



Bremen, den 28. Oktober 2022

**Umweltrechtsklinik: Rechtsberatung für  
Umweltschutzprojekte „bottom up“**

(Leitung: Prof. Dr. Gerd Winter)

Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht

**Wem gehört die städtische Wohnstraße?**

**Julius Schröder**

Sommersemester 2022

Fachbereich 6: Rechtswissenschaft

Universität Bremen

# Inhaltsverzeichnis

<b>Die öffentliche Straße.....</b>	<b>1</b>
I. Darstellung des Problems.....	1
II. Rechtliche Lage.....	3
1. Straßenrecht.....	4
2. Straßenverkehrsrecht.....	13
3. Verhältnis Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht .....	14
4. Spezialproblem aufgesetztes Parken: VG-Urteil und Berufungsbegründung .....	17
III. Maßnahmen zur Eindämmung der Ungerechtigkeiten auf den öffentlichen Straßen .....	20
1. Regelungsmöglichkeiten nach der derzeitigen Rechtslage .....	21
2. Vorschläge zur Änderung des gesetzlichen Rahmens .....	25
3. Fazit .....	30

## Literaturverzeichnis

- Arndt, Hans-Wolfgang** „Autos ante portas“- Autos vor die Tore der Stadt  
WiVerw 1993  
206  
(zit. als *Arndt*, WiVerw 1993, 206 (230).)
- Axer, Peter** Die Widmung als Grundlage der Nutzung  
kommunaler öffentlicher Einrichtungen  
NVwZ 2021  
114  
(zit. als *Axer*, NVwZ 1996, 114 (115).)
- Bachmeier, Werner**  
**Müller, Dieter**  
**Rebler, Adolf** Straßen- und Straßenverkehrsrecht für Kommunen:  
die wichtigsten Bestimmungen mit praxisbezogenen  
Erläuterungen  
1. Auflage  
Köln 2017  
(zit. als *Bachmeier/ Müller/ Rebler*, Straßenrecht  
und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, S.)
- Barth, Sibylle**  
**Kase, Simon** Die Nutzung des öffentlichen Straßenraums für  
Shared  
Mobility-Dienste  
NVwZ 2021  
177  
(zit. *Barth/ Kase*, NVwZ 2021, 177 (177).)
- Ehlers, Dirk (Hrsg.)**  
**Fehling, Michael (Hrsg.)**  
**Pünder, Hermann (Hrsg.)**  
**Achterberg, Norbert (Begr.)**  
**Püttner, Günter (Begr.)**  
**Württemberg, Thomas (Begr.)**  
**Albers, Marion** Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht,  
Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht  
4. Auflage  
Heidelberg 2020  
(zit. als *Papier/ Durner in Ehlers/ Fehling/ Pünder*,  
Besonderes Verwaltungsrecht, § 43 Rn. 15.)
- Engländer, Armin**  
**Volk, Klaus (Begr.)** Grundkurs StPO  
10. Auflage  
München 2021  
(zit. als *Engländer/ Klaus*, Grundkurs StPO, § 12  
Rn. 13  
ff..)
- Höltig, Jonas** Vollzugsdefizite beim illegalen Gehwegparken  
NZV 2022  
220  
(zit. als *Höltig*, NZV 2022, 220 (225).)
- Jäde, Henning (Begr.)** Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung:

- Dirnberger, Franz  
Decker, Andreas  
Busse, Jürgen  
Spieß, Gerhard  
Széchényi, Attila**      Kommentar  
10. Auflage  
Stuttgart 2022  
(zit. als *Spieß* in: Jäde/ Dirnberger, BauGB, § 9 Rn. 41.)
- Jahn, Ralf**      Rechtsfragen innerstädtischer  
Verkehrsbeschränkungen  
NZV 1994  
5  
(zit. als *Jahn*, NZV 1994, 5 (7).)
- Klinski, Stefan**      Modernisierung des Straßen- und  
Straßenverkehrsrechts:  
Reformbedarf und Reformansätze für ein  
zukunftsfähiges  
Recht der Straßennutzung  
ZUR 2020  
394  
(zit. als *Klinski*, ZUR 2020, 394 (Rn).)
- Koch, Thorsten**      Die straßenrechtliche Teileinziehung in der  
Rechtsprechung des Niedersächsischen  
Oberverwaltungsgerichts  
NdsVBl 2019  
169  
(zit. als *Koch*, NdsVBl 2019, 169 (171).)
- Kodal, Kurt (Begr.) Herber, Franz-  
Rudolf (Hrsg.) Dürr, Hansjochen  
Heidorn, Sebastian Maas, Karsten  
Springe, Christian Stahlhut, Ulrich**      Straßenrecht: systematische Darstellung des Rechts  
der  
öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in Bund und  
Ländern  
8. Auflage  
München 2021  
(zit. als *Herber* in: Kodal, Handbuch Straßenrecht,  
Kapitel Rn.)
- Kromer, Michael**      Sachenrecht des öffentlichen Rechts  
Heidelberg 1985  
(zit. als *Kromer*, Sachenrecht des öffentlichen  
Rechts, S. 46.)
- Langstädtler, Sarah**      Nutzungskonflikte im Straßenverkehr: Der Streit  
um das aufgesetzte Parken

- NordÖR 2022  
282  
(zit. als *Langstädtler*, NordÖR 2022, 282 (282).)
- Maurer, Hartmut**  
Gemeingebrauch und Anliegernutzung im  
Straßenrecht  
DÖV 1975  
217  
(zit. als *Maurer*, DÖV 1975, 217 (219 ff.).)
- Sauthoff, Michael**  
Öffentliche Straßen  
3. Auflage  
München 2020  
(zit. als *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 686 ff..)
- Schoch, Friedrich (Hrsg.)  
Axer, Peter  
Eifert, Martin  
Huber, Peter M.  
Kersten, Jens  
Röhl, Hans Christian  
Schmidt-Aßmann, Eberhard  
Unger, Sebastian**  
Besonderes Verwaltungsrecht  
1. Auflage  
München 2018  
(zit. als *Axer* in: Schoch, Besonderes  
Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 74.)
- Ders. (Hrsg.)  
Schneider, Jens-Peter  
(Hrsg.)**  
Verwaltungsrecht - VwVfG: Kommentar  
2. Ergänzungslieferung  
München 2022  
(zit. als *Geis* in: Schoch/Schneider,  
Verwaltungsrecht, § 40 VwVfG Rn. 102.)
- Schulz, Uwe**  
Die Einstellung nach § 47 OWiG bei  
Verkehrsordnungswidrigkeiten  
StraFo 1999  
114  
(zit. als *Schulz*, StraFo 1999, 114 (116).)
- Steiner, Udo**  
Rechtliche Aspekte einer städtebaulich orientierten  
Verkehrsplanung in den Gemeinden  
Bonn-Bad Godesberg 1980  
(zit. als *Steiner*, Rechtliche Aspekte einer  
städtebaulich orientierten Verkehrsplanung in den  
Gemeinden, S. 11.)
- Ders.**  
Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht  
JuS 1984  
1  
(zit. als *Steiner*, JuS 1984, 1 (4).)
- Ders. (Hrsg.)  
Brinktrine, Ralf (Hrsg.)**  
Besonderes Verwaltungsrecht  
9. Auflage

**Fetzer, Thomas**  
**Fischer, Kristian**  
**Haack, Stefan**  
**Oldiges, Martin**  
**Schenke, Ralf P.**  
**Schenke, Wolf-Rüdiger**

Heidelberg 2018  
(zit. als *Steiner*: in Steiner/Brinktrine, Besonderes  
Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 10.)

**Weidlich, Sandra**

Regelungsbedarfe zur Anpassung des  
Straßenverkehrs an den Klimawandel  
NZV 2011  
73  
(zit. als *Weidlich*, NZV 2011, 73 (77).)

## Online-Quellen

Amt für Straßen und Verkehr, Dauerhafte Sondernutzung von Verkehrsflächen Beantragen, abrufbar unter:

[https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.9619.de&template=00\\_html\\_to\\_pdf\\_d](https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.9619.de&template=00_html_to_pdf_d) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Infrastruktur, abrufbar unter:

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/infrastruktur-statistik.html> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Radverkehr, abrufbar unter:

<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Fahrradverkehr/fahrradverkehr.html> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Verkehr in Zahlen 2021/2022 50. Jahrgang, S., abrufbar unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Die Zeit, Jeder fünfte Käufer des 9-Euro-Tickets nutzt ÖPNV erstmals vermehrt, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/mobilitaet/2022-07/verkehr-oepnv-9-euro-ticket-hoehere-nachfrage> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Verkehrs, Stand 01.01.2020, abrufbar unter:

[https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/laengenstatistik-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/laengenstatistik-2020.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Die Bundesregierung, Verkehr, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/verkehr-1672896> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Kraftfahrt-Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 10/2022 Der Fahrzeugbestand am 1. Januar 2022, abrufbar unter:

[https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10\\_fz\\_bestand\\_pm\\_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%20Anh%C3%A4nger](https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10_fz_bestand_pm_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%20Anh%C3%A4nger). (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Rehling, Heiner, S p i e l L a n d s c h a f t B r e m e n, S. 9, abrufbar unter:

[https://www.spielandschaft-bremen.de/images/Artikel/Zeitschrift-2017\\_hp.pdf](https://www.spielandschaft-bremen.de/images/Artikel/Zeitschrift-2017_hp.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Rehling, Heiner, SpielLandschaftStadt e.V., abrufbar unter:

<https://www.bremen.de/visitenkarte/spiellandschaftstadt-ev-343800/> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Statistisches Bundesamt, Haushalte und Familien, abrufbar unter:

[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/_inhalt.html) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

# Die öffentliche Straße

## I. Darstellung des Problems

Die Straßennutzung ist in Deutschland Bestandteil des täglichen Lebens. Jedoch gehen mit dem stetig wachsenden Verkehrsaufkommen Belastungen für die Bevölkerung wie schlechte Luft, Lärm oder „Nutzungskonflikte“<sup>1</sup> unter den Verkehrsteilnehmern einher.

Neben Differenzen unter den Radfahrern, Fußgängern und Autofahrern, um die Nutzungsmöglichkeit des vorhandenen Verkehrsraumes, gewinnt das Problem der Ungleichbehandlung von Personen, welche die Straße zur Fortbewegung nutzen wollen und denjenigen, welche den öffentlichen Raum für andere Aktivitäten beanspruchen, an Bedeutung.

Aufgrund des erhöhten Verkehrsaufkommens hat sich das Bild auf den öffentlichen Straßen in den letzten Jahren geändert. Der dadurch verengte Raum bietet Kindern nicht mehr die Möglichkeit die Flächen für Freizeitaktivitäten sicher zu nutzen. Auch weitere nicht verkehrliche Nutzungen sind oftmals nicht möglich.

Im Wesentlichen dienen die öffentlichen Straßen nur noch dem Autoverkehr und die nicht verkehrliche Nutzung wird zunehmend eingeschränkt. Hieraus ergeben sich Konflikte zwischen der verkehrlichen- und der nicht verkehrlichen Nutzung der öffentlichen Straßen.

Es ist festzustellen, dass die Straßennutzung für nicht verkehrliche Zwecke in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung verliert. Im Jahr 2022 betrug die Zahl zugelassener Fahrzeuge in Deutschland rund 67,7 Millionen, von denen mit 48.540.878 Personenkraftwagen (Pkw) den Großteil ausmachen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Barth/ Kase, NVwZ 2021, 177 (177).

<sup>2</sup> Pressemitteilung Nr. 10/2022 Der Fahrzeugbestand am 1. Januar 2022, abrufbar unter: [https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10\\_fz\\_bestand\\_pm\\_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%20DAn%C3%A4nger](https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10_fz_bestand_pm_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%20DAn%C3%A4nger). (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Bei deutschlandweit 40,7 Millionen<sup>3</sup> Haushalten entfallen auf jeden Haushalt rund 1,2 Autos.

Allein im Bundesland Bremen sind 299.330 Pkw angemeldet.<sup>4</sup>

Als Vergleichswert können die Zahlen von vor 30 Jahren herangezogen werden. Im Jahr 1992 waren in der Bundesrepublik insgesamt 37 Mio. Pkw zugelassen.<sup>5</sup> Bis heute ist die Zahl der Autos um 11 Millionen angestiegen und erhöht sich weiterhin kontinuierlich. Auch neue Fahrzeugarten, wie zum Beispiel E-Scooter, kommen auf der begrenzt zur Verfügung stehenden Fläche zu den herkömmlichen Fahrzeugen hinzu.

Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die Umwelt, durch die Straßennutzung mittels Personenkraftwagen, ist ebenfalls der Flächenverbrauch in Folge des Straßenbaus zu betrachten. Das Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland umfasste 2021 rund 830.000 Kilometer.<sup>6</sup>

Neben der Fortbewegung mittels eines Autos sind weitere Möglichkeiten des Verkehrs und der Mobilität vorhanden. Einen wesentlichen Bestandteil des gesamten Verkehrsaufkommens macht, mit rund 15,3%, der öffentliche Personennahverkehr aus.<sup>7</sup>

Im Zuge des 9-Euro-Tickets nahm jeder fünfte Nutzer dieses Angebotes die öffentlichen Verkehrsmittel zum ersten Mal regelmäßig in Anspruch.<sup>8</sup> Hieran ist eine gewisse Bereitschaft zum Umstieg auf Bus und Bahn zu erkennen.

---

<sup>3</sup> Haushalte und Familien, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/_inhalt.html) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>4</sup> Kraftfahrt-Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 10/2022 Der Fahrzeugbestand am 1. Januar 2022, abrufbar unter: [https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10\\_fz\\_bestand\\_pm\\_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%2DAnh%C3%A4nger](https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2022/pm10_fz_bestand_pm_komplett.html#:~:text=Januar%202022%20rund%2067%2C7,%2C1%20Millionen%20Kfz%2DAnh%C3%A4nger). (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>5</sup> Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1993, S. 345.

<sup>6</sup> Infrastruktur, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/infrastruktur-statistik.html> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>7</sup> Verkehr in Zahlen 2021/2022 50. Jahrgang, S. 221, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?blob=publicationFile> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>8</sup> Jeder fünfte Käufer des 9-Euro-Tickets nutzt ÖPNV erstmals vermehrt, abrufbar unter:

Auch das Fahrrad als Fortbewegungsmittel wird von 80% der Deutschen regelmäßig genutzt.<sup>9</sup>

Fraglich ist, ob die zur Verfügung stehende Fläche fair zwischen den verschiedenen Mobilitätsarten aufgeteilt wird.

Die Differenz zwischen Strecken, welche lediglich dem Autoverkehr zur Verfügung stehen und solchen, welche den Radverkehr privilegieren, zeigt sich am Beispiel der vorhandenen Streckenkilometer.

2020 betrug die Länge der Radwege in Deutschland 6.836 Kilometer.<sup>10</sup> Autobahnen, auf welchen ausschließlich mobilisierte Kraftfahrzeuge fahren dürfen, machten im Bundesgebiet im selben Jahr 13.191 Kilometer aus.<sup>11</sup>

Diese Daten zeigen, dass Radfahrern, trotz ähnlicher Nutzerzahlen, gegenüber Autofahrern ein deutlich geringerer Anteil an öffentlicher Fläche zugewiesen wird.

Aufgrund der genannten Zahlen sind die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer sowie das Verhältnis der verkehrlichen und nicht verkehrlichen Straßennutzung zu beleuchten. Allgemein stellt sich die Frage, wem die öffentliche Straße gehört.

Folgender Beitrag wird anhand einer Darstellung der geltenden Rechtslage (II.) Maßnahmen zur Eindämmung des Problems der Ungerechtigkeit auf öffentlichen Straßen (III.) aufzeigen.

## **II. Rechtliche Lage**

Als rechtlicher Rahmen ist für Nutzungskonflikte das Straßenrecht (1.), das Straßenverkehrsrecht (2.) sowie das Verhältnis dieser

---

<https://www.zeit.de/zustimmung?url=https%3A%2F%2Fwww.zeit.de%2Fmobilitaet%2F2022-07%2Fverkehr-oepnv-9-euro-ticket-hoehere-nachfrage> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>9</sup> Radverkehr, abrufbar unter:

<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Fahrradverkehr/fahrradverkehr.html> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>10</sup> Verkehr in Zahlen 2021/2022 50. Jahrgang, S. 106, abrufbar unter:

[https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022)

<sup>11</sup> Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Verkehrs, Stand 01.01.2020, abrufbar unter:

[https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/laengenstatistik-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/laengenstatistik-2020.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

beiden Rechtsgebiete (3.) zu beachten.

Weiterhin wird auf das Sonderproblem des aufgesetzten Parkens eingegangen (4.).

### **1. Straßenrecht**

Bezüglich des Straßenrechts wird beleuchtet, inwieweit dieses Teilgebiet die Straße außer für den Autoverkehr auch für andere Nutzungsmöglichkeiten bereitstellt. Hierfür sind sowohl das Straßenbaurecht als auch das Straßennutzungsrecht zu betrachten.

Nach § 2 Absatz 1 Bremisches Landesstraßengesetz sind Straßen im Sinne dieses Gesetzes diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.<sup>12</sup>

Hieran ist zu erkennen, dass ohne einen Widmungsakt keine Straße im Sinne des Straßenrechts vorliegt. Die Widmung ist der Kurationsakt einer öffentlichen Straße.<sup>13</sup> Somit ist festzuhalten, dass unter das Straßenrecht nur Straßen fallen, welche gewidmet worden sind.

#### **a) Skizze des Straßenbaurechts**

Der Bau und Ausbau von Straßen, Brücken und ähnlichen Verkehrsanlagen, welche der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden, bringt für den jeweiligen Vorhabenträger verschiedene Schwierigkeiten mit sich.

Aufgrund der Baulast treffen bei der Errichtung und Instandhaltung eines Verkehrssystems unterschiedliche politische sowie gesellschaftliche Vorstellungen aufeinander.

Nicht zuletzt wird oftmals im Vorfeld von Baumaßnahmen über Art und Ausmaß des umweltverträglichen Verkehrs gestritten.<sup>14</sup>

Diverse rechtliche, politische sowie tatsächliche Maßnahmen sind erforderlich, um eine öffentliche Straße im Sinne des Straßenrechts zu schaffen.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> S. § 2 Abs. 1 BremLStrG.

<sup>13</sup> *Axer*, NVwZ 1996, 114 (115).

<sup>14</sup> *Steiner* in: *Steiner/Brinktrine*, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 10.

<sup>15</sup> *Papier/Durner* in: *Ehlers/ Fehling/ Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, § 43 Rn. 15.

In den folgenden Ausführungen werden die beschriebenen innerstädtischen Nutzungskonflikte am Beispiel des Landes Bremen erörtert.

Nach § 10 des Bremischen Landesstraßengesetzes umfasst die Straßenbaulast alle Aufgaben, welche mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängen.

Gemäß § 10 Satz 2 BremLStrG haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen.<sup>16</sup>

Anhand des Wortlautes dieser Vorschrift ist zu erkennen, dass die Norm den Verkehr und dessen Bedürfnisse in den Vordergrund stellt und nicht verkehrliche Nutzungsarten keine Erwähnung finden.

Bei der Ausübung der Straßenbaulast sind sonstige Belange wie beispielsweise der Umweltschutz oder die Barrierefreiheit zu berücksichtigen.

Solche Ausführungen über den Inhalt der Straßenbaulast finden sich in allen Straßengesetzen der Länder sowie in § 3 des Bundesfernstraßengesetzes.

Neben der Baulast kommt dem Träger auch eine Last zur Unterhaltung, Erweiterung oder zur Verbesserung der Straßen zu.<sup>17</sup>

Von der Unterhaltungspflicht sind sowohl Ersatz, Erneuerung und Instandsetzung sowie Maßnahmen zur Herstellung oder zum Erhalt der Funktionstüchtigkeit umfasst.<sup>18</sup>

Aufgrund des technischen Fortschrittes verändern sich die Anforderungen an den Baulastträger jedoch stetig. Beispielsweise unterliegt die Errichtung von Ladesäulen für Elektroautos der straßenrechtlichen Baulast.<sup>19</sup> Neben den technischen

---

<sup>16</sup> S. § 10 S. 2 BremLStrG.

<sup>17</sup> *Axer* in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 74.

<sup>18</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 686 ff..

<sup>19</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss v. 13.7.2018 –8 CE 18.1071– (nach Juris).

Entwicklungen spielen auch politische Ziele, wie die Förderung der Elektromobilität, in den Umfang der Straßenbaulast hinein.<sup>20</sup>

Da die Pflichten aus der Straßenbaulast rein objektiv-rechtlichen Verpflichtungen sind, besteht für den Straßennutzer kein subjektivöffentlich-rechtlicher Anspruch auf Erfüllung der Baulast.<sup>21</sup>

Der Baulastträger wird grundsätzlich anhand der jeweiligen Straßengruppe ermittelt.<sup>22</sup>

Die Straßenbaulast für Bundesfernstraßen liegt beim Bund, für Landesstraßen bei dem jeweiligen Land und für Kreisstraßen grundsätzlich bei den Landkreisen.<sup>23</sup>

Im Stadtstaat Bremen trägt die Gemeinde nach § 11 BremLStrG die Straßenbaulast für sämtliche Straßen, welche keine Bundesstraßen sind.<sup>24</sup>

#### **b) Straßennutzungsrecht**

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Entstehung einer öffentlichen Straße ist die Widmung.

Straßenrecht ist kodifiziertes Recht der öffentlichen Sachen.<sup>25</sup>

Dies bedeutet, dass das Recht der öffentlichen Sachen für den Erbau, die Instandhaltung und Nutzung einer öffentlichen Straße maßgebend ist.

Durch die Widmung, welche einen hoheitlichen Rechtsakt darstellt, wird die Sache in das öffentlich-rechtliche Sonderregime überführt, sodass diese einem öffentlichen Zweck dient und ihre Nutzung durch die Allgemeinheit geregelt wird.<sup>26</sup> Darüber hinaus beinhaltet die Widmung die Einstufung der Straße in eine der gesetzlich vorgesehenen Straßengruppen.<sup>27</sup> Ist eine solche Einstufung nicht ausreichend konkretisiert und lässt sich daraus die

---

<sup>20</sup> Verkehr, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/verkehr-1672896> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>21</sup> Axer in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 75.

<sup>22</sup> Axer in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 74.

<sup>23</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 13. Kapitel Rn. 4.

<sup>24</sup> S. § 11 Abs. 1 BremLStrG.

<sup>25</sup> Axer in: Schoch Rn. Kapitel 6 Rn. 39.

<sup>26</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil v. 28.4.2016 – 4 LB 23/15–, Rn. 74 (nach Juris).

<sup>27</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 41.

Verkehrsfunktion der Straße nicht eindeutig bestimmen, hat die Widmung diese Funktion näher zu bestimmen.<sup>28</sup> Mittels objektiver Maßstäbe kann die Widmung weiter beschränkt werden. Beispielsweise können der Benutzerkreis, die Benutzungsarten oder auch die Benutzungszeiten konkretisiert und eingegrenzt werden.<sup>29</sup> Die Beschränkung einer Widmung benötigt keine weiteren Voraussetzungen als die Widmung.<sup>30</sup>

Durch eine solche Vorgabe kann von dem eigentlichen Grundsatz, dass die Widmung keine verkehrsfremden Nutzungen eröffnen darf,<sup>31</sup> abgewichen werden. So können beispielsweise verkehrsberuhigte Bereiche geschaffen werden, in denen nicht die Fortbewegung im Vordergrund steht. Zudem kann die Beschränkung auf gewisse Benutzer eine Stärkung dieser Nutzungsart darstellen.

Gegenstand der straßenrechtlichen Widmung ist eine neu erbaute Straße, ein neuer Abschnitt einer bereits vorliegenden Straße oder eine bis dahin private Straße.<sup>32</sup>

Als materiell-rechtliche Voraussetzung der Widmung ist vorgesehen, dass dem Träger der Straßenbaulast das dingliche Recht zukommt, über das für die Straße notwendige Grundstück zu verfügen, oder dass der Eigentümer beziehungsweise ein Dritter, welchem ein dingliches Recht an dem Grundstück zusteht, dieser Verfügung zugestimmt hat.<sup>33</sup>

Zudem muss die Widmung inhaltlich mit einer vorangehenden planerischen Entscheidung übereinstimmen.<sup>34</sup>

Liegt dies vor, kann die Widmung durch die zuständige Straßenbaubehörde mittels eines Verwaltungsaktes in Form der Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG bekannt gemacht

---

<sup>28</sup> *Bachmeier/ Müller/ Rebler*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, S. 305.

<sup>29</sup> *Herber* in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 7. Kapitel Rn. 10.

<sup>30</sup> *Papier/ Durner* in: Ehlers/ Fehling/ Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, § 43 Rn. 80 ff..

<sup>31</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 59.

<sup>32</sup> *Herber* in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 7. Kapitel Rn. 5.

<sup>33</sup> *Steiner* in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 43.

<sup>34</sup> *Weidlich*, NZV 2011, 73 (77).

werden.<sup>35</sup> Neben dieser häufigsten Widmungsart ist eine Widmung ebenfalls durch Gesetz, öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Planfeststellungsbeschluss, Verkehrsübergabe als fiktive Widmung oder durch Eintragung in das Straßenverzeichnis möglich.<sup>36</sup>

Wird der Erlass einer Widmung angestrebt, kommt aufgrund der Rechtsnatur der Widmung lediglich eine verwaltungsrechtliche Verpflichtungsklage in Betracht. Diese Klageart setzt einen Anspruch voraus. Einen solchen normiert das Straßenrecht jedoch nur in Ausnahmefällen, weshalb die Verpflichtungsklage im Regelfall aufgrund der Klagebefugnis zukünftiger Straßennutzer ausscheidet.<sup>37</sup> Ein solcher Ausnahmefall liegt beispielsweise vor, wenn ein Anspruch aufgrund eines Vertrages mit einem Erschließungsträger nach § 12 BauGB, besteht.<sup>38</sup>

Wie bereits dargestellt, entsteht die öffentliche Straße mit der Widmung. Eine weitere Wirkung ist die Überlagerung des Eigentums an den Grundstücken, welche zum Bau der Straße zur Verfügung gestellt worden sind. Die Eigentumspositionen gehen grundsätzlich nicht unter, die Verfügungsmacht des Eigentümers wird jedoch beschränkt.<sup>39</sup>

Darüber hinaus eröffnet die Widmung gewisse Nutzungsmöglichkeiten, konkreter den Anlieger- und Gemeingebrauch sowie Sondernutzungen.<sup>40</sup>

Die wichtigste aller Nutzungsarten stellt der Gemeingebrauch dar. Gemäß der Legaldefinition in § 15 Bremisches Landesstraßengesetz ist der Gebrauch der Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften gestattet.<sup>41</sup> An dieser Vorschrift ist zu erkennen, dass das subjektiv-öffentliche Recht auf Gemeingebrauch nicht unbeschränkt gilt.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 47.

<sup>36</sup> Kromer, Sachenrecht des öffentlichen Rechts, S. 46.

<sup>37</sup> Axer in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 68.

<sup>38</sup> Axer in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 68.

<sup>39</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 36.

<sup>40</sup> Papier/ Durner in: Ehlers/ Fehling/ Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, § 43 Rn. 37.

<sup>41</sup> S. § 15 Abs. 1 BremLStrG.

<sup>42</sup> Maurer, DÖV 1975, 217 (219 ff.).

Der § 15 Bremisches Landesstraßengesetz schreibt im Gegensatz zu anderen Straßengesetzen der Länder oder auch des Bundesfernstraßengesetzes nicht die eindeutige Nutzung für Verkehr vor.

Hingegen normiert § 7 Bundesfernstraßengesetz, dass ein Gemeingebrauch lediglich vorliegt, wenn der überwiegende Gebrauch der Straße für Verkehrszwecke gedacht ist.<sup>43</sup> Allgemein anerkannt ist, dass aufgrund des gesetzgeberischen Zweckes und der Auslegung des Wortlautes des Begriffes „Straße“ eine Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs nur zulässig ist, wenn diese in der Mehrzahl der Nutzungen für Verkehr bestimmt ist.<sup>44</sup> Somit wird auch bei Normen, welche keine Bezugnahme auf den Verkehr vorsehen, eine solche impliziert.

Die Frage, wie dieser Verkehrsbegriff auszufüllen ist, kann anhand des traditionellen Verkehrsbegriffes beantwortet werden. Hiernach liegt Verkehr vor, wenn die Straße zur Ortsveränderung von Personen oder Sachen genutzt wird.<sup>45</sup> Ebenfalls unter den Gemeingebrauch fällt das Abstellen von funktionsfähigen Fahrzeugen als sogenannter ruhender Verkehr.<sup>46</sup> Auch kommunikative Tätigkeiten wie beispielsweise der Meinungsaustausch oder andere grundrechtlich geschützte Betätigungen, welche ohne Hilfsmittel auf der Straße ausgeübt werden, sind nach mehrheitlich vertretener Auffassung unter den Begriff des Verkehrs zu subsumieren.<sup>47</sup>

Neben dem Gemeingebrauch sieht das Straßenrecht noch zwei weitere Nutzungsarten vor. Den Anliegergebrauch und die öffentlichrechtliche Sondernutzung.<sup>48</sup>

Einem Anlieger, also dem Eigentümer oder Besitzer eines Grundstückes, welches an eine öffentliche Straße grenzt beziehungsweise welches durch eine Zufahrt oder einen Zugang an

---

<sup>43</sup> S. § 7 Abs. 1 S. 1 FStrG.

<sup>44</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht 24. Kapitel Rn. 8.

<sup>45</sup> BVerwG, Urteil v. 26.6.1970, BVerwGE Band 35, 326.

<sup>46</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 313.

<sup>47</sup> Axer in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 90 ff..

<sup>48</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 120.

die Straße angebunden ist, kommt eine eigene Rechtsposition zu.<sup>49</sup> Nur in vereinzelt Landesstraßengesetzen wird der Anliegergebrauch ausdrücklich normiert. Das Bundesverwaltungsgericht stellt jedoch den Kerngehalt der Teilnahme des Anliegers am Gemeingebrauch unter den Schutz des Artikels 2 Absatz 1 Grundgesetz sowie des Artikels 14 Grundgesetz.<sup>50</sup>

Diesem wird sowohl eine verkehrliche, aber auch eine geschäftliche Kommunikation, ein Gebrauch der Straße für eigene Zwecke sowie ausreichende Licht und Luftzufuhr auf das Anliegergrundstück gewährt.<sup>51</sup> Folglich gehen diese Rechtspositionen über den Gemeingebrauch hinaus, weshalb auch neben dem Anliegergebrauch vom gesteigerten Gemeingebrauch gesprochen wird.<sup>52</sup>

Wie bereits dargelegt, enthält das Straßenrecht neben dem Gemeingebrauch und dem Anliegergebrauch ein weiteres Nutzungsrecht. Die öffentlich-rechtliche Sondernutzung geht gemäß der Legaldefinition in § 18 des Bremischen Landesstraßengesetzes über den Gemeingebrauch hinaus.<sup>53</sup>

Die Frage, wann eine Sondernutzung vorliegt, ist im Einzelfall zu beantworten, als Beispiel kann die Außengastronomie mit der Bewirtschaftung von Gästen genannt werden.<sup>54</sup>

§ 18 BremLStrG schreibt vor, dass jede Nutzungsart, welche über den Gemeingebrauch hinausgeht und nicht vom Anliegergebrauch gedeckt ist, einer Genehmigung bedarf. Folglich ist diese erforderlich, wenn die jeweilige Tätigkeit den Gemeingebrauch dauerhaft beeinträchtigen kann.<sup>55</sup> Die Erteilung der

---

<sup>49</sup> *Bachmeier/ Müller/ Rebler*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, S. 340.

<sup>50</sup> BVerwG, Urteil vom 25. September 1968 – IV C 195.65 –, BVerwGE 30, 235-240

<sup>51</sup> *Herber* in: *Kodal*, Handbuch Straßenrecht, 25. Kapitel Rn. 13.

<sup>52</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 359.

<sup>53</sup> S. § 18 Abs. 1 S. 1 BremLStrG.

<sup>54</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 389.

<sup>55</sup> *Axer* in: *Schoch*, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 6 Rn. 102.

Sondernutzungserlaubnis ergeht als begünstigender Verwaltungsakt mit einem Ermessensspielraum der zuständigen Behörde.<sup>56</sup>

Für die Beantragung, welche in Bremen beim Amt für Straßen und Verkehr einzureichen ist, genügt ein formloser schriftlicher Antrag.<sup>57</sup>

Gemäß § 18 Absatz 9 Bremisches Landesstraßengesetz können die Gemeinden gewisse Nutzungen von der Pflicht zur Einholung einer Genehmigung befreien.<sup>58</sup> Dies ist durch den Erlass einer Satzung möglich.

Neben der öffentlich-rechtlichen Sondernutzung kann gemäß § 19 BremLStrG eine privatrechtliche Sondernutzung zulässig sein, jedoch nur, wenn diese Nutzung den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt.<sup>59</sup> Als Beispiele solcher bürgerlich rechtlichen Sondernutzungen sind zum einen das Verlegen und der dauerhafte Verbleib von Stolpersteinen im Gehweg zu nennen.<sup>60</sup> Zum anderen fällt hierunter auch das Anbringen von Werbeschildern an Häuserfassaden, welche auch als „Nasenschilder“ bezeichnet werden, weil sie in den Luftraum oberhalb der Straße hineinragen.<sup>61</sup>

Verliert die öffentliche Straße jede Verkehrsbedeutung oder liegt ein öffentliches Interesse an ihrer Aufhebung vor, so kann die zuständige Straßenbehörde die Straße nach § 7 Bremisches Landesstraßengesetz entwidmen.<sup>62</sup>

Wird die Entwidmung aufgrund des öffentlichen Interesses vorgenommen, ist anhand des Wortlauts der Vorschrift zu erkennen, dass eine Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu erfolgen hat. Für die Rechtmäßigkeit müssen die öffentlichen Interessen gegenüber den privaten überwiegen.

---

<sup>56</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 127.

<sup>57</sup> Dauerhafte Sondernutzung von Verkehrsflächen Beantragen, abrufbar unter: [https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.9619.de&template=00\\_html\\_to\\_pdf\\_d](https://www.service.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen128.c.9619.de&template=00_html_to_pdf_d) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>58</sup> S. § 18 Abs. 9 BremLStrG.

<sup>59</sup> S. § 19 BremLStrG.

<sup>60</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 15.12.2017 –8 ZB 16.1806– (nach Juris).

<sup>61</sup> BGH, Urteil vom 28.9.1982 –KZR 17/81– (nach Juris).

<sup>62</sup> S. § 7 Abs. 1 S. 1 BremLStrG.

Eine Definition des öffentlichen Interesses liegt nicht vor, insbesondere das Verkehrsinteresse der Nutzer, die Anliegerinteressen sowie eine Verkehrsberuhigung werden hierunter subsumiert.<sup>63</sup> Die Entwidmung stellt den *actus contrarius*<sup>64</sup> zur Widmung dar.

Die auch als Einziehung<sup>65</sup> bezeichnete Maßnahme erfolgt wie die Widmung zumeist als Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung.

In Folge der Entwidmung verliert die Straße die Eigenschaft einer öffentlichen Sache.<sup>66</sup> Stehen die Grundstücke im Eigentum des Staates, verbleiben diese öffentliche Sachen. Liegt die Fläche im Eigentum von Privatpersonen, wird aus der öffentlichen Straße eine private. Gemeingebrauch, widerrufliche Sondernutzungen sowie die öffentliche Sachherrschaft entfallen. Folglich ergehen Nutzungsbeschränkungen bis hin zum vollständigen Verlust der, bis zu dem Zeitpunkt zugelassenen, Gebrauchsmöglichkeit. Neben der Entwidmung sehen die Straßengesetze der Länder sowie das Bundesfernstraßengesetz noch die Teileinziehung vor. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 BremLStrG kann die Entwidmung auf bestimmte Verkehrsarten und Verkehrszwecke beschränkt werden.<sup>67</sup>

Hiernach wird die Widmung aufrechterhalten, diese wird jedoch nachträglich mit Beschränkungen der Nutzung versehen. Die Teileinziehung stellt einen Unterfall der Volleinziehung dar.<sup>68</sup> Voraussetzungen und Verfahren der Teileinziehung entsprechen denen der Volleinziehung.

Jedoch sind sowohl Wirkung als auch Einsetzbarkeit der Beschränkung einer Widmung andere als die vollständige Entziehung der Straßeneigenschaften.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 10. Kapitel Rn. 25.

<sup>64</sup> OVG Lüneburg, Beschluss v. 29.12.2015 –7 ME 53/15–, Rn. 7 (nach Juris).

<sup>65</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 254.

<sup>66</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 78.

<sup>67</sup> S. § 7 Abs. 1 S. 2 BremLStrG.

<sup>68</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 10. Kapitel Rn. 72.

<sup>69</sup> Steiner, Rechtliche Aspekte einer städtebaulich orientierten Verkehrsplanung in den Gemeinden, S. 11.

In Folge der Teileinziehung können Nutzungskreise, -zwecke, -arten und -zeiten im Nachhinein beschränkt werden. Als bedeutsames Anwendungsbeispiel ist die Errichtung von Fußgängerzonen zu nennen, welche zumeist mittels der Teileinziehung geschaffen werden.<sup>70</sup>

Gegen eine rechtswidrige Entwidmung normiert das bremische Landesstraßenrecht kein allgemeines Abwehrrecht.<sup>71</sup>

## **2. Straßenverkehrsrecht**

Als weiteres wichtiges Teilgebiet ist das Straßenverkehrsrecht zu skizzieren.

Unter das Straßenverkehrsrecht fallen im Gegensatz zum Straßenrecht alle der Öffentlichkeit faktisch zur Verfügung stehenden Straßen.<sup>72</sup>

Das Straßenverkehrsrecht regelt den Verkehr unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten.<sup>73</sup> In § 6 Absatz 1 StVG wird das Ziel, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sicherzustellen, normiert.<sup>74</sup> In diesem Teilgebiet werden Gefahren, welche dem Verkehr und den Verkehrsteilnehmern drohen, aufgegriffen. Die Gefahrenquelle ist für die Anwendung des Straßenverkehrsrechts nicht von Relevanz, alle Störungsursachen kommen in Betracht.

Das vorgeschriebene Verhalten aus § 1 Absatz 2 StVO, dass die Verkehrsteilnehmer untereinander so handeln sollen, dass kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar behindert oder belästigt wird sowie die Pflicht zur Rücksicht aus § 1 Absatz 1 StVO, stehen in Widerspruch zur Realität des erhöhten Verkehrsaufkommens auf den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Flächen.

Neben allgemeinen Verkehrsregeln stellt das Straßenverkehrsrecht auch Vorschriften bezüglich Zeichen, Verkehrseinrichtungen sowie

---

<sup>70</sup> Koch, NdsVBl 2019, 169 (171).

<sup>71</sup> Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss v. 08.01.2016 –1 B 134/15–, Rn. 8 (nach Juris).

<sup>72</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 12.

<sup>73</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 23.

<sup>74</sup> S. § 6 Abs. 1 StVG.

Durchführungs- und Bußgeldvorschriften auf. Ebenfalls normiert werden die Schaffung und Führung verschiedener Register wie beispielsweise dem Fahreignungsregister.

Für die unterschiedlichen Fortbewegungsmittel finden sich teilweise eigene Bestimmungen. Während für eine Verkehrsteilnahme mittels Fahrrad zum größten Teil die Vorschriften über Pkw anzuwenden sind, findet sich in der Straßenverkehrs-Ordnung eine eigene Norm für Fußgänger. Nach § 25 StVO müssen Fußgänger den Gehweg nutzen.

§ 31 StVO verbietet das Spielen und die Ausübung von Sport auf der Fahrbahn. Fahrzeuge hingegen sind nach § 2 Absatz 1 StVO ausdrücklich dazu verpflichtet, die Fahrbahn zu nutzen. Anhand dieser Regelungen ist ein Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln zu erkennen.

Die meisten Vorschriften sowie der signifikante Teil der zur Verfügung stehenden Fläche beziehen sich auf Fahrzeuge, insbesondere Pkw. Normen, welche Fußgänger privilegieren, enthält die StVO nicht. Der § 25 StVO als einzige Vorschrift, welche lediglich Fußgänger anspricht, weist diesen Verkehrsteilnehmer den Gehweg zu und legt weitere Regelungen, wie sich Fußgänger gegenüber des motorisierten Verkehrs zu verhalten haben, fest. Besonders deutlich wird dies in § 25 Absatz 3 Satz 1 StVO. Hiernach hat, wer zu Fuß geht, Fahrbahnen unter Beachtung des Fahrzeugverkehrs zügig auf dem kürzesten Weg quer zur Fahrtrichtung zu überschreiten.<sup>75</sup>

Auch durch diese Vorschrift wird deutlich, dass das Straßenverkehrsrecht den Fokus auf Autos legt.

### **3. Verhältnis Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht**

Wie dargestellt, sind Straßen und der Verkehr im allgemeinen Gegenstand verschiedener Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder. Insbesondere eine Abgrenzung des Straßenrechts zum Straßenverkehrsrecht ist von Relevanz. „Die beiden

---

<sup>75</sup> S. § 25 Abs. 3 S. 1 StVO.

Rechtsmaterien stehen in einem sachlichen Zusammenhang“.<sup>76</sup> Zudem gehen die Gesetzgebungskompetenzen gemäß Artikel 70 ff. Grundgesetz auseinander, weshalb die Abgrenzung der beiden affinen Rechtsgebiete notwendig erscheint.

Gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 Grundgesetz ist der Bundesgesetzgeber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung befugt, Gesetze bezüglich des Straßenverkehrs, des Kraftfahrwesens, des Baus und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie der Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen zu erlassen.<sup>77</sup> Aufgrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen bedeutet dies, dass der Landesgesetzgeber nur gesetzliche Regelungen im Straßenrecht bezüglich Straßen, welche nicht zum Fernverkehr zählen, treffen kann oder im Straßenverkehrsrecht, solange der Bundesgesetzgeber diesen Bereich nicht abschließend geregelt hat.<sup>78</sup>

Das Straßenrecht legt den Nutzungsrahmen der gewidmeten Straße fest.<sup>79</sup> Das Straßenverkehrsrecht regelt unter ordnungsrechtlichen Aspekten, wie sich die Verkehrsteilnehmer auf allen, der Öffentlichkeit offenstehenden Straßen, untereinander zu verhalten haben.

Das Straßenverkehrsrecht genießt Vorrang vor den Normen des Straßenrechts, weshalb dies auch als Vorrang des Straßenverkehrsrechts bezeichnet wird.<sup>80</sup>

Aufgrund der Kompetenzverteilung ergibt sich, dass straßenverkehrsrechtliche Regelungen nicht durch die Widmung und somit nicht durch das Straßenrecht getroffen werden dürfen.<sup>81</sup>

Das Straßenrecht bestimmt im Zuge der Widmung die spezifische Verkehrsaufgabe. Hieran ist zu erkennen, dass dieses Teilgebiet

---

<sup>76</sup> BVerfG, Beschluss. v. 09.10.1994, BVerfGE Band 67, 299 Rn. 65.

<sup>77</sup> S. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.

<sup>78</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 19.

<sup>79</sup> Bachmeier/ Müller/ Rebler, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, S. 355.

<sup>80</sup> Steiner, JuS 1984, 1 (4).

<sup>81</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 3. Kapitel Rn. 19.

durch konkrete Vorgaben das Straßenverkehrsrecht begrenzt.<sup>82</sup> Dies bedeutet, dass verkehrsrechtliche Regelungen nicht auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung hinauslaufen dürfen.<sup>83</sup> „Das Straßenverkehrsrecht setzt das Straßenrecht voraus“.<sup>84</sup>

Konkrete Aussagen über das Verhältnis zwischen dem Straßenrecht und dem Straßenverkehrsrecht enthält der § 45 Absatz 1 StVO. Diese Vorschrift erteilt den Straßenverkehrsbehörden das Recht, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr gegebenenfalls umzuleiten.<sup>85</sup> Hierdurch können Verkehrsarten ausgeschlossen werden. Der Anwendungsbereich dieser Norm ist jedoch nur eröffnet, wenn der Ausschluss und dadurch die Beschränkung der Widmung lediglich vorübergehend und nicht von anhaltender Dauer sind.<sup>86</sup>

Die StVO enthält lediglich Vorschriften über Parkbeschränkungen. Da der ruhende Verkehr, also das Parken und Abstellen von funktionstüchtigen Fahrzeugen dem Straßenverkehrsrecht unterliegt, wird hieraus ein Recht auf Parken abgeleitet.

Folglich ist die Regelung dieser Materie Bundesrecht. Fahrzeuge, welche nicht dazu berechtigt sind, am Verkehr teilzunehmen, aber auf öffentlichen Straßen abgestellt werden, stellen hingegen eine Sondernutzung nach dem Straßenrecht und somit nach Landesrecht dar.

Das Verhältnis des Straßenrechts zum Straßenverkehrsrecht kann insgesamt damit beschrieben werden, dass das Straßenverkehrsrecht „das Recht der Nutzungsausübung innerhalb des Widmungsrahmens“<sup>87</sup> darstellt. Die zuständige Behörde darf jedoch durch die Widmung keine straßenverkehrsrechtlichen

---

<sup>82</sup> Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 3. Kapitel Rn. 14.

<sup>83</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 19.

<sup>84</sup> BVerfG, Urteil v. 10.12.1975, BVerfGE Band 40, 371, Rn. 28.

<sup>85</sup> S. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO.

<sup>86</sup> BGH, Urteil v. 25.10.1979 –III ZR 105/78– (nach Juris).

<sup>87</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 158.

Regelungen entgegen den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts treffen.

#### **4. Spezialproblem aufgesetztes Parken: VG-Urteil und Berufungsbegründung**

Als Spezialproblem des Straßenverkehrsrechtes kann das aufgesetzte Parken genannt werden.

Nach § 12 Absatz 4 StVO ist zum Parken der rechte Seitenstreifen, dazu gehören auch entlang der Fahrbahn angelegte Parkstreifen, zu benutzen.<sup>88</sup> § 2 Absatz 1 StVO normiert, dass Fahrzeuge die Fahrbahnen benutzen müssen.<sup>89</sup>

An diesen Normen wird deutlich, dass das Parken auf dem Gehweg ist nach §§ 2 Absatz 1, 12 Absatz 4 und 4 a StVO unzulässig ist. Ein Verstoß hiergegen stellt gemäß § 24 StVG in Verbindung mit § 49 Absatz 1 Nr. 12 StVO eine Ordnungswidrigkeit dar.

Ausnahmen zum Verbot des Gehwegparkens sind das StVO Zeichen 315 und ein durch Parkflächenmarkierungen zugelassenes Abstellen des Pkw. Zusätzlich können Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Absatz 1 Nummer 3 StVO erteilt werden.

Im Regelfall sind die kommunalen Ordnungsämter für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig. Jedoch können auch Straßenverkehrsbehörden präventiv gegen das aufgesetzte Parken vorgehen.

Die in Innenstädten alltägliche Verkehrspraxis des aufgesetzten Parkens wird in vielen Fällen von den zuständigen Behörden nicht sanktioniert, sondern geduldet. Es stellt sich folglich die Frage, ob diese Verwaltungspraxis rechtmäßig ist.

Um das in aller Regel rechtswidrige Gehwegparken zu unterbinden, haben sich fünf Bremer Kläger gegen einen Bescheid des Amtes für Straßen und Verkehr und gegen einen Widerspruchsbescheid des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gewendet. Die Kläger fordern, dass die Beklagte verpflichtet wird, Maßnahmen zu

---

<sup>88</sup> S. § 12 Abs. 5 S. 1 StVO.

<sup>89</sup> S. § 2 Abs. 1 StVO.

erlassen, welche das aufgesetzte Parken unterbinden und diese zu Evaluieren.<sup>90</sup>

Grundsätzlich wird den Verwaltungsbehörden das Recht zugesprochen, Dienstanweisungen zu erlassen, um eine Ermessensausübung zu steuern. Jedoch ist gemäß Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz auch innerhalb dieser internen Anweisungen das geltende Recht zu beachten. Da das Gehwegparken einen Verstoß gegen §§ 2 Absatz 1, 12 Absatz 4 und 4a StVO darstellt, könnte die Duldung von diesem, aufgrund der verwaltungsinternen Anweisung, einen Verstoß gegen den Grundsatz aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz darstellen. Jedoch berufen sich die Ordnungsämter in dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Bremen auf den § 47 Abs. 1 OWiG. Hiernach können die Verfolgungsbehörden das Ordnungswidrigkeitsverfahren nach eigenem Ermessen durchführen beziehungsweise einstellen. Diese Ermessensausübung wird auch als Opportunitätsprinzip bezeichnet.<sup>91</sup>

Als Grenze dieses Prinzips aus dem Ordnungswidrigkeitsrecht ist eine Ermessensreduktion auf Null zu nennen. Eine solche liegt zumindest vor, wenn die Rechte von Menschen mit Behinderung aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, Artikel 9 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 lit. a) und Artikel 20 der UN Behindertenrechtskonvention verletzt werden.<sup>92</sup> Nach diesen Vorschriften dürfen staatliche Handlungen das Recht auf Teilhabe der Menschen mit Behinderung, insbesondere auf Teilhabe im Verkehr, nicht beschränken. Mit einer Duldung des aufgesetzten Parkens verringert sich die Gehwegbreite, wodurch eine unzulässige Beschränkung des Teilhaberechts vorliegt.

Fraglich ist, ob weitere Gründe zur Einschränkung des Opportunitätsprinzips im Straßenverkehrsrecht vorliegen.

Für eine solche Begrenzung des Prinzips spricht der Wille des Gesetzgebers, dessen Intentionen mit der Novellierung des

---

<sup>90</sup> VG Bremen, Urteil v. 11.11.2021 – 5 K 1968/19–, (nach Juris).

<sup>91</sup> *Engländer/Klaus*, Grundkurs StPO, § 12 Rn. 13 ff..

<sup>92</sup> *Höltig*, NZV 2022, 220 (225).

Bußgeldkataloges vom November 2021 deutlich geworden sind. Die Geldbuße für ein unzulässiges Parken auf Geh- und Radwegen wurde durch den Gesetzgeber bestätigt.<sup>93</sup> Daran ist zu erkennen, dass dieser das rechtswidrige Verhalten nicht als Gewohnheitsrecht anerkennen möchte. Auch weiterhin ist eine Sanktionierung vorgesehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Duldung des rechtswidrigen aufgesetzten Parkens, durch die zuständigen Behörden, nicht rechtmäßig ist. Diese können sich insbesondere nicht auf das Opportunitätsprinzip berufen, wenn die Rechte von Menschen mit Behinderung gefährdet werden, der Pkw über einen längeren Zeitraum abgestellt wird oder dies grundsätzlich vorsätzlich geschieht.<sup>94</sup>

Eine ähnliche Bewertung nimmt das Verwaltungsgericht Bremen vor. Die Weigerung der Straßenverkehrsbehörde, Maßnahmen gegen das aufgesetzte Parken zu erlassen, stellt einen Verstoß gegen die Rechte aus § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO dar.<sup>95</sup> Die Klagebefugnis wird zumindest aufgrund der bisher nicht abschließend geklärten Frage des Drittschutzes der §§ 12 Abs. 4, 4a StVO bejaht.<sup>96</sup>

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsgrundlagen liegen vor, sodass sich die Kläger auf die Verletzung eigener Rechte berufen können, da die Parkvorschriften aus §§ 12 Abs. 4, 4a StVO, aufgrund einer Auslegung nach Sinn und Zweck, Drittschutz, zugunsten der Kläger, vermitteln.<sup>97</sup>

Die Ermächtigungsgrundlagen räumen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde ein Ermessen ein. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Bremen wird dieses jedoch aufgrund der Einzelfallumstände auf Null reduziert, sodass lediglich noch ein Auswahlermessen vorliegt.<sup>98</sup> Die Behörde kann folglich zwischen

---

<sup>93</sup> BR-Drucks. 687/21 v. 03.09.21, S. 46.

<sup>94</sup> *Höltig*, NZV 2022, 220 (225).

<sup>95</sup> VG Bremen, Urteil v. 11.11.2021 –5 K 1968/19–, Rn. 39 (nach Juris).

<sup>96</sup> VG Bremen, Urteil v. 11.11.2021 –5 K 1968/19–, Rn. 35 (nach Juris).

<sup>97</sup> VG Bremen, Urteil v. 11.11.2021 –5 K 1968/19–, Rn. 49 (nach Juris).

<sup>98</sup> VG Bremen, Urteil v. 11.11.2021 –5 K 1968/19–, Rn. 5 (nach Juris).

den Maßnahmen entscheiden, wird jedoch dazu verpflichtet, tätig zu werden.

Im Hinblick auf die Frage, ob die §§ 12 Abs. 4 und 4a StVO drittschützende Wirkung haben, hat das Verwaltungsgericht Bremen Berufung zugelassen. Kläger und Beklagte haben Berufung gegen das Urteil eingelegt.

Aufgrund der beidseitig eingelegten Berufung hat das Oberverwaltungsgericht Bremen einige rechtliche Fragen zu beantworten. Zu klären ist zum einen, ob §§ 12 Absatz 4 und 4 a StVO drittschützend sind, weiterhin, ob ein Drittschutz der Anwohner aus § 2 Absatz 1 Satz 1 StVO anzuerkennen ist und ob die Straßenverkehrsbehörde über eine Leistungsklage gerichtlich dazu verpflichtet werden kann, Maßnahmen zu erlassen, welche das aufgesetzte Parken unterbinden können und diese gegebenenfalls zu evaluieren.<sup>99</sup>

Im Falle der Bestätigung des erstinstanzlichen Urteils wird dies weitreichende Folgen für den Straßenverkehr der gesamten Bundesrepublik Deutschland haben.

Wie zu erkennen, ist das Problem der Flächengerechtigkeit, des Nutzungskonfliktes und der grundsätzlichen Gleichstellung zwischen den Verkehrsteilnehmer allgegenwärtig. Im Folgenden werden einige Maßnahmen vorgestellt, um dieses Problem zu lösen.

### **III. Maßnahmen zur Eindämmung der Ungerechtigkeiten auf den öffentlichen Straßen**

Wie anhand der Problemdarstellung und der Skizzierung des rechtlichen Rahmens zu erkennen ist, liegt auf öffentlichen Straßen eine Ungleichheit der Straßennutzer und Mobilitätsarten vor. Im Folgenden werden rechtliche Instrumente dargelegt, welche verkehrsbeschränkend wirken, um so der Privilegierung des Pkw entgegenzuwirken. Ergänzend werden Vorschläge bezüglich einer Novellierung der rechtlichen Vorschriften dargelegt.

---

<sup>99</sup> Langstädtler, NordÖR 2022, 282 (282).

Die beschriebenen Maßnahmen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

## **1. Regelungsmöglichkeiten nach der derzeitigen Rechtslage**

### **a) Bauplanungsrecht**

Eine Handlungsmöglichkeit für Kommunen zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens in bestimmten Bereichen ist der Bebauungsplan. Nach § 9 Absatz 1 Nr. 11 BauGB setzt der Bebauungsplan die Verkehrsflächen fest.

Durch diese Norm können Gemeinden eine eigne Verkehrspolitik gestalten. Insbesondere können im Bebauungsplan Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung festgesetzt werden. Der Gesetzgeber nennt in der Vorschrift einige Beispiele. Auch verkehrsberuhigte Bereiche werden unter den Anwendungsbereich der Norm subsumiert.<sup>100</sup>

Die planerische Festsetzung eines solchen Bereiches begründet noch kein Verkehrsstatut, dies bedeutet, dass durch den reinen Festlegungsakt keine Außenwirkung im Sinne der konkreten Verkehrsbeschränkung geschaffen wird, sodass kein direkter Eingriff in den Verkehrsfluss erfolgt.<sup>101</sup>

Die Umsetzung erfolgt erst durch eine straßenrechtliche Widmung oder mittels einer Teileinziehung.

Sowohl die Straßenbaulastträger als auch die Straßenverkehrsbehörde sind bei der Widmung der Verkehrsflächen an die Festsetzungen des Bebauungsplans gebunden und dürfen sich nicht darüber hinwegsetzen, da der Bebauungsplan, welcher als Satzung nach § 10 Absatz 1 Satz 1 BauGB ergeht, verbindlich ist.<sup>102</sup>

Jedoch ist anzuführen, dass auch Verkehrsbeschränkungen, welche aufgrund von § 9 Absatz 1 Nr. 11 BauGB ergehen, dem verfassungsrechtlichen Übermaßgebot unterliegen.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil v. 14.9.2009 – 8 B 08.2829 – Rn. 19 (nach Juris).

<sup>101</sup> *Jahn*, NZV 1994, 5 (7).

<sup>102</sup> *Spieß* in: Jäde/ Dirnberger, BauGB, § 9 Rn. 42.

<sup>103</sup> *Jahn*, NZV 1994, 5 (8).

Grundsätzlich kann dem motorisierten Individualverkehr, mittels der Festlegung von Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung im Bebauungsplan, Raum entzogen werden.

Auf Grundlage dieser Vorschrift kann in einem reinen Wohngebiet ein „Wohnen ohne (eigenes) Auto“ ermöglicht werden.<sup>104</sup> Dies könnte zur Folge haben, dass die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum gesteigert werden kann.

#### **b) Straßenverkehrsrecht**

Als weitere Handlungsmöglichkeit kommt das Straßenverkehrsrecht in Betracht.

Dieses Teilgebiet enthält verschiedene Möglichkeiten zur Beschränkung des Verkehrsaufkommens. Insbesondere der § 45 StVO ist hierbei von Bedeutung. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift kann die zuständige Straßenverkehrsbehörde die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten.<sup>105</sup>

Für die Eröffnung des Anwendungsbereiches muss jedoch eine konkrete Gefahrenlage vorliegen. Eine verkehrspolitische Steuerung ist folglich nicht möglich.

Neben Regelungsmöglichkeiten aufgrund der Sicherheit und Ordnung sieht der § 45 Absatz 1a bis 1f StVO Eingriffsbefugnisse außerhalb von verkehrlichen Gründen vor.

Hierunter sind insbesondere Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung wie beispielsweise die Errichtung von Fußgängerbereichen im Sinne des § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 3 StVO zu nennen. Auch die Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche nach §§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 3, 45 Absatz 1b Satz 2 StVO stellt eine Handlungsmöglichkeit dar.

In solchen Straßenabschnitten, welche durch das Zeichen 325. 1 der StVO gekennzeichnet werden, sind Fußgänger dazu berechtigt, die gesamte Breite der Straße zu nutzen. Darüber hinaus sind

---

<sup>104</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 11.1.2002 – 7a D 6/00.NE – (nach Juris).

<sup>105</sup> S. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO.

ebenfalls Spielaktivitäten zugelassen. Fahrzeuge müssen Schrittgeschwindigkeit einhalten und das Parken ist außerhalb der dafür gekennzeichneten Flächen unzulässig. Die Verkehrsteilnehmer dürfen sich in verkehrsberuhigten Bereichen nicht gegenseitig behindern. Insgesamt ist festzuhalten, dass in solchen Abschnitten der Fahrzeugverkehr untergeordnete Bedeutung genießt.

Daneben stellt die Errichtung von geschwindigkeitsbeschränkten Zonen gemäß § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 3 StVO in Verbindung mit § 39 StVO eine Regelungsmöglichkeit zur Beschränkung des Verkehrsaufkommens dar.

Jedoch beinhaltet § 45b Absatz 1b Satz 1 Nr. 3 StVO keine materielle Anordnungsbefugnis sondern regelt nur das Verfahren bezüglich der Ausweisung und Kenntlichmachung der Maßnahme.<sup>106</sup>

Darüber hinaus müssen straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen grundsätzlich dem Vorbehalt des Straßenrechts genügen. Eine Nutzungsausübung darf nur innerhalb des Widmungsrahmens erfolgen. Die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen dürfen folglich die Widmung nicht dauerhaft unterlaufen. Im Einzelfall muss geprüft werden, ob die Nutzungsbegrenzung die Widmung nachhaltig betrifft, sodass diese ausgehöhlt wird.

Folglich bietet das Straßenverkehrsrecht Regelungsmöglichkeiten zur Eindämmung des Straßenverkehrsaufkommens, eine abschließende Neuverteilung der Verkehrsstruktur ist jedoch allein durch dieses Teilgebiet nicht möglich.

### **c) Straßenrecht**

Das vermutlich effektivste Mittel zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens ist die Teileinziehung.

Bei der Teileinziehung wird die Widmung einer Straße nachträglich beschränkt, ohne dass die Straße ihren Status als öffentliche Sache verliert. Die Gemeinde kann Pkw auf öffentlichen Straßen ausschließen oder deren Benutzung

---

<sup>106</sup> Arndt, WiVerw 1993, 206 (230).

anderweitig einschränken. In Folge dessen umfasst der Gemeingebrauch nur noch die Benutzung durch Radfahrer und Fußgänger. Beispielsweise ist dadurch eine Errichtung von Fußgängerbereichen oder Fahrradstraßen möglich. Eine Umwidmung ist unter denselben Voraussetzungen wie die Volleinziehung durchführbar. Dies bedeutet, dass eine Teileinziehung erfolgen kann, wenn die Straße keine Verkehrsbedeutung mehr hat oder ein öffentliches Interesse an ihrer Aufhebung vorliegt. Die Umweltbelange und der Klimaschutz werden als Gründe des öffentlichen Interesses in Zukunft angesichts der zunehmenden Erderwärmung weiter an Gewicht gewinnen.<sup>107</sup>

Das Straßenrecht eignet sich prinzipiell zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs. Jedoch ist zu beachten, dass der Widmungsinhalt weitgehend von einer vorangehenden planerischen Entscheidung vorgegeben wird.<sup>108</sup>

#### **d) Eigeninitiativen und ihre rechtlichen Möglichkeiten**

Neben staatlichen Regelungsmöglichkeiten können Bremer Bürger auch selbst bei der Umgestaltung des Verkehrsraumes mitwirken. Mittels Eigeninitiativen kann gegen die Vorherrschaft des Pkw auf den öffentlichen Straßen vorgegangen werden.

Das Spielen und die Ausübung von Sport auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen und auf Radwegen wird nach § 31 Absatz 1 Satz 1 StVO grundsätzlich untersagt.

Jedoch wird in zu § 31 der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung normiert, dass, auch wenn Spielplätze und sonstige Anlagen, wo Kinder spielen können, zur Verfügung stehen, geprüft werden muss, wie Kinder auf den Straßen geschützt werden können, auf denen sich Kinderspiele erfahrungsgemäß nicht unterbinden lassen.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Steiner in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 62.

<sup>108</sup> Weidlich, NZV 2011, 73 (77).

<sup>109</sup> S. Zu § 31 VwV-StVO, Rn. 1.

Der Verein SpielLandschaft Stadt e.V. setzt sich in Bremen unter anderem dafür ein, Kindern eine beispielbare und mit höherer Lebensqualität verbundene Stadt zu schaffen.<sup>110</sup>

Der Verein unterstützt Interessierte dabei, eine temporäre Spielstraße zu schaffen. Solche temporären Spielstraßen sperren in den Sommermonaten an einem festgelegten Nachmittag in der Woche die öffentliche Straße für den Auto- und Radverkehr.<sup>111</sup> Folglich wird die Straße für das Spielen und andere Aktivitäten freigehalten. Um eine solche Maßnahme zu verwirklichen, müssen interessierte Personen zunächst ein Meinungsbild in der vorgesehenen Straße einholen. Liegt eine große Mehrheit für eine temporäre Spielstraße vor, wird beim Amt für Straßen und Verkehr und dem Beirat ein formloser Antrag auf Erlass beziehungsweise eine Überprüfung des Vorhabens gestellt.

Bei einer positiven Bescheidung dieses Antrages kann eine finanzielle Hilfe des Förderfonds „SpielRäume schaffen“ beantragt werden.

Mittels Initiativen wie dem Verein SpielLandschaft Stadt e.V. können Bürger das Stadtbild -zumindest temporär- mitgestalten. Darüber hinaus hat der Erlass solcher Maßnahmen auch eine gewisse Signalwirkung.

Weitere Handlungsmöglichkeiten, wie beispielsweise die Errichtung einer Umweltzone, einer City-Maut oder zusätzlichen Aufklärungsveranstaltungen für Bürger, sind ebenfalls möglich.

## **2. Vorschläge zur Änderung des gesetzlichen Rahmens**

Neben solchen Handlungsmöglichkeiten zum Zwecke der Neuverteilung der zur Verfügung stehenden Flächen im öffentlichen Raum, anhand der derzeitigen Rechtslage, werden im Folgenden Vorschläge zu einer Novellierung einiger

---

<sup>110</sup> SpielLandschaftStadt e.V., abrufbar unter: <https://www.bremen.de/visitenkarte/spiellandschaftstadt-ev-343800#/> (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

<sup>111</sup> S p i e l L a n d s c h a f t B r e m e n, S. 9, abrufbar unter: [https://www.spiellandschaft-bremen.de/images/Artikel/Zeitschrift-2017\\_hp.pdf](https://www.spiellandschaft-bremen.de/images/Artikel/Zeitschrift-2017_hp.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.10.2022).

Rechtsvorschriften dargelegt, sodass dem Ungerechtigkeitsproblem auf öffentlichen Straßen entgegengewirkt werden kann.

#### **a) Straßenrecht**

Zunächst kommt eine Novellierung des Straßenrechts in Betracht.

Insbesondere der Gemeingebrauch, welcher aufgrund der Widmung eröffnet wird, bedarf einer gesetzlichen Adaption.

Gemäß § 15 BremLStrG ist der Gebrauch der Straße für jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften gestattet<sup>112</sup>.

Anhand der genannten Norm ist zu erkennen, dass lediglich von einem Gemeingebrauch ausgegangen werden kann, wenn die Nutzung Verkehrszwecken, also der Ortsveränderung dient. Wird die öffentliche Straße nicht vorwiegend zu verkehrlich genutzt, liegt kein Gemeingebrauch vor.

Dies bedeutet, dass öffentliche Straßen grundsätzlich dem Kraftfahrzeugverkehr gewidmet sind.

Um diesem entgegenzuwirken, könnten Landes- sowie Bundesgesetzgeber den Gemeingebrauch erweitern.

Der Gebrauch zum Verkehr könnte aus den Legaldefinitionen gestrichen werden. Hierdurch würde der Wille des Gesetzgebers dahin auszulegen zu sein, dass eine Ortsveränderung für den Gemeingebrauch nicht mehr erforderlich wäre. Folglich könnte die Rechtsprechung dies nicht in die Norm hineinlesen.

Würden neben der Fortbewegung zu Verkehrszwecken auch weitere Nutzungen unter dem Gemeingebrauch subsumiert werden, würde dies zu einem vielfältigeren Gebrauch der öffentlichen Straßen führen.

Neben dem Spielen von Kindern auf der Straße, was auch unter den aktuellen Gemeingebrauch fällt, könnten beispielsweise auch weitere kommunikative Zwecke wie das Aufstellen von Informationen, Straßenmusik, Straßenfeste oder auch die Errichtung von Parkbänken unter den Gemeingebrauch fallen.

---

<sup>112</sup> S. § 15 Abs. 1 BremLStrG.

Mit einer Erweiterung des Begriffes würde ein Ausgleich unter den Nutzungsparteien einhergehen, das Auto würde nicht mehr zwangsläufig privilegiert werden.

Bei einer vermehrten Nutzung der Straßen würden diese und folglich auch ein Großteil der Stadt zu attraktiveren Wohn-, Lebens und Arbeitsstandorten. Damit würde eine gerechtere Verteilung der Flächen zwischen allen Verkehrsteilnehmern einhergehen.

Neben der Erweiterung des Gemeingebrauchs könnte die straßenrechtliche Teileinziehung modifiziert werden.

Durch die Teileinziehung wird die grundsätzliche Widmung aufrechterhalten, die Nutzungsausübung wird jedoch nachträglich mit Beschränkungen versehen.

Beispielsweise können die zugelassenen Nutzungsarten begrenzt werden, sodass Pkw auf einigen öffentlichen Straßen ausgeschlossen werden oder zumindest einer zeitlichen Beschränkung unterliegen würden.

Um Komplikationen entgegenzuwirken, welche sich in der Praxis aus der rechtlichen Bewertung der Teileinziehung als Unterform der Volleinziehung ergeben, könnte die nachträgliche Widmungsbeschränkung zu einem eigenständigen Rechtsinstitut erklärt werden. Hierdurch würde diese Regelungsmöglichkeit an Stellenwert gewinnen und eine eindeutigere Anwendung wäre möglich. Bei einer Aufwertung der Teileinziehung zu einem eigenständigen Rechtsinstitut könnten die zuständigen Behörden vermehrt auf dieses Werkzeug zurückgreifen, um dem Verkehrsaufkommen entgegenzutreten.

Die Teileinziehung setzt nach § 7 Absatz 1 BremLStrG voraus, dass die öffentliche Straße keine Verkehrsbedeutung mehr hat oder ein öffentliches Interesse an ihrer Aufhebung vorliegt.<sup>113</sup>

Als dritten Vorschlag für das Straßenrecht könnte der Gesetzgeber eine Legaldefinition des Begriffes „öffentliches Interesse“ im Sinne des Straßenrechts schaffen. Dies würde die Anwendung der

---

<sup>113</sup> S. § 7 Abs. 1 BremLStrG.

Teileinziehung erleichtern und diese mit weniger Rechtsunsicherheiten verbinden.

Aktuell subsumieren die Gerichte unter anderem Infrastrukturvorhaben, den Bau öffentlicher Gebäude, die Entlastung der öffentlichen Verkehrsfläche oder auch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Neuordnung innerstädtischer Verkehrsverhältnisse unter diesen Begriff.<sup>114</sup> Diese Gründe sind im Rahmen einer Güterabwägung denen für eine Aufrechterhaltung der aktuellen Nutzung gegenüberzustellen.

Eine solche Abwägung und dem damit verbundenen Prozess könnte entgegengewirkt werden, indem ein Katalog mit einer abschließenden Auflistung aller Gründe des Allgemeinwohls und des öffentlichen Interesses geschaffen wird, welcher in gewissen Abständen aktualisiert werden würde.

Ein abschließender Vorschlag, zum Ausgleich der Nutzungsinteressen auf den öffentlichen Straßen, ist die Schaffung einer Norm im Straßenrecht, welche Betroffenen einen Anspruch auf Widmung beziehungsweise Einziehung gewährt. Der Gesetzgeber könnte mit einer derartigen Vorschrift eine gerichtliche Evaluierung von Verwaltungsentscheidungen begründen.

Aufgrund eines geschaffenen Anspruches würden gerichtliche Verfahren nicht mehr in der Zulässigkeit einer Klage, auf Ebene der Klagebefugnis, scheitern.

## **b) Straßenverkehrsrecht**

In Folge von Änderungen des Straßenrechts müsste auch das Straßenverkehrsrecht angepasst werden. Zunächst sollten zusätzlich zu der ausdrücklichen Priorität der Sicherheit auch Umweltaspekte sowie städtebauliche Gesichtspunkte und der Gesundheitsschutz als Regelungszwecke in das Straßenverkehrsrecht aufgenommen werden.<sup>115</sup>

Sollte der Gemeingebrauch erweitert werden, würde dies zu einer so nicht bekannten Nutzung der öffentlichen Straßen führen. Um

---

<sup>114</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, Rn. 274.

<sup>115</sup> *Klinski*, ZUR 2020, 394 (400).

Risiken wie Verkehrsunfälle oder anderweitige Kollisionen zu verhindern, müsste das Straßenverkehrsrecht die unterschwellige Privilegierung des Fahrzeugverkehrs aufgeben. Allgemeine Verkehrsregeln in der StVO müssten an die neuen Nutzungsformen angepasst werden. Der § 25 StVO, welcher Fußgängern die Gehwegnutzung vorschreibt, bedürfte einer Novellierung aber auch die Vorschrift über das Halten und Parken, der § 12 StVO müsste angepasst werden. Daneben wäre unter anderem eine Modifizierung der Vorfahrtsregelungen erforderlich. Die in § 8 StVO niedergeschriebenen Regelungen müssten an die neuen Nutzungsarten angepasst werden.

### **c) Gesetzgebungskompetenzen**

Neben Vorschlägen bezüglich der einzelnen Teilgebiete bezieht sich eine weitere Empfehlung, um das bestehende Recht ausgeglichener zu gestalten und um Regelungen hinsichtlich der Verkehrswende treffen zu können, auf die Problematik der Abgrenzung zwischen Straßenverkehrs- und Straßenrecht. Besonders auf der Ebene der Gesetzgebungskompetenz ist eine Zuordnung von tragender Bedeutung. Dient eine Straßennutzung zugleich verkehrlichen und verkehrsfremden Zwecken, wird oftmals die Rechtsprechung eingeschaltet.

Folge solcher Rechtsunsicherheiten ist vor allem, dass ein zügiges und innovatives Handeln erschwert wird.<sup>116</sup> Da bei einem Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenzen die Normen für verfassungswidrig erklärt werden, sind sowohl Bund als auch Länder darauf bedacht, nicht in die Zuständigkeiten des anderen einzugreifen. Hierdurch wird der Erlass optimierender Vorschriften erschwert.

Ein Beispiel für die Problematik der Zuordnung ist das Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing. Vor Einführung dieses Gesetzes standen verschiedene Kompetenzbereiche zur Diskussion. In der

---

<sup>116</sup> *Klinski*, ZUR 2020, 394 (394).

Gesetzesbegründung wird eine Zuordnung zum Straßenverkehrsrecht ausgeschlossen.<sup>117</sup>

Um diesem Problem, welches durch die schwierige Abgrenzung zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht auf der Ebene der Gesetzgebungskompetenz entsteht, entgegenzuwirken, könnte der Bundesgesetzgeber den abschließenden Charakter des Straßenverkehrsrechtes aufgeben, sodass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt wird, auch im Straßenverkehrsrecht, Regelungen zu erlassen.

Hierdurch bestünde das Problem der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenzen nicht, was dazu führen könnte, dass weitere Gesetzesvorschläge zur Veränderung des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts ergehen würden.

### **c) Privilegierung einzelner Verkehrsformen**

Eine weitere Möglichkeit, den Problemen der ungerechten Verteilung der öffentlichen Straßen entgegenzuwirken, ist die Privilegierung einzelner Verkehrsformen. Als Beispiel kann der § 3 Elektromobilitätsgesetz in Verbindung mit § 45 Absatz 1g StVO herangezogen werden.

Hiernach können Kommunen Maßnahmen zur Bevorrechtigung elektrischer Fahrzeuge bei der Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr erlassen.

Eine ähnliche Ermächtigungsgrundlage ist denkbar, um den Rad- und Fußverkehr zu stärken.

### **3. Fazit**

Der mögliche Nutzen solcher Maßnahmen oder Rechtsänderungen ist fast immer zwiespältig. Der Erlass sollte grundsätzlich nicht dazu führen, dass der Verkehr sich auf andere Gebiete verlagert. Weiterhin kann es nicht Ziel sein, die Verkehrsteilnehmer gegeneinander auszuspielen. Für eine erfolgreiche Verkehrswende muss ein Miteinander angestrebt werden, sodass das Ziel der Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer erreicht werden kann.

---

<sup>117</sup> BT-Drucks. 18/11285 v. 22.02.2017, S. 19.