

Götz Frank: Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht. Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 4. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1992. 223 S. 68,- DM.

Zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Diese Ermächtigung des § 45 Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 3 StVO ist im Straßenverkehrsrecht die maßgebliche Rechtsgrundlage für sog. verkehrsberuhigende Maßnahmen: von der Einrichtung von verkehrsberuhigten Bereichen, geschwindigkeitsbeschränkten Zonen, Nachtfahrverboten, Halteverboten, Einbahnstraßen und Fahrbahnschwellen bis hin zur »Möblierung« innerstädtischer Straßen durch Blumenkübel. Sie bilden den Gegenstand der anregenden Studie von Götz Frank. Im ersten Teil, der etwa ein Drittel des Buches beansprucht, zeigt Frank an vielen Gerichtsentscheidungen die Grenzen auf, die die Straßenverkehrsbehörden hier einhalten müssen. Verkehrsberuhigende Maßnahmen können insbesondere nur rechtmäßig sein, wenn die Behörden bei ihrer durch § 45 StVO eröffneten Ermessensausübung die für und gegen die konkrete Maßnahme sprechenden öffentlichen und privaten Belange sachgerecht gegeneinander abwägen. Die Prozedur und die Kontrolle dieser Abwägung stellt Frank in den Vordergrund: Er plädiert dafür, das vom BVerwG im Planungsrecht entwickelte Handlungs- und Kontrollschema des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots (1. zusammenstellen, 2. gewichten, 3. Ausgleich der Belange) grundsätzlich auch auf die Entscheidungen nach § 45 StVO anzuwenden. Für den gerichtlichen Rechtsschutz sieht Frank in diesem Gebot ein Mittel, bei verkehrsberuhigenden Maßnahmen private Belange angemessen zu schützen. Betroffene Private sind danach schon klagebefugt, wenn eine verkehrsberuhigende Maßnahme möglicherweise gegen die Rechtspflicht zur Abwägung mit den individuellen Belangen dieser Kläger verstößt. Auch wenn § 45 StVO selbst nicht jedermann ein subjektiv-öffentliches Recht auf Einhaltung seiner Voraussetzungen gewährt, können so auch andere als die in ihrem Eigentum oder in ihrer Gesundheit Betroffenen verkehrsberuhigende Maßnahmen gerichtlich anfechten oder eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über solche Maßnahmen begehren. Verkehrsteilnehmern eröffne Art. 2 Abs. 1 GG die Klagebefugnis.

Vor dem Hintergrund des planungsrechtlichen Abwägungsschemas arbeitet Frank Einzelfragen der verkehrsrechtlichen Beruhigung des Straßenverkehrs auf. Deren praktische Wichtigkeit belegt der zweite, umfangreichere (Anlagen-)Teil seiner Studie. In ihm gibt der Autor Gespräche mit den für verkehrsberuhigende Maßnahmen zuständigen Stellen in 19 Städten und Landkreisen, im Regierungspräsidium Münster und im Verkehrsministerium Nordrhein-Westfalens wieder. Seine Interviews von Oktober 1987 bis Mai 1988 schildern die Erfahrungen mit verkehrsberuhigenden Maßnahmen in den ausgewählten westdeutschen (zu fast

zwei Dritteln großstädtischen) Kommunen, der niederländischen Stadt Delft und dem schweizerischen Bern. Sie unterrichten eindrucksvoll über den Variantenreichtum der Lösungen, über Mißgriffe und über praktische Schwierigkeiten wie Verlagerungen des Verkehrs oder mangelhafte Kontrollmöglichkeiten, über freiwillige Öffentlichkeitsbeteiligungen, Widerspruchsverfahren, (unveröffentlichte) Gerichtsurteile sowie über unterschiedliche innerbehördliche Entscheidungswege und Kompetenzstreitigkeiten.

In der systematischen Zusammenstellung des empirischen Materials liegt das Gewicht und die besondere Bedeutung der Studie. Gegen die von Frank vorgeschlagene Übertragung des planungsrechtlichen Abwägungsschemas auf § 45 StVO sehe ich zwei Bedenken. Das erste betrifft die Art dieser Entscheidungsfindung, ändert jedoch nichts an der Gültigkeit der von Frank gefundenen Ergebnisse zur objektiven Rechtmäßigkeit der vielen von ihm untersuchten Maßnahmen: § 45 StVO ordnet (z. B. in Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1 c) eine Ermessensausübung an. Die Entscheidung durch Ermessen ist, auch im Verkehrsrecht, hinreichend strukturiert. Eines Rückgriffs auf das Planungsrecht bedarf es hier nicht. Die das Abwägungsgebot prägende Fehlerlehre ist der Ermessensfehlerlehre nachgebildet und führt im Verkehrsrecht nicht zu zusätzlichen Entscheidungskriterien. Zum zweiten dürfte das Abwägungsgebot nicht geeignet sein, den Rechtsschutz gegen verkehrsberuhigende Maßnahmen zu erleichtern. § 42 Abs. 2 VwGO verlangt für die Klagebefugnis, daß ein subjektives Recht verletzt sein kann; begründet ist die Klage nur bei einer Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Verletzung eines individuellen Belangs, solange er nicht als subjektives öffentliches Recht geschützt ist, genügt nicht. Ob ein Recht auf gerechte Abwägung eigener Belange die Klagebefugnis erleichtert und die Erfolgsaussichten verbessert, ist schon im Planungsrecht fragwürdig. Im Verkehrsrecht können die Beschränkungen des § 42 Abs. 2 und des § 113 Abs. 1 und 5 VwGO durch Übertragung planungsrechtlicher Mechanismen deshalb nicht ohne weiteres entschärft werden. Diese Übertragung ließe sich auch kaum auf das Verkehrsrecht begrenzen: § 45 StVO ordnet keine besondere Abwägung an, die in ihrer Grundstruktur über diejenige hinausginge, die bei jeder Ermessensausübung stattfinden muß. Dem BVerwG (DVBl. 1993, 612, 614) genügt auch Art. 2 Abs. 1 GG nicht, jedem Verkehrsteilnehmer ein Recht auf Abwägung aller seiner Belange zu geben. Unabhängig davon ist es der unbestreitbare Verdienst der Studie Franks, daß sie die praktischen Folgen der bestehenden dogmatischen Schwierigkeiten weiter aufhellt.

Wiss. Assistent Dr. Martin Ibler, Göttingen