

Potentiale der strassenrechtlichen Teileinziehung für eine nachhaltige Gestaltung des Verkehrsraums – Spielraum für die Behörde und Auftrag an den Gesetzgeber

Charlotte Heppner

Inhaltsübersicht

A. Grundlagen der strassenrechtlichen Teileinziehung	148
I. Die Funktionsweise der Teileinziehung: Die nachträgliche Beschränkung des Gemeingebräuchs	148
II. Die strassenrechtliche Teileinziehung im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge	149
1. Herkömmliche Abgrenzungsformeln	151
2. Funktionale Abgrenzung	152
B. Anwendungsfälle der strassenrechtlichen Teileinziehung	154
I. Zone für Fuß- oder Radverkehr	154
II. Zone für umweltgerechten Verkehr	155
III. Zone für öffentlichen Personennahverkehr	156
IV. Zwischenfazit	157
C. Spielraum für die Behörde: überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls	158
I. Bestandsaufnahme: „sämtliche öffentliche Interessen“	158
II. Potential für eine nachhaltige Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums	161
D. Auftrag an den Gesetzgeber?	162
I. Initiative des Berliner Gesetzgebers im Zuge des Mobilitätsgesetzes	162
II. Diskussionsvorschläge für eine Ergänzung der Teileinziehungsvorschriften im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsgestaltung	163
E. Fazit	164

Das Verwaltungsrecht hält eine Vielzahl an Rechtsinstrumenten bereit, die es den Behörden ermöglichen, im Sinne der Verkehrswende den öffentlichen Verkehrsraum umzugestalten. Dazu gehören beispielsweise der Bebauungsplan, die strassenverkehrsrechtliche Anordnung oder die immisionsschutzrechtliche Anordnung. Der folgende Beitrag widmet sich einem anderen, unterbelichteten Rechtsinstrument aus dem Gebiet des Rechts der öffentlichen Sachen: Mit der strassenrechtlichen Teileinziehung können kommunale Straßenbaubehörden insbesondere motorisierten Individualverkehr von den Straßen verdrängen. Die Ermächtigungsgrundlagen lassen

den Behörden dabei einen weiten Anwendungsspielraum. Diesen können die Behörden noch gezielter im Sinne der Verkehrswende nutzen. Auch der Gesetzgeber ist gefragt, das Potential der Teileinziehung, eine klima- und menschengerechte, nachhaltige Verkehrsraumgestaltung voranzutreiben, normativ zu verankern.

A. Grundlagen der straßenrechtlichen Teileinziehung

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG ist die Teileinziehung einer Straße zulässig, wenn nachträglich Beschränkungen auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden sollen.¹

I. Die Funktionsweise der Teileinziehung: Die nachträgliche Beschränkung des Gemeingebräuchs

Jede öffentliche Straße ist als solche formell gewidmet. Durch die Widmung entsteht die Straße als öffentliche Sache; sie bewirkt, dass die Straße eine öffentliche wird, und unterstellt die Straße einem öffentlichen Zweck.² Diesen Zweck geben alle Landesstrafengesetze normativ vor: Straßen dienen dem Verkehr.³

Jede Nutzung, die sich abstrakt unter den Widmungszweck des Verkehrs subsumieren lässt, fällt unter den Gemeingebräuch, der allen erlaubnisfrei

1 Die Rechtslage in Berlin dient diesem Beitrag zur Grundlage, kann aber weitgehend auf die anderen Bundesländer übertragen werden. Keine Rechtsgrundlage für die Teileinziehung existiert im BFernStrG, StrWG RLP, Hamburgisches Wegegesetz (HWG), StrWG Schleswig-Holstein, StrG Saarland, Hessisches StrG; in diesen Ländern gelten die Vorschriften über die Volleinziehung entsprechend, siehe *W. Durner/H.-J. Papier*, § 43 Straßenrecht, in: D. Ehlers/M. Fehling/H. Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band 2: Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht, 2020, Rn. 79; *P. Aixer*, Kapitel 6 Straßenrecht, in: F. Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2018, S. 875 (902).

2 Grundlegend *P. Aixer*, *Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen*, 1994, S. 30.

3 *Aixer* (Fn. 1), S. 891; *Durner/Papier* (Fn. 1), § 43 Straßenrecht Rn. 45 „normative Gemeingebräuchsschranke“; vgl. für Berlin § 2 Abs. 1 BerlStrG: Öffentliche Straßen im Sinne dieses Gesetzes sind Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

offensteht.⁴ Nutzungen, die über den Gemeingebräuch hinausgehen, sind Sondernutzungen und bedürfen als solche der Erlaubnis.⁵ Indem die Widmung die Straße also einem öffentlichen Zweck unterwirft, unterstellt sie die Sache auch einem öffentlich-rechtlichen Nutzungsregime.⁶

Innerhalb dieses Verkehrszwecks kann die Behörde den Gemeingebräuch nach objektiven Kriterien beschränken. Die meisten Landesgesetzgeber sehen Beschränkungsmöglichkeiten nach Benutzerkreisen und/oder Benutzungszwecken und/oder Benutzungsarten vor.⁷ Die Behörde kann eine neue Straße direkt bei ihrer Entstehung beschränkt widmen.⁸ Will die Behörde den bereits bestehenden Verkehrsraum verändern und deshalb die Widmung nachträglich beschränken, braucht sie dafür das Institut der Teileinziehung.

II. Die strassenrechtliche Teileinziehung im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge

Den Behörden steht nicht nur die strassenrechtliche Teileinziehung zur Verfügung, wollen sie den Verkehrsraum regulieren. Insbesondere die strassenverkehrsrechtliche Anordnung und die immissionsschutzrechtliche Anordnung ermächtigen die zuständige Behörde ebenfalls zu Beschränkungen des Verkehrs.⁹ Die Nähe der Rechtsinstrumente zueinander lässt sich schon am Wortlaut ihrer Ermächtigungsgrundlagen ablesen: Während es in § 4 Abs. 1 Satz 4 BerlStrG „Beschränkungen auf bestimmte Benutzungs-

4 Durner/Papier (Fn. 1), § 43 Straßenrecht Rn. 46; vgl. § 10 Abs. 2 BerlStrG: Der Gebräuch der öffentlichen Straßen ist jedem im Rahmen der Widmung für den Verkehr (Gemeingebräuch) gestattet.

5 Vgl. § 11 Abs. 1 BerlStrG: Jeder Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebräuch hinausgeht, ist eine Sondernutzung und bedarf unbeschadet sonstiger Vorschriften der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.

6 M. Kment/N. Weber, Recht der öffentlichen Sachen, JA 2013, 119 (120).

7 § 6 Abs. 1 Satz 1 StrG Niedersachsen, Art. 6 Abs. 2 Satz 3 StrG Bayern, § 6 Abs. 1 Satz 1 StrG Sachsen, § 36 Abs. 1 Satz 4 StrWG RLP, § 7 Abs. 1 Satz 4 StrWG MV, § 6 Abs. 2 Satz 3 StrG LSA, § 6 Abs. 2 Satz 3 StrG Thüringen, § 6 Abs. 1 Satz 3 StrWG Schleswig-Holstein, § 6 Abs. 2 Satz 3 StrG Saarland, § 4 Abs. 1 Satz 3 Hessisches StrG; § 6 Abs. 2 Satz 4 StrG Brandenburg und § 6 Abs. 3 StrG NRW und § 5 Abs. 3 Satz 2 StrG BaWü mit einem Öffnungstatbestand für sonstige Besonderheiten / Beschränkungen in sonstiger Weise.

8 § 3 Abs. 3 Satz 1 BerlStrG: Die Widmung kann unter Einschränkungen vorgenommen werden.

9 Weitere Rechtsinstrumente der Verkehrsraumgestaltung finden sich insbesondere im Planungsrecht.

arten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise“ heißt, ermächtigt § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO dazu, die „Benutzung bestimmter Straßen [...] zu] beschränken oder [zu] verbieten“ und gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG „beschränkt oder verbietet [die zuständige Straßenverkehrsbehörde] den Kraftfahrzeugverkehr“. Diese Rechtsinstrumente können also im Einzelfall miteinander konkurrieren.

Hinter dieser Konkurrenz der Rechtsinstrumente verbirgt sich ein verfassungsrechtlicher Kompetenzkonflikt. Denn während die straßenrechtliche Teileinziehung in die Kompetenz der Länder fällt, von der die Länder mit dem Erlass der Straßen- und Wegegesetze Gebrauch gemacht haben, gehört die straßenverkehrsrechtliche Anordnung zum Straßenverkehrsrecht, für das dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Auch die Immissionsschutzrechtliche Anordnung stützt sich auf einen Kompetenztitel der konkurrierenden Bundeszuständigkeit, namentlich den Kompetenztitel der „Luftreinhaltung“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Das Grundgesetz gibt mit seiner Kompetenzordnung jedoch vor, dass der Landesgesetzgeber nichts regeln darf, was dem Bundesgesetzgeber zur Regelung vorbehalten ist (Art. 70 Abs. 1 GG). Es gilt das Prinzip der Trennung und Alternativität.¹⁰ Diesem Gefüge ist eine „Doppelzuständigkeit“, auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand gleichzeitig in unterschiedlicher Weise gesetzgeberisch regeln könnten, grundsätzlich fremd.¹¹

Vor diesem Hintergrund müssen konkurrierende Ermächtigungsgrundlagen bei ihrer Anwendung verfassungskonform und insbesondere zuständigkeitswährend ausgelegt werden. Denn die Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen skizzieren zugleich die Grenzen des durch Auslegung zu bestimmenden Anwendungsbereichs einer auf der Grundlage einer bestimmten Gesetzgebungskompetenz erlassenen Norm.¹² Das dem Landesgesetzgeber zur Regelung zugewiesene Straßenrecht muss also vom Straßenverkehrsrecht und dem Recht der Luftreinhaltung des Bundes abgegrenzt wer-

10 M. Heintzen, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ordner 14, 193. Akt. 2018, Art. 70 Rn. 76 f.

11 BVerfGE 67, 299 (321) – *Laternengarage*; BVerfGE 36, 193 (202 f.).

12 Für die Auslegung der StVO: F.-J. Peine, Rechtsfragen der Einrichtung von Fußgängerstraßen: ein Beitrag zur rechtlichen Bewältigung eines städtebaulichen Phänomens, 1979, S. 61.

den.¹³ Vor diesem Hintergrund ist die Abgrenzung von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht schon lange Gegenstand der Auseinandersetzung in Literatur¹⁴ und Rechtsprechung¹⁵.

1. Herkömmliche Abgrenzungsformeln

Das Verhältnis der beiden Kompetenzbereiche wird mit den „in der rechtswissenschaftlichen Diskussion gleichsam verselbstständigten Schlagwörtern“¹⁶ vom *Vorrang des Straßenverkehrsrechts* und *Vorbehalt des Straßenrechts* umschrieben.¹⁷ Seit dem *Werbefahrten*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975 besteht die allgemeine Einsicht, „das Straßenverkehrsrecht setzt das Straßenrecht voraus“¹⁸. Während das Straßenrecht mit der Widmung den Rahmen für die Nutzung einer Straße vorgibt, regelt das Straßenverkehrsrecht in dem straßenrechtlich vorgegebenen Rahmen die Ausübung der Straßennutzung.¹⁹ Vor diesem Hintergrund spricht man in der Literatur vom straßenrechtlichen Nutzungsstatut und dem verkehrsrechtlichen Verkehrsstatut.²⁰

Diese Abgrenzungsformeln illustrieren zwar anschaulich das Verhältnis von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, können jedoch etwaige Kollisionen der Ermächtigungsgrundlagen im konkreten Einzelfall nicht auflösen. Das zeigt sich gerade am Beispiel der hier interessierenden Verkehrsbeschränkungen: Gehört eine Verkehrsbeschränkung zum Vorbehalt des Straßenrechts oder fällt sie unter den Vorrang des Straßenverkehrsrechts

13 Die ebenfalls gebotene Abgrenzung von den Kompetenztiteln der Lärmbekämpfung und des Bodenrechts ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

14 Siehe bereits Dissertationen aus den 70er Jahren: *P. Runkel*, Zur Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht - Widmung, Gemeingebräuch und Sondernutzung und ihr Verhältnis zum Verkehrsrecht, 1977; *E. Kling*, Zur Abgrenzung des Wegerechts vom Straßenverkehrsrecht, 1975.

15 Grundsatzentscheidungen: BVerfGE 40, 371 – *Werbefahrten*; BVerwG NJW 1981, 184 – *Lübecker Altstadt*; BVerwG NJW 1982, 840 – *Hochzeitsfotograf*; insbesondere: BVerfGE 67, 299 – *Laternengarage*.

16 *Durner/Papier* (Fn. 1), Rn. 8.

17 *Axer* (Fn. 1), S. 883; *M. Sauthoff*, Öffentliche Straßen: Straßenrecht - Straßenverkehrsrecht - Verkehrssicherungspflichten, 2020, S. 12 f.; *Durner/Papier* (Fn. 1), Rn. 9 f.

18 BVerfGE 40, 371 (378) – *Werbefahrten*.

19 *Axer* (Fn. 1), S. 883.

20 *U. Steiner*, Rechtliche Aspekte einer städtebaulich orientierten Verkehrsplanung in den Gemeinden, 1980, S. 31; *S. Hügel*, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991, S. 24 f.

– gehört sie zum Verkehrsstatut oder zum Nutzungsstatut? Beides scheint vertretbar. Das liegt daran, dass die Formeln nur unzureichend mit inhaltlichen Kriterien gefüttert sind und deshalb keine eindeutige Subsumtion der in Frage stehenden Maßnahmen ermöglichen. Die Subsumtionskriterien, die die Literatur vorschlägt, sind derweil so unbestimmt, dass sie ebenfalls nicht geeignet sind, das Abgrenzungsproblem zufriedenstellend zu lösen. Das gilt insbesondere für das vorherrschende Kriterium der Dauerhaftigkeit. Nach überwiegender Meinung soll nur das Straßenrecht die Einrichtung dauerhafter Maßnahmen erlauben.²¹ Wann eine Maßnahme jedoch dauerhaft ist und wann nur kurzfristig, bleibt unklar und hängt letztlich davon ab, wie die Praxis das Merkmal der Dauerhaftigkeit im Einzelfall auslegt.²²

2. Funktionale Abgrenzung

Die Abgrenzung der Kompetenzbereiche voneinander anhand pauschaler Abgrenzungsformeln hilft also in der Praxis nicht weiter. Es bedarf weiterer Abgrenzungskriterien, die die Formeln mit Leben füllen und subsumtionsfähig machen. Dafür sind die Funktionen bzw. Aufgaben der Kompetenzbereiche heranzuziehen.²³ Das Bundesverfassungsgericht grenzt diese Funktionen in seinem *Laternengarage*-Beschluss aus dem Jahr 1984 wie folgt voneinander ab: „Das Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer [...], um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten.“²⁴

21 Grundlegend dazu *Peine* (Fn. 12), S. 70 ff.; *Axer* (Fn. 1), S. 884; *H.-J.Papier/F.-J. Peine*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, in: K.-H. Friauf (Hrsg.), Handbuch für die öffentliche Verwaltung (HÖV): Einführung in ihre rechtlichen und praktischen Grundlagen, Bd. II, 1982, S. 391 (430); *G. Manssen*, Vom Vorrang zur Vorherrschaft des Straßenverkehrsrechts, DÖV 2001, 151 (153); a.A. *R. Cosson*, Zum Verhältnis von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, DÖV 1983, 532 (535): „Es widerspricht nicht dem Charakter straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen auch langfristige und kontinuierliche Maßnahmen darzustellen“.

22 *Steiner* (Fn. 20), S. 31 f.; *U. Steiner*, Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl. 1992, 1561 (1564); *Runkel* (Fn. 14), S. 96 hält das Kriterium der Dauerhaftigkeit deshalb für ungeeignet.

23 Vgl. *Axer* (Fn. 1), S. 884 „Für die Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist die unterschiedliche Funktion beider Gebiete maßgebend“.

24 BVerfGE 67, 299 (314) – *Laternengarage*.

Sind Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen durch „spezifische Situationen, Lagen oder Ereignisse veranlasst [...], die ein besonderes Gefahrenpotential für die in § 45 StVO geschützten Güter und Interessen begründen“²⁵, sind sie strassenverkehrsrechtlich umzusetzen. Zeichnet sich die Situation durch eine besondere Gefahr für die durch das Immissionsschutzrecht geschützten Rechtsgüter aus, sind sie immissionsschutzrechtlich umzusetzen. In beiden Fällen geht es darum, eine bestehende Gefahrenquelle einzuhegen und Gefahren abzuwehren.

Handelt es sich hingegen um eine Situation, die die Frage nach der generellen Aufteilung des öffentlichen Raums unter Gesichtspunkten des Allgemeinwohls stellt, muss die Maßnahme strassenrechtlich umgesetzt werden.²⁶ Hier geht die Verkehrsbeschränkung „auf den Verkehrsweg als solchen zurück, d.h. auf seine objektive oder ihm vom Baulastträger zugeschlagene Verkehrsbedeutung, auf seine technische Beschaffenheit oder ganz allgemein auf seine Eignung nur für eine bestimmte Benutzung“.²⁷ Die Straße wird hier als öffentliche Sache, als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge betrachtet.

Natürlich kann es Überschneidungen geben.²⁸ Es sind Situationen vorstellbar, in denen die Behörde sowohl den öffentlichen Raum neu gestalten möchte als auch auf eine Gefahrenquelle reagiert.²⁹ Um auch diese Fälle für die Praxis handhabbar zu machen, bedarf es im Einzelfall einer Schwerpunktbeurteilung: In welchem Kompetenzbereich liegt der Schwerpunkt der in Rede stehenden Maßnahme? Die Idee einer Schwerpunktbeurteilung ist Erwägungen zur kompetenzrechtlichen Qualifikation entlehnt. Kompetenzrechtliche Qualifikation meint zwar die Subsumtion einer Regelung oder eines Gesetzes unter einen Kompetenztitel.³⁰ Die für die kompetenzrechtliche Qualifikation entwickelten Kriterien sollen jedoch auch bei der Subsumtion konkreter Maßnahmen Anwendung finden, um den

25 Steiner (Fn. 22), 1564 f.

26 Ähnlich Steiner (Fn. 22), 1565 „die Realisierung eines primär städtebaulich geprägten und auf Dauer angelegten Konzepts für den motorisierten Individualverkehr in den Innenstädten hat mit strassenrechtlichen Mitteln zu erfolgen“.

27 VGH Baden-Württemberg NJW 1982, 402 (402).

28 M. Sauthoff (Fn. 17), S. 14 „Schnittstellen“; U. Steiner, Recht der Verkehrsinfrastruktur, insb. der öffentlichen Straßen und Wege, in: U. Steiner/R. Brinktine (Hrsg.), Sonderes Verwaltungsrecht, 2018, S. 579 (590).

29 VGH Baden-Württemberg NJW 1982, 402 (402) (Gewichtsbeschränkung auf max. 2,8 t); Axer (Fn. 1), S. 882 (Gewichtsbeschränkungen für die LKW-Nutzung).

30 Heintzen (Fn. 10), Art. 70 Rn. 200.

Kompetenzgrenzen des Grundgesetzes auch im Einzelfall zur optimalen Geltung zu verhelfen. Demnach ist im Falle einer Kompetenzkonkurrenz sowohl die Regelungseinheit als auch die konkrete Maßnahme der Kompetenz zuzuordnen, „in deren Sachbereich die zweckhaft ordnende Wirkung der Regelungseinheit [bzw. der Maßnahme] das größere Gewicht hat“.³¹

B. Anwendungsfälle der straßenrechtlichen Teileinziehung

Die Ausführungen über das Kompetenzgefüge, in dem sich die Teileinziehung befindet, haben gezeigt, dass jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalls maßgeblich dafür sind, ob die Teileinziehung das vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzordnung richtige Instrument zur Umsetzung einer Maßnahme ist. Das soll im Folgenden an drei für die Praxis wichtigen Anwendungsfällen illustriert werden.

I. Zone für Fuß- oder Radverkehr

Dem Wortlaut der Teileinziehungsnorm nach kann die Straßenbehörde mittels Teileinziehung Zonen für den Fußverkehr unter Ausschluss des motorisierten Verkehrs einrichten.³² Die Fußgängerzone gilt gar als „Paradebeispiel“³³ oder „Standardfallkonstellation“³⁴ der Teileinziehung. Der Fußverkehr ist in Abgrenzung zum motorisierten Verkehr eine „Benutzungsart“ im Sinne der Teileinziehungsnorm, auf die der Gemeingebräuch einer Straße nachträglich beschränkt werden kann.³⁵ Vom Wortlaut „Benutzungsart“ jedenfalls erfasst sind Unterscheidungen zwischen herkömmlichen Fortbewegungsmitteln wie zum Beispiel „Fuß, Pferd, Fahrrad oder Auto“.³⁶ Vor diesem Hintergrund kann die Straßenbehörde dem Wortlaut

31 Zur kompetenzrechtlichen Qualifikation *T. Herbst*, in: W. Höfling, S. Augsberg, S. Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. IV, Lfg. 1/17, Art. 70 Rn. 45.

32 H.M. *Steiner* (Fn. 28), S. 603; *Sauthoff* (Fn. 17), S. 129; *Axer* (Fn. 1), S. 902; siehe für ein aktuelles Beispiel VG Berlin ZUR 2021, II2.

33 *G. Beaucamp*, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Mitteln, 1997, S. 63.

34 F.-R. *Herber*, 10. Kapitel Einziehung, in: F.-R. Herber (Hrsg.), Straßenrecht: Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland und in den deutschen Ländern, 2021, S. 479 (505).

35 Vgl. *Steiner* (Fn. 28), S. 603.

36 *Beaucamp* (Fn. 33), S. 65.

der Ermächtigungsgrundlage nach auch eine reine Fahrradstraße, auf der kein anderer Fahrverkehr außer Fahrrädern und Elektrokleinstfahrzeugen zugelassen ist (vgl. Zeichen 244.1 Anl. 2 zur StVO)³⁷, im Wege der Teileinziehung einrichten.³⁸

Dieses Ergebnis hält auch in der überwiegenden Zahl der Fälle einer verfassungsrechtlichen Überprüfung vor dem Hintergrund der Kompetenzgrenzen des Straßenrechts stand. Denn mit der Einrichtung einer Fußgängerzone oder einer Fahrradstraße reagiert die Behörde üblicherweise nicht auf Verkehrsgefahren.³⁹ Sie will die allgemeine Verkehrsfunction der Straße, die ihr durch die Widmung verliehen ist, ändern. Die Behörde betrachtet die Straße als öffentliche Sache, die einem bestimmten öffentlich-rechtlichen Nutzungsregime untersteht. Insofern greift die Teileinziehung hier in aller Regel nicht in den Zuständigkeitsbereich des Straßenverkehrsrechts ein. Die Straßenverkehrsbehörde ist vielmehr nur befugt, den Fußgängerbereich als solchen zu kennzeichnen (§ 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO). Die Entscheidung über die Einrichtung ist eine strassenrechtliche.

II. Zone für umweltgerechten Verkehr

Ob umweltgerechter Verkehr in Abgrenzung zu umweltbelastendem Verkehr unter das Tatbestandsmerkmal der Benutzungsart im Rahmen der Teileinziehung subsumiert werden kann, ist umstritten.⁴⁰ Unter umweltschädlichem Verkehr soll hier jeder Verkehr verstanden werden, der die Umwelt mit Luft- und Lärmmissionen mehr belastet als umweltgerechte Alternativen. Dazu gehört z.B. Schwerlastverkehr, Dieserverkehr oder Verkehr ohne grüne Plakette. Während wohl überwiegend davon ausgegangen wird, dass der LKW-Verkehr eine Benutzungsart ist, die im Einzelfall im Wege der Teileinziehung vom Gemeingebräuch an einer Straße ausgeschlossen werden kann,⁴¹ soll dies für den Ausschluss von nicht näher spezifizierten lärm- und abgasintensiven Fahrzeugen nicht gelten.⁴² In

37 In der Praxis ist in den meisten Fahrradstraßen allerdings der Kfz-Verkehr durch ein Zusatzzeichen zugelassen.

38 *Beaucamp* (Fn. 33), S. 74; *W. Erbguth/G. Beaucamp*, Aspekte einer umweltgerechten Verkehrssteuerung durch Planungs- und Ordnungsrecht, DÖV 2000, 769 (774).

39 Differenziert *Runkel* (Fn. 14), S. 60.

40 Ausführlich *Beaucamp* (Fn. 33), S. 65 ff.

41 *Steiner* (Fn. 28), S. 603; *Axer* (Fn. 1), S. 882; unklar *Sauthoff* (Fn. 17), S. 13 bzw. S. 35.

42 *Beaucamp* (Fn. 33), S. 65.

der Literatur existiert – soweit ersichtlich – keine klare Linie dazu, wie verschiedene „Benutzungsarten“ untereinander abzugrenzen sind.

Der Begriff der Benutzungsart muss einmal mehr vor dem Hintergrund der Kompetenzgrenzen und in Ansehung des konkreten Einzelfalls verfassungskonform konturiert werden. Regelmäßig wird die Behörde, will sie umweltschädlichen Verkehr von der Nutzung einer Straße ausschließen, auf eine Gefahrenlage reagieren, die durch den umweltschädlichen Verkehr entstanden ist. Solche Reaktionen sind dem Gefahrenabwehrrecht vorbehalten, und hier konkret dem Bundesimmissionsschutzrecht. „Verkehrsbezogener Immissionsschutz“⁴³ soll die verkehrsinduzierten schädlichen Umwelteinwirkungen, also vor allem Luftverunreinigung und Lärmbelästigung, vermindern.⁴⁴ In diesen Fällen ist die Teileinziehung also nicht das richtige Instrument, um eine Zone für umweltgerechten Verkehr einzurichten.

III. Zone für öffentlichen Personennahverkehr

Ob der Gemeingebrauch an einer Straße mittels Teileinziehung auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) beschränkt werden kann, ist ebenfalls umstritten.⁴⁵

Der ÖPNV ist zunächst in Abgrenzung zum Individualverkehr keine andere „Benutzungsart“ im Sinne der Teileinziehungsnorm. Entscheidend für die Abgrenzung ist nicht die Verkehrsart – sowohl Personenbeförderung als auch Individualverkehr ist grundsätzlich in jedem Fortbewegungsmittel vorstellbar. Es erscheint überzeugender, den ÖPNV unter das Tatbestandsmerkmal „Benutzungszweck“ zu subsumieren.⁴⁶ Denn während der Individualverkehr der individuellen Fortbewegung der Verkehrsteilnehmer*innen dient, verfolgt der ÖPNV den Zweck der Personenbeförderung. Da-

43 M. Eifert, Kapitel 5. Umweltschutzrecht, in: F. Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, S. 759 (859 f.); M. Kloepfer, Umweltrecht, 2016, S. 1415 f.

44 Kloepfer (Fn. 43), S. 1415.

45 Befürwortend Sauthoff (Fn. 17), S. 35 („Flächen für ÖPNV“); Beaucamp (Fn. 33), S. 64 („reine Busstraßen“); A. Röthel, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 40 („Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs und Taxen“); Erbguth/Beaucamp (Fn. 38), 774 („reine Busstraßen“); wohl a.A. Axer (Fn. 1), S. 884.

46 Sauthoff (Fn. 17), S. 35; so wohl auch Beaucamp (Fn. 33), S. 64, der zusätzlich zurecht darauf hinweist, dass den Tatbestandsmerkmalen Benutzungszweck und Benutzerkreis keine unterschiedliche Bedeutung zukommt.

für spricht auch, dass die Landesgesetzgeber in Bremen und Hamburg die Beschränkung auf den ÖPNV ausdrücklich als Unterfall der Beschränkung auf Verkehrszwecke in die Teileinzungsvorschrift aufgenommen haben.⁴⁷

Der Wortlaut öffnet die Teileinziehung also grundsätzlich für eine Beschränkung des Gemeingebräuchs auf den ÖPNV. Eine verfassungskonforme Anwendung der Norm vor dem Hintergrund der Kompetenzgrenzen wird dieses Ergebnis jedoch nicht so pauschal bestätigen können. Reagiert die Behörde mit dem Ausschluss des (motorisierten) Individualverkehrs auf eine konkrete Gefahr, z.B. weil aufgrund der verkehrlichen Überbelastung mit motorisiertem Individualverkehr und ÖPNV ein Unfallschwerpunkt entstanden ist, ist § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO die richtige Rechtsgrundlage.⁴⁸ Will die Behörde das öffentlich-rechtliche Nutzungsregime der Straße als öffentliche Sache aus Gründen des Allgemeinwohls ändern, ist die strassenrechtliche Teileinziehung die richtige Rechtsgrundlage.

IV. Zwischenfazit

Mit dem hier vorgestellten Vorschlag, die für die anvisierte Verkehrsbeschränkung in Betracht kommenden Vorschriften unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls auszulegen, lassen sich alle Anwendungsfälle verfassungskonform zwischen den verschiedenen Kompetenzbereichen aufteilen (z.B. auch die Einrichtung eines Fahrradweges, eines Bussonderfahrstreifens oder einer verkehrsberuhigten Zone). Häufig wird man zusätzlich eine Schwerpunktbeurteilung anstellen müssen, um in möglichen Grenzfällen die von der Verfassung geforderte klare Entscheidung treffen zu können.

Anders als bisher vielfach gehandhabt ist es also nach hier vertretener Auffassung nicht möglich, Maßnahmen der Verkehrsbeschränkung pauschal und ohne Ansehung des Einzelfalls einer bestimmten Ermächtigungsgrundlage zuzuordnen. Es bedarf immer einer Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls, um die konkrete Situation den besonderen Funktionen der verschiedenen hinter den Ermächtigungsgrundlagen stehenden Kompetenzbereichen zuzuordnen.

47 § 5 Abs. 1 Satz 3 StrG Bremen; § 6 Abs. 2 Satz 1 HWG.

48 Mit dem zusätzlichen Erfordernis der qualifizierten Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

C. Spielraum für die Behörde: überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls

Die Teileinziehung hängt nach allen Straßengesetzen der Länder, die die Teileinziehung explizit geregelt haben, vom Vorliegen überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls ab und ist ansonsten in das Ermessen der Behörde gestellt.⁴⁹

I. Bestandsaufnahme: „sämtliche öffentliche Interessen“

Die Ermächtigungsgrundlagen der Teileinziehung lassen den Behörden einen sehr weiten Spielraum. Sie können „sämtliche öffentliche Interessen“ in die Erwägung einstellen.⁵⁰ Insbesondere sind sie „nicht auf strassenrechtliche Erwägungen im engeren Sinne beschränkt“.⁵¹

Eine Analyse der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und der Ansichten in der Literatur legt nahe, die Gründe des öffentlichen Wohls nach auf der einen Seite stadtpolitischen und auf der anderen Seite verkehrspolitischen Gesichtspunkten zu systematisieren.⁵²

Zu den stadtpolitischen Erwägungen sollen hier alle Gesichtspunkte gehören, die die Behörde berücksichtigt, um den urbanen Lebensraum der Stadt nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Sie darf in diesem Zusammenhang insbesondere städtebauliche und stadt- oder ortsplannerische Erwägungen in die Teileinziehung einstellen.⁵³ Dazu gehören zum Beispiel „bauästhetische Aspekte“⁵⁴ wie die Verbesserung des Stadtbildes durch Erhaltung historischer Bausubstanz oder durch eine entsprechende bauliche Gestaltung der Fußgängerbereiche⁵⁵ oder die „Hervorhebung von Denk-

49 § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG, § 8 Abs. 1 Satz 2 StrG Niedersachsen, § 8 Abs. 2 Satz 3 StrG Brandenburg, § 7 Abs. 3 StrG NRW, Art. 8 Abs. 1 Satz 2 StrG Bayern, § 8 Abs. 2 Satz 2 StrG Sachsen, § 7 Abs. 1 Satz 2 StrG BaWü, § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 StrG Bremen, § 8 Abs. 3 StrG LSA, § 8 Abs. 2 Satz 4 StrG Thüringen, nur in § 9 Abs. 2 StrWG MV ist die Teileinziehung als gebundene Entscheidung ausgestaltet.

50 *Durner/Papier* (Fn. 1), Rn. 81; *Hügel* (Fn. 20), S. 29; *Peine* (Fn. 12), S. 145.

51 *Sauthoff* (Fn. 17), S. 132; *Runkel* (Fn. 14), S. 59.

52 OVG Lüneburg NVwZ-RR 2016, 411 (412): „verkehrliche und verkehrsplanerische bzw. städtebauliche örtliche und überörtliche Belange“; *Steiner* (Fn. 28), S. 600 „städtische und verkehrspolitische Gesichtspunkte“.

53 *Hügel* (Fn. 20), S. 29; *Sauthoff* (Fn. 17), S. 132; *Röthel* (Fn. 45), S. 48; *Beaucamp* (Fn. 33), S. 62.

54 *Hügel* (Fn. 20), S. 29.

55 *Steiner* (Fn. 28), S. 603.

mälern oder architektonischen Ensembles“⁵⁶. Zu den tauglichen Erwägungen zählen auch „die Schaffung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität, die Stärkung der urbanen Funktion der Innenstadtlage [...], die Schaffung von Freiflächen und die Förderung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens in der Innenstadt“.⁵⁷ Die Behörde darf im Rahmen der Teileinziehung also erwägen, den Stadt kern als Einkaufs- und Kommunikationszentrum zurückzugewinnen⁵⁸, einen „Entfaltungsraum für den kommunikativen Verkehr“ zu erhalten⁵⁹, die „Wohn- und Aufenthaltsqualität sowie [...] [die] Attraktivität der Altstadt für Kunden, Besucher und Bewohner“ zu erhöhen⁶⁰. Unter stadtpolitische Erwägungen fallen mithin alle Gesichtspunkte, die der Verbesserung der „urbane[n] Lebensqualität“⁶¹ dienen.

Zu den verkehrspolitischen Erwägungen zählen alle Gesichtspunkte, die die Behörde in ihre Erwägungen einstellt, um den städtischen Verkehr zu regulieren und auf diese Weise den Verkehrsraum nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Dazu gehören Erwägungen wie „die Entlastung von Durchgangsverkehr“⁶², die „Entflechtung der bestehenden Verkehrssituations“⁶³ und die „Verminderung des Kfz-Verkehrs in den überlasteten Städten“⁶⁴ sowie die „Überforderung der Straße durch bestimmte Verkehrsarten“⁶⁵. Auch das allgemeine Ziel der Verkehrsberuhigung ist ein öffentlicher Belang, den die Behörde in die Teileinziehungserwägungen einstellen darf.⁶⁶

Sowohl im Rahmen der stadtpolitischen als auch der verkehrspolitischen Erwägungen sind der Behörde auch gefahrenabwehrrechtliche Erwägungen nicht verwehrt. So gehören zu den stadtpolitischen Erwägungen auch

56 Herber (Fn. 34), S. 504.

57 OVG Sachsen-Anhalt LKV 2022, 131 (134); siehe auch VG Freiburg, Beschluss v. 10.8.2009, Az. 1 K 1055/09, juris, Rn. 23; VG Karlsruhe, Urteil v. 18.7.2008, Az. 1 K 478/07, juris, Rn. 16.

58 Steiner (Fn. 28), S. 603; Röthel (Fn. 45), S. 48.

59 Herber (Fn. 34), S. 504.

60 OVG Berlin, Beschluss v. 20.1.2005, Az. 1 S 38/04, juris, Rn. 5.

61 Röthel (Fn. 45), S. 48.

62 OVG Sachsen-Anhalt LKV 2022, 131 (134); VG Karlsruhe, Urteil v. 18.7.2008, Az. 1 K 478/07, juris, Rn. 16.

63 VG Oldenburg, Beschluss v. 25.6.2015, Az. B 2312/15, juris, Rn. 29.

64 Herber (Fn. 34), S. 504; ähnlich Peine (Fn. 12), S. 147.

65 Sauthoff (Fn. 17), S. 132.

66 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 23.9.1993, Az. 5 S 2092/92, juris, Rn. 38; VG Karlsruhe, Urteil v. 18.7.2008, Az. 1 K 478/07, juris, Rn. 16; Hügel (Fn. 20), S. 29.

der Schutz vor Lärm und Abgasen⁶⁷ und damit klassische ordnungsrechtliche Gesichtspunkte, die eigentlich der immissionsschutzrechtlichen Anordnung vorbehalten sind. Zu den zulässigen verkehrspolitischen Erwägungen gehören außerdem Belange der Sicherheit und Ordnung bzw. Leichtigkeit des Verkehrs,⁶⁸ und zwar insbesondere zugunsten besonders vulnerable Gruppen im Straßenverkehr wie „Fußgänger und Radfahrer“⁶⁹ sowie „ältere Menschen und Kinder“⁷⁰.

Die Gesichtspunkte Sicherheit und Ordnung des Verkehrs sind also nicht exklusiv der Straßenverkehrsbehörde vorbehalten.⁷¹ Eine Begrenzung der Erwägungsgründe entlang der Kompetenzgrenzen wäre auch nicht praktikabel. Denn die Straßenbehörde wird ganz regelmäßig ihrer Teileinziehungsentscheidung ein ganzes Motivbündel zugrunde legen. Dass bei Beschränkungen des Gemeingebruchs auf bestimmte Verkehrsarten oder -zwecke auch die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs gefördert wird bzw. Lärm- und Luftemissionen verringert werden, ergibt sich schon aus der Maßnahme selbst. Es wäre insofern künstlich und praxisfern, diese völlig naheliegenden Erwägungen der Straßenbehörde mit Hinweis auf die Kompetenzgrenzen zu verwehren. Stellt die Behörde jedoch im Einzelfall schwerpunktmäßig auf gefahrenabwehrrechtliche Gesichtspunkte ab, kann das ein Indiz dafür sein, dass die Teileinziehung nicht das richtige

67 OVG Sachsen-Anhalt LKV 2022, 131 (134); VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 23.9.1993, Az. 5 S 2092/92, juris, Rn. 38; VG Freiburg, Beschluss v. 10.8.2009, Az. 1 K 1055/09, juris, Rn. 23; *Sauthoff* (Fn. 17), S. 132; *Steiner* (Fn. 28), S. 603; *Herber*, (Fn. 34), S. 505; *Beaucamp* (Fn. 33), S. 62; *Peine* (Fn. 12), S. 151; *Hügel* (Fn. 20), S. 29; *Röthel* (Fn. 45), S. 49.

68 OVG Lüneburg NVwZ-RR 2016, 411 (413) „Nicht zu beanstanden ist, wenn die Kommune in diesem Zusammenhang Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit in ihre Erwägungen einfließen lässt, auch wenn diese Sicherheitsaspekte zugleich Gegenstand straßenverkehrlicher Regelungen sein können.“; VG Oldenburg, Beschluss v. 25.6.2015, Az. 5 B 2312/15, juris, Rn. 24; *Herber* (Fn. 34), S. 504; *Steiner* (Fn. 20), S. 34; *Peine* (Fn. 12), S. 146; *R. Ringwald*, Der rechtliche Handlungsspielraum für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, ZUR 2019, 659 (660); *Manssen*, (Fn. 21), 154.

69 VG München, Urteil v. 4.3.1997, Az. M 2 K 96/5607, juris, Rn. 35.

70 VG Freiburg, Beschluss v. 10.8.2009, Az. 1 K 1055/09, juris, Rn. 23; VG Karlsruhe, Urteil v. 18.7.2008, Az. 1 K 478/07, juris, Rn. 16.

71 OVG Lüneburg NVwZ-RR 2016, 411 (413); *Steiner* (Fn. 20), S. 34.

Rechtsinstrument ist, und die Maßnahme mit einem ordnungsrechtlichen Rechtsinstrument umgesetzt werden müsste.⁷²

II. Potential für eine nachhaltige Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums

Eine abschließende Aufzählung aller denkbaren Gründe des öffentlichen Wohls, die die Behörde im Rahmen der Teileinziehung erwägen darf, ist nicht möglich.⁷³ Die weite Auslegung des Tatbestandsmerkmals „öffentliches Wohl“ gibt den Behörden die Freiheit, mit der Teileinziehung nach einer nachhaltigen Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums zu streben. So ist nach herrschender Meinung in der Literatur das Ziel des Umweltschutzes ein abwägungsrelevanter Belang des Allgemeinwohls, den die Behörde im Rahmen der Teileinziehung erwägen darf.⁷⁴ Auch Erwägungen wie Klimaschutz und das Ziel der Klimaneutralität sind taugliche Belange. Ihre Erwägungen zur Verkehrssicherheit kann die Behörde erweitern und ausdrücklich die „Vision Zero“, also das Ziel, Unfälle mit Verkehrstoten und Schwerverletzten zu vermeiden, verfolgen. Auch das Streben nach einer nachhaltigen, menschen- und umweltgerechten Verkehrsraumgestaltung ist ein geeigneter Erwägungsgrund. Weitere Erwägungsgründe, die auch zukünftige Entwicklungen mit aufnehmen, sind denkbar.

Hier sind die Behörden bisher zurückhaltend. Sie stellen zwar bereits vielfältige Gesichtspunkte in ihre Erwägungen ein, ziehen sich dabei aber vor allem auf Erprobtes und Bewährtes im Rahmen der Einrichtung von Fußgängerzonen zurück.

72 Siehe dazu oben A., II., 2., sehr weit hingegen *Steiner* (Fn. 20), S. 34, der eine Widmungsbeschränkung auch dann für zulässig hält, wenn „verkehrliche [gemeint sind: strassenverkehrsrechtliche] Gesichtspunkte die tragende Rolle spielen“.

73 *Hügel* (Fn. 20), S. 29; *Beaucamp* (Fn. 33), S. 62.

74 *Steiner* (Fn. 28), S. 604; *Herber* (Fn. 34), S. 507; „Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen in den durch den Kfz-Verkehr belasteten Gebieten“, zu eng allerdings auf S. 504: Belange des Umweltschutzes seien in den Belangen der Sicherheit und Ordnung eingeschlossen; *Röthel* (Fn. 45), S. 49; *Sauthoff* (Fn. 17), S. 132 „Belange des Landschaftsschutzes“; *R. Jahn*, Rechtsfragen innerstädtischer Verkehrsbeschränkungen, NZV 1994, 5 (8); *S. Weidlich*, Regelungsbedarfe zur Anpassung des Straßenverkehrs an den Klimawandel, NZV 2011, 73 (77).

D. Auftrag an den Gesetzgeber?

Das wirft die Frage auf, ob die Gesetzgeber der Länder aufgerufen sind, die Teileinziehungsvorschriften im Sinne einer zukunftsfähigen Verkehrsraumgestaltung zu ändern oder zu ergänzen und wie eine solche Änderung oder Ergänzung aussehen könnte.

I. Initiative des Berliner Gesetzgebers im Zuge des Mobilitätsgesetzes

Der Berliner Gesetzgeber hat in einer bislang bundesweit einzigartigen Initiative im Zuge des Mobilitätsgesetzes die Rechtsgrundlage der Teileinziehung um eine Soll-Vorschrift ergänzt.⁷⁵ In § 4 Abs. 1 Satz 4 BerlStrG heißt es seitdem:

„Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn zur Realisierung von Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrüblichen Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen.“⁷⁶

Mit einer Soll-Vorschrift bindet das Gesetz das Ermessen der Verwaltung für den Regelfall. Diese darf nur noch in atypischen Ausnahmefällen von der Entscheidung des Gesetzgebers abweichen.⁷⁷

Den Regelfall, in dem die Behörde teileinziehen soll, beschreibt der Gesetzgeber, indem er bestimmte Gründe des öffentlichen Wohls, nämlich „Verkehrslenkung“ und „Verkehrsberuhigung“, explizit nennt. Stellt die Behörde diese Erwägungen an, soll sie vom Instrument der Teileinziehung Gebrauch machen. Wie gesehen war „Verkehrsberuhigung“ jedoch bereits vor der Gesetzesänderung ein tauglicher Erwägungsgrund, den die Behörden nutzen und die Verwaltungsgesetzte bestätigen.⁷⁸ Der weitere Erwägungsgrund „Verkehrslenkung“ öffnet den Tatbestand so weit, dass

75 Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5.7.2018, GVBl. Berlin 2018, S. 474 (477).

76 Die Initiative „Verkehrswende Hessen“ schlägt in ihrem Gesetzentwurf für ein „Verkehrswendegesetz“ genau diese Ergänzung auch für das Hessische StrG vor, siehe <https://verkehrswende-hessen.de/verkehrswendegesetz-volltext/>.

77 M.-E. Geis, in: F. Schoch/J.-P. Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht – Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 26.

78 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 23.9.1993, Az. 5 S 2092/92, juris, Rn. 38; VG Karlsruhe, Urteil v. 18.7.2008, Az. 1 K 478/07, juris, Rn. 16; Herber (Fn. 34), S. 505; Hügel (Fn. 20), S. 29.

der Soll-Vorschrift jegliche Lenkungswirkung verloren geht. Es sind kaum Verkehrsbeschränkungen vorstellbar, die nicht auch das Ziel haben, den Verkehr in irgendeiner Weise zu lenken.

Mit dem Tatbestand „wenn [...] Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrsüblichen Gemeingebräuch ausgeschlossen werden sollen“ wiederholt der Gesetzgeber den Tatbestand der Teileinziehung, wie ihn schon § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG vorsieht. Schließlich ist die Teileinziehung das Rechtsinstrument, um Benutzungsarten (mit Verkehrsarten dürfen Benutzungsarten gemeint sein) vom Gemeingebräuch auszuschließen.

Die zusätzliche Soll-Vorschrift ändert also nichts an der vorherigen Rechtslage. Vielmehr liest sie sich so, als sollte sie die Behörden darauf aufmerksam machen, wofür die Teileinziehung eigentlich da ist und sie so an ein existierendes, aber wenig gebrauchtes Rechtsinstrument erinnern. So heißt es in der Vorlage des Senats zur Beschlussfassung im Abgeordnetenhaus kurz und knapp: diese „Regelung ist eine Klarstellung und auch ein Statement.“⁷⁹

II. Diskussionsvorschläge für eine Ergänzung der Teileinziehungsvorschriften im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsgestaltung

Am Schluss dieser Untersuchung sollen Diskussionsvorschläge für eine Ergänzung der Teileinziehungsvorschriften stehen, die an die Behörde den klaren Auftrag richten, mithilfe der Teileinziehung, die Verkehrsraumgestaltung in nachhaltiger und zukunftsgerichteter Art und Weise voranzutreiben.

In Betracht kommt zunächst, die Gründe des öffentlichen Wohls zu präzisieren, um die öffentlichen Interessen, die die Behörde in ihre Erwägung einstellen kann, in eine bestimmte Richtung zu lenken.⁸⁰ Denkbar wäre in diesem Sinne folgende Ergänzung: „Überwiegende Gründe des

79 Abg.-Haus Berlin Drs. 18/0878 v. 27.02.2018, S. 78.

80 So auch der Vorschlag in A. Hermann/S. Klinski/P. Kasten/D. Heyen, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 106: „Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls liegen insbesondere vor, wenn die Einziehung zum Zwecke einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr oder von Belastungen durch den Verkehr ausgerichteten Entwicklung erforderlich ist“.

öffentlichen Wohls liegen insbesondere vor, wenn die Teileinziehung eine menschen- und umweltgerechte Verkehrsgestaltung fördert.“ Vorteil dieser Regelung wäre, dass sie den weiten Spielraum der Behörden nicht einschränkt, aber gleichzeitig eine politische Lenkungswirkung vorgibt. Nachteil der Regelung wäre, dass sie mit „menschen- und umweltgerechte Verkehrsgestaltung“ einen weiteren unbestimmten Rechtsbegriff einführt, den die Behörden zunächst auslegen müssten.

Ein anderer Ansatz wäre, das Tatbestandsmerkmal der Benutzungsarten oder Benutzungszwecke zu präzisieren. Denkbar wäre etwa folgende Ergänzung: „Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere Gebrauch gemacht werden, um den Gemeingebrauch auf menschen- und umweltgerechte Benutzungsarten und Benutzungszwecke zu beschränken.“ Auch hier wird jedoch wieder ein auslegungsbedürftiger, unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt. Um dies zu vermeiden, könnte der Gesetzgeber auch bestimmte Benutzungsarten und -zwecke ausdrücklich nennen und so normativ für den Gemeingebrauch privilegieren.⁸¹ Das könnte z.B. so aussehen: „Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere Gebrauch gemacht werden, um den Gemeingebrauch auf nicht motorisierten Verkehr/öffentlichen Personennahverkehr zu beschränken“.

Die vorgestellten Diskussionsentwürfe würden nicht über das hinaus gehen, was bereits jetzt im Rahmen der Teileinziehungsvorschriften möglich ist. Der Gesetzgeber würde also nichts Neues regeln, aber eine politisch gewünschte Lenkungswirkung einpflegen. Vor dem Hintergrund der drängenden Herausforderungen im Straßenverkehr erscheint das – wenn auch formal nicht notwendig – so doch wünschenswert.

E. Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass die straßenrechtliche Teileinziehung ein Rechtsinstrument ist, das die Straßenbehörden zur nachhaltigen und zukunftsähnlichen Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums gezielt einsetzen

81 So z.B. § 6 Abs. 2 Satz 1 HWG: Die Widmung kann auf einzelne Verkehrsarten sowie auf einzelne Verkehrszwecke, insbesondere den Anliegerverkehr, den Wirtschaftsverkehr oder den öffentlichen Personennahverkehr beschränkt werden und § 5 Abs. 1 Satz 3 StrG Bremen: Soweit die Widmung sich auf den verkehrlichen Gemeingebrauch bezieht, kann sie auf einzelne Verkehrsarten sowie auf einzelne Verkehrszwecke, insbesondere den Anlieger-, den Lade-, den „Park-and-ride“ oder den öffentlichen Personennahverkehr beschränkt werden.

können. Dabei müssen sie die Kompetenzgrenzen beachten, die sich insbesondere aus dem Straßenverkehrsrecht, aber auch aus dem Recht der Luftreinhaltung ergeben. Gerade diese Abgrenzung birgt für die Nutzung der Teileinziehung jedoch eine besondere Chance. Die Behörden müssen sich davon emanzipieren, verkehrliche Maßnahmen nur als Reaktionen auf Gefahrensituationen zu sehen. Nicht immer ist eine konkrete Gefahr das drängendste Motiv, um den Verkehrsraum für bestimmte Verkehrsarten zu beschränken. Abseits von den Anforderungen des Gefahrenabwehrrechts können die Behörden hier gestalten. Es gilt die Bedeutung des Straßenrechts hier „wieder stärker zu betonen und zugleich die Gestaltungsmöglichkeiten [...] stärker in den Vordergrund zu rücken“.⁸² Dabei steht den Behörden ein weiter Erwägungsspielraum zu, den sie noch bestimmter und mutiger im Sinne der Verkehrswende ausnutzen können. Zusätzlich ist der Gesetzgeber aufgerufen, die Teileinziehungsvorschriften entsprechend zu ergänzen.

82 Axer (Fn. 1), S. 885.

