25) BVerwG, Buchholz 442.151., § 45 StVO Nr. 4.

26) So auch OVG Münster, NJW 1987, 2695 (2695).

27) Anders Gornig (o. Fußn. 22), S. 173.

28) VGH Mannheim, NVwZ 1992, 196 (197); NJW 1981, 1749 (1750); VGH München, BayVBl 1988, 496 (496); OVG Münster, NJW 1987, 2695 (2695); Kopp, VwVfG, § 35 Rdnr. 66; Niehues, DÖV 1965, 326.

29) S. BVerwGE 48, 56 (66); Papier, NJW 1977, 1719.

30) Einschränkung allerdings Papier, NJW 1977, 1719f.

31) Anders BVerwG, Buchholz 441.151., § 45 StVO Nr. 6 (S. 10); zu Recht krit. gegenüber der Auffassung des BVerwG in diesem Punkt Vogel, BayVBl 1977, 620; Czermak, JuS 1981, 26; wie hier OVG Münster, NZV 1990, 407.

32) Bei einer objektiv vorliegenden Ordnungswidrigkeit nach § 49 II StVO mangelt es aber möglicherweise am Verschulden, s. § 11 II OWiG.

33) Es gibt auch keine unbedingte verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Mitteilung einer Begründung (s. Manssen, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, 1990, S. 263 ff.).

34) So Renck, NVwZ 1984, 355; Drews/Wacke/Vogel/Martens (o. Fußn. 2), S. 367; s. auch Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. (1991), Rdnr. 304.

35) Es ist deshalb wohl nicht erforderlich, von einem besonderen Bekanntgabebegriff der StVO für Verkehrszeichen auszugehen (so aber OVG Münster, NZV 1990, 407). Will man die Begründungspflicht aus rechtsstaatlichen Erwägungen ableiten – so Renck, NVwZ 1984, 355 –, ergibt sich daraus kein Argument gegen die Verwaltungsaktsnatur des Verkehrszeichens. Denn ein derartiger verfassungsrechtlicher Begründungszwang würde auch dann gelten, wenn man das Verkehrszeichen als Rechtsnorm qualifiziert.

36) Zu weiteren Besonderheiten s. Steiner, in: Steiner (Hrsg.) (o. Fußn. 1), V Rdnr. 162 m. w. Nachw.

37) So auch BVerwGE 59, 221 (226); VGH München NVwZ 1984, 383 (384); VG Berlin, NZV 1991, 366 (367).

38) Ausf. Manssen, ZfSH/SGB 1991, 236f. Entgegen einer vielfach anzutreffenden Auffassung besteht allerdings kein Zusammenhang zwischen der Frage des Vorliegens eines Dauerverwaltungsaktes und der Erledigung, so aber BVerwG, Buchholz 442.551 § 45 StVO Nr. 6 (9f.). Auch ein „normaler“ Verwaltungsakt („Zeitpunktverwaltungsakt“) erledigt sich nicht in jedem Fall kurz nach Erlaß (s. Manssen, ZfSH/SGB 1991, 226 ff.).

39) OVG Lüneburg, NJW 1985, 1043 (1044).

40) BVerwG, DÖV 1977, 105 (106) = VRS 52, 316; VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5 (6); OVG Münster, NJW 1977, 597. Jedenfalls wird man diese Rechtsprechung so verstehen müssen, daß zumindest die Bestimmungen der §§ 48 I 2, II, 49 II VwVfG nicht gelten.

41) VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5 (6).

42) VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 5 (6).

satz abschließende Bindung der Beteiligten an die getroffene Regelung⁴³. Die notwendige Flexibilität hat Vorrang vor dem Gedanken der Rechtssicherheit⁴⁴. Man wird deshalb entgegen der Rechtsprechung des *BVerwG*⁴⁵ dazu kommen müssen, daß es auch für das Widerspruchs- und Klageverfahren keine Anfechtungsfristen gibt⁴⁶. Nach §§ 70 II, 58 II VwGO bestünde mangels Rechtsbehelfsbelehrung eine Widerspruchsfrist von einem Jahr nach Bekanntgabe, also nach Aufstellen des Verkehrszeichens. Die von §§ 70 II, 58 II VwGO bewirkte formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten dient der Absicherung der von der Behörde getroffenen Regelung, sie bezweckt deren Schutz auch gegenüber externen Rechtsbehelfsinstanzen. Ist eine Regelung jedoch materiell nicht bestandskräftig, entfällt der Grund für die Anwendung der Jahresfrist. Verkehrszeichen sind deshalb formell und materiell bestandskraftunfähige Verwaltungsakte. Sie können somit jederzeit angefochten werden⁴⁷.

III. § 45 StVO und Drittbetroffenheit der Verkehrsteilnehmer

1. Subjektiv-öffentliche Rechte aus § 45 I 1 StVO bei Vornahmeklagen

Ein Verkehrsteilnehmer ist gegenüber einer Verkehrsbeschränkung durch Verkehrszeichen nicht Adressat. Die Einhaltung der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Anordnung einer Verkehrsbeschränkung kann er nur dann gerichtlich überprüfen lassen, wenn § 45 StVO insofern zu seinen Gunsten Schutznormcharakter hat⁴⁸. Eine solche Auffassung ist von der obergerichtlichen Rechtsprechung ausdrücklich abgelehnt worden⁴⁹. Im Zusammenhang mit dem Anspruch vor allem von Anliegern auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen wird jedoch der grundsätzliche Schutznormcharakter von § 45 StVO anerkannt. Zwar betonen die Gerichte meist, die Ermächtigung des § 45 StVO diene nicht den Interessen einzelner, sondern Allgemeininteressen⁵⁰. Gleichwohl gewähren sie einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, soweit die Verletzung eigener geschützter Individualinteressen in Betracht kommt, wie etwa bei von Anliegern angestrebten Verkehrsbeschränkungen aus Gründen des Lärmschutzes oder zur verwaltungsaktmäßigen Verstärkung des normativen Parkverbotes für Grundstücksein- und -ausfahrten nach § 12 III Nr. 3 StVO⁵¹.

Ein Interesse des Anspruchstellers muß durch eine andere Norm als § 45 I 1 StVO rechtlich geschützt sein, etwa nach § 45 I Nr. 3 StVO⁵² oder durch eine sonstige Bestimmung des einfachen oder Verfassungsrechts. Allein tatsächliches Betroffensein reicht nicht⁵³. Soweit sich einem Tatbestand des § 45 StVO drittschützender Charakter entnehmen läßt, folgt hieraus das Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung hinsichtlich der Entscheidung über ein „Einschreiten“. Ansonsten folgt es aus § 45 I 1 StVO⁵⁴. Den Normen, die wie etwa § 12 III Nr. 3 StVO ein Interesse rechtlich schützen, läßt sich in aller Regel nicht entnehmen, inwieweit damit ein subjektives Recht auf Eingriff zu Lasten Dritter verbunden sein soll. Des weiteren bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage zum Eingriff in den Freiheitsbereich Dritter, der allgemeine einfachgesetzliche oder verfassungsrechtliche Interessenschutz reicht insoweit nicht. § 45 I 1 StVO ist also bedingt drittschützend, soweit ein anderweitig geschütztes Interesse vom Straßenverkehr betroffen wird⁵⁵. Die Eingriffsermächtigung ergänzt den aus anderen Bestimmungen herzuleitenden Interessenschutz⁵⁶. Die Vorschrift vermittelt ein „Vorgangsrecht“⁵⁷ bzw. „formell subjektives Recht“⁵⁸ auf eine Verkehrsbeschränkung, vor allem wenn ein Anlieger in ausreichend relevanter Weise in rechtlich geschützten Interessen berührt ist.

2. Übertragung der Vornahmerechtsprechung auf die Anfechtungsproblematik

Nach der bisherigen Rechtsprechung kann der Anfechtungskläger das Nichtvorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO im Prozeß rügen. Die Einordnung des Verkehrszeichens in das System des VwVfG zwingt dazu, statt von einer Adressatenklage von einer Drittklage auszugehen. Die Anerkennung des § 45 StVO als drittschützend hat für den Bereich des Vornahmeanspruchs bereits stattgefunden. Das ist ein wichtiger Hinweis darauf, daß es ohne einen grundsätzlichen Systembruch denkbar ist, § 45 StVO auch für den Anfechtungsprozeß drittschützenden Charakter zuzuerkennen. Ein zwingendes Argument ergibt sich hieraus gleichwohl nicht. Denn anders als beim Verpflichtungsanspruch kann bei der Anfechtungsklage eine Norm nicht insgesamt, sondern nur teilweise drittschützend sein.

Durch eine weitere Erwägung wird die These, trotz fehlender Adressateneigenschaft seien Verkehrsteilnehmer anfechtungsbefugt, jedoch bestätigt. Die in der StVO enthaltenen normativen Beschränkungen werden üblicherweise verstanden als Einschränkungen der aus Art. 2 I GG folgenden allgemeinen Handlungsfreiheit. Ein reines Abwehrverständnis greift aber zu kurz. Die StVO ist zwar auf der einen Seite freiheitsbeschränkend. Sie effektiviert aber gleichermaßen

43) Zum Begriff der materiellen Bestandskraft s. *Kopp*, VwVfG, 5. Aufl. (1991), Vorb. § 35 Rdnr. 23.

44) *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1992, 5 (6).

45) *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 6 (S. 10); letztlich hat das *BVerwG* die Frage dort aber offengelassen; entgegen dem *BVerwG* wird man aber kaum davon ausgehen können, die Frist beginne dann, wenn der Verkehrsteilnehmer vom Verkehrszeichen erstmals „betroffen“ wird, so *BVerwG*, aaO; § 70 I 1 VwGO stellt auf die Bekanntgabe, nicht auf die Betroffenheit ab.

46) I. Erg. ähnlich *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1992, 5, wonach die Anfechtungsfristen mit jedem Verkehrsvorgang neu in Lauf gesetzt werden.

47) Der sachliche Unterschied zur Auffassung des *BVerwG* (Anfechtung ein Jahr nach erstmaligem „Kontakt“) dürfte gering sein. Denn die Behörden werden selten sicher feststellen können, wann sich ein Verkehrsteilnehmer erstmals einem Verkehrszeichen genähert hat.

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

49) *BVerwG*, Buchholz Nr. 13 (S. 11).

50) *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 42 StVO Nr. 9 (S. 36); Nr. 10 (S. 38); *BVerwGE* 74, 234 (236) = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 16 (S. 20); *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 42 StVO Nr. 17 (S. 27); StVE § 45 StVO Nr. 37 = NJW 1990, 400; *VGH Mannheim*, NZV 1990, 406 = VBIBW 1990, 256 (257); *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1992, 5 (6); VRS 76, 51 (53); vgl. auch *Rüth/Berr/Berz* (o. Fußn. 1), § 45 StVO Rdnr. 5: § 45 diene ausschließlich dem öffentlichen Interesse; ebenso *Mühlhaus/Janiszewski* (o. Fußn. 1), § 45 Rdnr. 3; zutr. anders hingegen *OVG Lüneburg*, StVE § 45 StVO Nr. 28a; für § 45 I 2 Nr. 3 StVO auch *VGH Kassel*, StVE § 45 StVO Nr. 36.

51) *BVerwGE* 37, 112 (113); 74, 234 (236) = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 16 (S. 20); *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 17 (27); *OVG Lüneburg*, StVE § 45 StVO Nr. 28a; *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1992, 5 (6); NJW 1989, 2767 (2767) = StVE § 45 StVO Nr. 36 (S. 66); VRS 76, 51 (56); *VGH München*, NZV 1991, 87f. = StVE § 45 StVO Nr. 40 (S. 79).

52) S. *BVerwGE* 74, 234 (239): Für § 45 I 2 Nr. 3 StVO genüge es, daß der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringe, die im konkreten Fall unzumutbar seien. § 45 I b Nr. 5 StVO ist nach Auffassung des *VGH Kassel*, NJW 1989, 2767 (2767) = NZV 1990, 46, nur dann einschlägig, wenn es um städtebaulich begründete Maßnahmen geht. Trifft diese Auffassung zu, dürfte Schutznormcharakter nicht zu ermitteln sein.

53) *Randelzhofer*, BayVBl 1975, 607; *Pietzcker*, JuS 1982, 108.

54) So für das allgemeine Polizeirecht auch schon *Bachof*, DVBl 1961 129.

55) Vgl. zum allgemeinen Sicherheitsrecht auch *Wilke*, Festschr. f. Scupin, 1983, S. 836.

56) Das entspricht der Rechtslage im allgemeinen Polizeirecht, s. *BVerwG*, DVBl 1968, 154 (155); *VGH München*, BayVBl 1983, 20 (21); *Wilke*, Festschr. f. Scupin, S. 837.

57) S. *Alexy*, JZ 1986, 706; es handelt sich insoweit durchaus um ein subjektives Recht (s. *Bauer*, Geschichte der Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, S. 137).

58) S. *Randelzhofer*, BayVBl 1975, 573f., 607, mit zutr. Kritik an dieser Bezeichnung; vgl. auch *Pietzcker*, JuS 1982, 107.

den Freiheitsbereich des Art. 2 I GG. Sie gibt im vom Straßenrecht vorgegebenen Rahmen dem einzelnen Straßenbenutzer das Recht auf Teilnahme im Rahmen ihrer Vorschriften. Die Straßenverkehrsbehörden dürfen über die Beschränkungen, die die StVO bereits enthält, nur unter den Voraussetzungen des § 45 StVO hinausgehen. Auch wenn entsprechende Maßnahmen wie bei Verkehrszeichen als dingliche Verwaltungsakte zu qualifizieren sind, kommt es zu einer rechtlichen und nicht nur faktischen Freiheitsbeschränkung. Anders als bei statusändernden Akten im Straßenrecht, etwa einer Einziehung, Teileinziehung oder Umstufung⁵⁹, wird nicht eine per Verwaltungsakt gewährte Leistung ganz oder teilweise zurückgezogen. Die Straßenverkehrsbehörden verkürzen mit dem Erlaß von Anordnungen nach § 45 StVO vielmehr den dem Verkehrsteilnehmer vom Verordnungsgeber in Konkretisierung des Art. 2 I GG normativ zuerkannten Freiheitsbereich. Die rechtliche Betroffenheit zur Anfechtung eines Verkehrszeichens wegen fehlender tatbestandsmäßiger Voraussetzungen vermittelt deshalb auch die entsprechende Bestimmung der StVO, die durch das Verkehrszeichen abgewandelt wird. Eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf Landstraßen verschärft das Verbot des § 3 III Nr. 2 StVO, ein Nachfahrverbot für schwere Lkw die Beschränkungen, die § 30 III StVO nur für Sonn- und Feiertage enthält. Will man also den Schluß, § 45 StVO sei für den Anfechtungs- und Verpflichtungsbereich insgesamt drittschützend nicht ziehen, vermitteln andere Bestimmungen der StVO die Anfechtungsbefugnis gegen Verkehrszeichen.

IV. Die relevanten Interessen bei einer Anfechtung

1. Beschränkung auf qualifizierte Interessenbetroffenheit

Eine nach § 45 StVO angeordnete Verkehrsbeschränkung ist nur dann objektiv rechtmäßig, wenn im Rahmen der Ermessensausübung eine umfassende Abwägung der beteiligten öffentlichen und privaten Belange stattgefunden hat⁶⁰. § 45 StVO verlangt von der Straßenverkehrsbehörde allerdings nicht, die Interessen aller potentieller Betroffenen mit in die Abwägung einzustellen⁶¹. Ganz unabhängig davon, inwieweit man § 45 StVO als drittschützend versteht, sind die Verkehrsbehörden schon objektivrechtlich nicht verpflichtet, das potentielle Interesse jedes einzelnen Verkehrsteilnehmers zu beachten. Solange der einzelne nur Repräsentant des allgemeinen Interesses an der Flüssigkeit, Leichtigkeit oder Sicherheit des Verkehrs im von der StVO gezogenen Rahmen ist, gibt es keine Verpflichtung der Behörden auf Interessenberücksichtigung und deshalb auch kein entsprechendes Vorgehensrecht. Der Kreis der Betroffenen wäre nicht individualisierbar, das Abwägungsmaterial nicht überblickbar. Den Belangen normaler Verkehrsteilnehmer wird objektivrechtlich durch die Annahme entsprechender öffentlicher Belange, subjektivrechtlich insofern Rechnung getragen, als daß die Verkehrsbeschränkungen angefochten und aufgehoben werden können, wenn die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen des § 45 StVO nicht gegeben sind oder eine Maßnahme sich als nicht geeignet oder nicht erforderlich erweist.

Das Recht auf Berücksichtigung eigener Interessen als Vorgehensrecht spielt erst dann eine Rolle, wenn die Interessen eines einzelnen in besonderem Maße qualifiziert betroffen worden sind. Hierfür wird man die aus dem Baurecht bekannte Formel heranziehen können und müssen, die das BVerwG für das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot entwickelt hat. Danach müssen solche Interessen in die Abwägung eingestellt werden, die einigermaßen erheblich, schützwürdig und der planenden Stelle erkennbar sind⁶². Nur auf diese Weise lassen sich die zu beachtenden Belange für die Behörden abgrenzen⁶³. Aus der Abwägungspflicht resultiert gegebenenfalls aber auch eine Pflicht der Behörden zur

Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung⁶⁴. Dies ist die rechtsstaatliche Fortsetzung des materiellrechtlichen Abwägungsgebotes in verfahrensrechtlicher Hinsicht⁶⁵.

2. Anliegerinteressen

a) *Interessenschutz durch Art. 14 GG.* Anlieger sind in besonderem Maße von Anordnungen nach § 45 StVO betroffen. Auf der einen Seite treffen sie die Belästigungen durch Abgas- und Geräuschemissionen, die bei der Benutzung der Straße durch Verkehrsteilnehmer entstehen. Zum zweiten sind sie in besonderem Maße auf die vom Straßenverkehrsrecht mitbestimmte Nutzung der Straße angewiesen. Anfechtungsbefugnisse für „Eigentümer“-Anlieger für von Verkehrszeichen verursachte Immissionen folgen aus Art. 14 I GG, für „Anwohner“-Anlieger aus Art. 2 II 1 GG oder aus unterverfassungsrechtlichem Recht, vor allem § 45 I Nr. 3 StVO⁶⁶. Aber auch Nutzungsinteressen von Anliegern können die Anfechtungsbefugnis begründen. Allerdings verfährt die Rechtsprechung hinsichtlich der Frage der Rechte der Anlieger aus Art. 14 GG verhältnismäßig restriktiv. Zwar ist grundsätzlich anerkannt, daß Nutzungsinteressen an einer Straße dem Schutz des Art. 14 GG unterstehen können⁶⁷. Die Rechtsprechung verfolgt jedoch ein relativ striktes Alles-oder-Nichts-Prinzip. Sie ist vor allem an absoluten Grenzen für verkehrsbehördliche Anordnungen orientiert, d. h. an unbedingten Leistungs- oder Unterlassungsansprüchen. Hingegen verwendet vor allem die obergerichtliche Rechtsprechung wenig Sorgfalt auf die Ermessensprüfung⁶⁸. Dem Eigentumsschutz des Art. 14 I GG wird nur das unterstellt, was zur angemessenen Nutzung des Grundstücks erforderlich ist, der sog. Kern des Anliegergebrauchs⁶⁹. Hierzu zählt nicht die Möglichkeit der Zufahrt zum Grundstück mit dem eigenen Fahrzeug⁷⁰, bei gewerblichen wie bei nichtgewerblichen Anliegern nicht das Interesse an der Beibehaltung von Parkmöglichkeiten⁷¹.

Diese restriktive Linie gründet sich auf eine vielfach angenommene oder zumindest angedeutete Automatik zwischen Eigentumsschutz nach Art. 14 GG und der Entschädigungspflicht bei Beseitigung der Standortvorteile⁷². Sie wird aber den flexiblen Möglichkeiten der Interessenberücksichtigung, die Art. 14 GG spätestens seit der mit dem NaBauskiesungsbeschluß des BVerfG⁷³ eingeleiteten dogmatischen Umorien-

59) S. dazu Steiner, in: Steiner (Hrsg.) (o. Fußn. 1), V Rdnr. 33 ff.

60) OVG Bremen, NZV 1991, 125 (126); OVG Lüneburg, § 45 StVO StVE Nr. 7; VGH Mannheim, NZV 1989, 87; Steiner, DAR 1989, 405; Jagusch/Hentschel (o. Fußn. 1), § 45 StVO Rdnr. 8a m. w. Nachw.).

61) So auch Hügel (o. Fußn. 7), S. 67.

62) BVerwGE 59, 87 (95 ff.).

63) Für eine Heranziehung dieser baurechtlichen Grundsätze auch Steiner, DAR 1989, 406.

64) Hügel (o. Fußn. 7), S. 72 ff.

65) Steiner, DAR 1989, 407.

66) Zu den Einzelheiten, die an dieser Stelle nicht vertieft werden sollen, s. Hügel (o. Fußn. 7), S. 81 ff.

67) S. Kodal/Krämer, StraßenR, 4. Aufl. (1985), S. 563 ff.; Steiner, in: Steiner (Hrsg.) (o. Fußn. 1), V Rdnrn. 110 ff. m. w. Nachw.

68) Vgl. etwa die in anderem Zusammenhang geübte Kritik von Renck, NVwZ 1984, 355; zur Bedeutung sog. offener Eigentumspositionen für das Planungsrecht s. auch Weyreuther, DÖV 1977, 424.

69) BVerwGE 54, 1 (2); 32, 222 (225); BVerwG, Buchholz 442, 151 § 45 StVO Nr. 9; DVBl 1982, 1098; Buchholz 442, 151 § 45 StVO Nr. 15 (S. 18); VGH Mannheim, NZV 1991, 85 (86); VGH München, VRS 66, 398 (399); ausführlich Peine (o. Fußn. 15), S. 178 ff.

70) BVerwG, Buchholz 442, 151 § 45 StVO Nr. 5.

71) BVerwG, Buchholz 442, 151 § 45 StVO Nr. 10 (S. 38); DVBl 1982, 1098; Buchholz 442, 151 § 45 StVO Nr. 15 (S. 18); VGH Mannheim, VBIBW 1990, 256 (257). Auch hinsichtlich der Zulassung des Gehwegparkens (§ 42 IV mit Zeichen 315 i. V. mit § 45 III 1 StVO) soll nicht einmal ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bestehen (s. BVerwG, Buchholz Nr. 9 [S. 35]; zu den Einzelheiten s. Kodal/Krämer (o. Fußn. 67), S. 563 ff.

72) Vgl. etwa Kodal/Krämer (o. Fußn. 67), S. 556 ff.; Peine (o. Fußn. 15), S. 136.

73) BVerfGE 58, 300 ff.

tierung und die Ermessenslehre des allgemeinen Verwaltungsrechts bieten, jedoch nicht gerecht. Nicht jeder Eingriff in eigentumskräftig geschützte Positionen ist entschädigungspflichtig. Wenn bestimmte Interessen des Anliegers, sei es aufgrund seines Eigentums am Anliegergrundstück oder eines Rechts am dort eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, unter dem Schutz des Art. 14 GG stehen, bedeutet dies zunächst nur, daß Eingriffe von staatlicher Seite mit dem Übermaßverbot vereinbar sein müssen. Zu einer Entschädigungspflicht kommt es nur dann, wenn dies zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist oder wenn eine Enteignung und ein Enteignungsgesetz vorliegen (Art. 14 III GG). Deshalb sind die eigentumsfähigen Interessen des Anliegers weiter zu ziehen als dies bisher in der Rechtsprechung geschehen ist.

Gerade Parkgelegenheiten für Kunden sind für gewerbliche Straßenanlieger von existentieller Bedeutung. Mit der Einbeziehung zumindest bestehender Parkmöglichkeiten in den Schutzbereich des Art. 14 GG einer zur Erfüllung öffentlicher Zwecke nicht geeigneten, erforderlichen bzw. verhältnismäßigen Maßnahme entgegenzuwirken, ist deshalb angebracht, zumal andere Nutzungs- und Einwirkungsinteressen verschiedenster Art (vom „Kontakt nach außen“ bis zum Aufstellen von Müllbehältern) als schutzwürdig anerkannt sind. Bei entsprechend gewichtigen öffentlichen Interessen wird eine entschädigungslose Beseitigung von Parkmöglichkeiten i. d. R. ohne Geldausgleich verhältnismäßig sein⁷⁴. Konsequenz einer Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 14 I GG ist nur, daß ein öffentlichrechtlich geschütztes Interesse zumindest des gewerblichen Anliegers vorliegt, das die Straßenverkehrsbehörden bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen haben.

b) *Interessenschutz durch Art. 2 II 1 GG.* Im Hinblick auf das zweite Anliegergrundrecht des Art. 2 II 1 GG besteht noch keine Übereinstimmung, ob insofern die Funktion des Grundrechts als Eingriffsabwehrrecht oder als staatlicher Schutzanspruch einschlägig ist. Beides ist denkbar, letzteres die Regel⁷⁵. Art. 2 II 1 GG wird in seiner Funktion als Eingriffsabwehrrecht als absolute Grenze für verkehrsbehördliche Eingriffe angesehen⁷⁶. Das ergibt sich allerdings nicht schon aus der Zitierpflicht des Art. 19 I 2 GG⁷⁷. Denn Art. 19 I 2 GG gilt in seiner restriktiven Interpretation durch das *BVerfG* nur für solche Gesetze, die darauf abzielen, ein Grundrecht einzuschränken⁷⁸. Ein Eingriff in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit wird aber von § 45 StVO nicht bezweckt, er ergibt sich höchstens als Nebenfolge einer hierauf gestützten Maßnahme. Ein absolute Grenze für verkehrsregelnde Maßnahmen kann Art. 2 II 1 GG deshalb in aller Regel dann entnommen werden, wenn sich ein rechtsfehlerfreies Abwägungsergebnis nicht erzielen läßt, weil es zu einer Verschlechterung der Lärm- oder Abgassituation mit der Folge einer Überschreitung der Eingriffsgrenze des Art. 2 II 1 GG kommt.

Meist geht es aber darum, daß Verkehrsregelungen zu Lasten bestimmter Anwohner zu einem Mehr an Beeinträchtigungen führt, ohne daß die Eingriffsschwelle des Art. 2 II 1 GG überschritten wäre, also um das „Vorfeld“ des Grundrechts⁷⁹. Insofern ist es nicht überzeugend, neben der Eingriffsschwelle noch vom Vorliegen einer „Quasieingriffsschwelle“ auszugehen, die zwar die Berücksichtigungspflicht in der Abwägung auslöst, für die aber die übrigen Eingriffsregeln nicht gelten. Die Schutzwürdigkeit der Berücksichtigung der Gesundheitsinteressen der Bevölkerung unterhalb eines „Eingriffs“ beruht nicht auf der Funktion der Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, sondern auf dem von ihnen ausgehenden Schutzgebot⁸⁰. Die staatliche Schutzverpflichtung wird allerdings meist im Hinblick auf Eingriffe von privater, nichtstaatlicher Seite betont⁸¹. Gleichwohl ist auch der Staat außerhalb der Eingriffsgrenzen bei ihm zurechenbaren Vorgängen wie der Nutzung öffentlicher Straßen auf den Schutz der Rechtsgüter des Art. 2 II 1 GG verpflichtet⁸². Die-

ses Schutzgebot wird auch im Anfechtungsprozeß über die Ermessensprüfung relevant⁸³, ist aber jedenfalls nach § 45 I 2 Nr. 3 StVO auch auf unterverfassungsrechtlicher Ebene zugunsten der Wohnbevölkerung abgesichert⁸⁴. § 45 I 2 Nr. 3 StVO vermittelt nicht nur für die Verpflichtungs-, sondern auch für die Anfechtungsklage ein subjektiv-öffentliches Recht⁸⁵. Ein rechtlich geschütztes Interesse für die Anfechtungsbefugnis liegt deshalb schon aufgrund einfachen Rechts vor.

3. „Jedermann“-Interessen

Sonstige Verkehrsteilnehmer sind in den Anlieger- bzw. Anwohnerrechten aus Art. 2 II 1 GG, § 45 I 2 Nr. 3 StVO und Art. 14 GG nicht betroffen. Damit zu ihren Gunsten von einer erheblichen Betroffenheit ausgegangen werden kann, ist eine spezielle, über das durch Art. 2 I GG geschützte Recht auf Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr hinausgehende grundrechtliche Betroffenheit zu verlangen. Das ergibt sich aus der bereits angedeuteten Notwendigkeit, den Kreis derjenigen, die ein Recht auf die Abwägung ihrer Interessen haben, von der Allgemeinheit abzugrenzen. Ansonsten würde man von den Straßenverkehrsbehörden Unmögliches verlangen, wenn die Interessen jedes möglicherweise von der verkehrsbeschränkenden Regelung Betroffenen zu ermitteln und zu berücksichtigen wären.

Die notwendige spezielle grundrechtliche Betroffenheit kann sich vor allem aus Art. 12 I GG ergeben. In Betracht kommen vor allem die Interessen von Taxi-, Mietwagen- oder Fuhrunternehmern. Daß es sich nach zutreffender Erkenntnis des *BVerwG* bei verkehrslenkenden Maßnahmen i. d. R. um Berufsausübungsregelungen handelt, so daß Verkehrsbeschränkungen im allgemeinen hinzunehmen sind⁸⁶, bedeutet nur, daß sich aus Art. 12 I GG keine absolute Grenze für verkehrsbeschränkende Maßnahmen ergibt. Hieraus folgt aber nicht, daß die entsprechenden Interessen nicht im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen wären.

Liegt ein spezielles, grundrechtlich geschütztes Interesse in diesem Sinne vor, ist für die konkrete Interessenbewertung das Bestehen von Streckenalternativen für die zur Grundrechtsausübung erforderlichen Ortsveränderungen von entscheidender Bedeutung. Instrukтив ist vor allem die Frage von flächendeckenden nächtlichen Durchfahrtsbeschränkungen, etwa für schwere Lkw⁸⁷. „Sonderbetroffenheiten“, z. B. von Unternehmen mit Betriebsstätten, die sich nur über die entsprechende Straße erreichen lassen, zwingen ohnehin möglicherweise zu Beschränkungen des Verbotes. Ordnet sich das

74) Dies ist aufgrund der in einigen wichtigen Punkten unklaren Rechtsprechung des *BVerfG* zur Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung nicht einfach zu begründen. Richtigerweise wird man von einer Enteignung aber nur dann ausgehen können, wenn ein Ereignis vorliegt, das dem Bild des klassischen Güterbeschaffungsvorganges entspricht (s. *Osterloh*, DVBl 1991, 911).

75) Auf die staatliche Schutzpflicht abstellend etwa *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 12 (S. 21).

76) *Hügel* (o. Fußn. 7), S. 146.

77) *Anders Hügel* (o. Fußn. 7), S. 146.

78) *BVerfGE* 28, 36 (46); siehe auch *Roth*, Verwaltungshandeln mit Drittbetroffenheit und Gesetzesvorbehalt, 1991, S. 100 ff.

79) *BVerwGE* 74, 234 (236).

80) Vgl. auch *Hügel* (o. Fußn. 7), S. 167, der sich dort der Sache nach zum Schutzpflichtgedanken bekennt, ohne dies jedoch klar auszusprechen; weiterhin *Randelzhofer*, BayVBl 1975, 609.

81) Vgl. *Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 37 ff.

82) S. nur *BVerfGE* 56, 54 (73 ff.).

83) So auch *OVG Münster*, StVE § 45 StVO Nr. 15.

84) *BVerwGE* 74, 234 (239).

85) *VGH Mannheim*, NZV 1990, 406.

86) *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 8; sehr restriktiv *BVerwG*, StVE § 45 StVO Nr. 37: kein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Anbringen von innerörtlichen Wegweisern zu einem Betrieb.

87) S. dazu *Blume*, HessStuGZ 1992, 56 ff.

einzelne Verkehrszeichen zudem ein in ein flächendeckendes Konzept, hat man dieses zu berücksichtigen. Weitere angeordnete oder definitiv geplante Beschränkungen sind in die Abwägung mit einzubeziehen. Das Interesse an Durchfahrtsmöglichkeiten an einer bestimmten Stelle wird umso gewichtiger, je weniger Ausweichmöglichkeiten es gibt und je größer die erzwungenen Umwege und Zeitverluste werden. Die umfassende und vom Gesetzgeber sanktionierte Instrumentalisierung des Straßenverkehrsrechts für Planungszwecke⁸⁸ bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Interessenbewertung.

V. Fazit

1. Verkehrszeichen sind Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 3. Var. VwVfG.
2. Verkehrszeichen werden weder formell noch materiell bestandskräftig.
3. Aus der sog. Adressatentheorie läßt sich eine Anfechtungsbefugnis gegen ein Verkehrszeichen nicht herleiten. § 45 StVO und die den Freiheitsraum ausgestaltenden Normen der StVO sind jedoch Schutznormen im Sinne der Schutznormtheorie.
4. Im Anfechtungsprozeß gegen ein Verkehrszeichen kann sich der Anfechtungskläger zum einen darauf berufen, die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen nach § 45 StVO lägen nicht vor. Der Anfechtungskläger hat weiterhin ein Recht auf gerechte Abwägung seiner Interessen mit entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen im Rahmen der Ermessensausübung, soweit er in besonders qualifizierter Weise von der Verkehrsbeschränkung betroffen ist und dies für die Behörde erkennbar war.
5. Für die Gewichtung der Interessen spielen die Grundrechte eine erhebliche Rolle, vor allem Art. 2 II 1, 12 I und 14 GG. Das Interesse an Teilnahme am Straßenverkehr im Rahmen der allgemeinen Regeln führt hingegen zu keiner besonderen Rechtsposition in der Ermessensprüfung.

88) Vgl. BVerwG, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 8 (S. 24).

Staatsanwalt Dr. Hartmut Schneider, Berlin

Zur Strafbarkeit einer verabredeten Falschverdächtigung im Anschluß an Verkehrsunfälle*

Straftäter sind in der Regel bestrebt, ihre Verstöße gegen die Strafrechtsordnung zu kaschieren, um die Sanktionierung des Fehlverhaltens zu vereiteln. Im verkehrsrechtlichen Kontext verabreden namentlich Ehegatten im Anschluß an Verkehrsverstöße eines Partners häufig eine Irreführung der Strafverfolgungsbehörden durch falschverdächtigende Angaben über den Tatbeteiligten. Die zu besprechende Entscheidung des OLG Düsseldorf betrifft einen typischen Fall selbstbegünstigenden Verhaltens im Anschluß an alkoholbedingte Parkierungsunfälle im Straßenverkehr.

I. Sachverhalt und höchstrichterliche Ausgangserwägungen

Der dem OLG unterbreitete Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Der Angekl. und seine Ehefrau wollten nach einem Gaststättenbesuch mit ihrem Pkw nach Hause fahren. Beim Ausparken des Wagens stieß der stark alkoholisierte Angekl. mit einem abgestellten Fahrzeug zusammen und verursachte hierbei erheblichen Sachschaden. Gleichwohl setzte er die Fahrt fort, um in einer Nebenstraße unweit vom Unfallort den am eigenen Wagen entstandenen Schaden zu betrachten. Gegenüber der eintreffenden Polizei gab er an, den Pkw gefahren zu haben, woraufhin gegen ihn ein Strafverfahren eingeleitet wurde. Mehr als 2 Monate später ließ der Angekl. durch seinen Verteidiger in einem an das Gericht gerichteten Schriftsatz bewußt wahrheitswidrig detailliert vortragen, nicht er, sondern seine Ehefrau habe das Fahrzeug im Unfallzeitpunkt gelenkt.

Das AG verurteilte den Angekl. u. a. gem. § 164 I StGB wegen Falschverdächtigung. Das OLG Düsseldorf hingegen sprach den Angeklagten auf dessen Revision vom Vorwurf der Falschverdächtigung frei. Zur Begründung berief sich der *Strafsenat* auf eine ständige obergerichtliche Rechtsprechung, wonach das selbstbegünstigungsmotivierte Bestreiten der eigenen Täterschaft dann nicht als Falschverdächtigung anzusehen sei, wenn hierdurch der behördliche Verdacht notwendigerweise auf den einzigen, als potentieller Täter in Betracht kommenden Dritten gelenkt werde¹. Straflosigkeit sei dem sich selbst begünstigenden Täter in den sog. Zwei-Personen-Konstellationen nach Ansicht des OLG Düsseldorf auch dann zuzubilligen, wenn sich der Täter nicht nur auf das bloße Bestreiten der eigenen Tatbeteiligung beschränke, sondern darüber hinaus die logische Folge seiner Lüge ausspreche und den Dritten ausdrücklich bezichtige, ohne weitere Manipulationen der Beweislage vorzunehmen². Denn sowohl das einfache als auch das modifizierte Bestreiten stelle nurmehr eine Form legitimen Verteidigungsverhaltens dar. Hierfür spreche i. ü. auch der Umstand, daß nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung das Dritte belastende Leugnen der Tatbeteiligung einem Angekl. im Strafverfahren nicht strafschärfend angerechnet werden dürfe³. Das OLG Düsseldorf zieht hieraus den Schluß, daß die Unzulässigkeit der strafschärfenden Berücksichtigung des Einlassungsverhaltens erst recht das Verbot begründen müsse, ein solches Verhalten als gesonderte Straftat nach § 164 StGB zu sanktionieren.

Auf den ersten Blick scheint die Argumentation des OLG Düsseldorf überzeugend, bewegt sie sich doch auf hinlänglich bekannten und nahezu allseits akzeptierten Bahnen. Bei näherem Zusehen offenbaren sich freilich begründungstechnische Schwächen. Diese haben ihre Ursache darin, daß das Gericht sein erstaunlich selbstbegünstigungsfreundliches Ergebnis mit Hilfe einer kaum reflektierten Fallgruppensystematik zum selbstbegünstigungsmotivierten Bestreiten der Tatbeteiligung zu begründen trachtet. Nimmt man jedoch die dem Straftatbestand der Falschverdächtigung zugeschriebenen Rechtsgüter in den Blick, so erweist sich das vom OLG Düsseldorf erzielte Ergebnis zumindest auf der Grundlage des herrschenden Verständnisses von § 164 I StGB als verfehlt⁴.

* Zugleich Besprechung von OLG Düsseldorf, NZV 1992, 37.

1) OLG Celle, NJW 1964, 733; OLG Hamm, NJW 1965, 62; OLG Frankfurt, NJW 1975, 1895; BayObLG, JZ 1985, 753. Für das Schrifttum s. statt vieler Lenckner, in: *Schönke/Schröder*, StGB, 24. Aufl., § 164 Rdnr. 5; Rudolphi, in: SK-StGB, 4. Aufl., § 164 Rdnr. 9; Geilen, Jura 1984, 255.

2) Eingehend hierzu Herdegen, in: LK, 10. Aufl., § 164 Rdnr. 6. Abweichend freilich OLG Hamm NJW 1962, 62 sowie Langer, Festschr. f. Lackner, 1987, S. 563.

3) S. zuletzt BGH, NSStZ 1990, 447 (448) m. w. Nachw.

4) Unproblematisch ist die Verneinung von § 164 StGB dann, wenn man die Norm entgegen der vorherrschenden Sicht allein individualschützend versteht und die strafbarkeitsausschließende Einwilligung der Verdächtigten heranzieht. Siehe zu einem derartigen Rechtsgutverständnis und den daraus zu ziehenden Folgerungen Hirsch, GedSchr. f. Schröder, 1978, S. 307 ff. sowie Vormbaum, Der strafrechtliche Schutz des Strafurteils, 1987, S. 449 ff. Dazu, daß der Beschuldigte dann auch nach § 145 d II Nr. 1 StGB straffrei ausgeht, s. Schneider, Grund und Grenzen des strafrechtlichen Selbstbegünstigungsprinzips, 1991, S. 277 ff.