

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 659

# Das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen

Zulässigkeit verkehrsberuhigender  
Straßeneinbauten

Von

Richard Bartlsperger



Duncker & Humblot · Berlin

**RICHARD BARTLSPERGER**

**Das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 659**

# **Das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen**

**Zulässigkeit verkehrsberuhigender  
Straßeneinbauten**

**Von**

**Richard Bartlsperger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Bartlspurger, Richard:**

Das Gefahrenrecht öffentlicher Strassen : Zulässigkeit  
verkehrsberuhigender Strasseneinbauten / von Richard  
Bartlspurger. — Berlin : Duncker und Humblot, 1994  
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 659)

ISBN 3-428-08013-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08013-0

## Vorwort

Der Veröffentlichung liegt eine Auftragsarbeit zugrunde, die zu einem Forschungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen erstellt worden ist. Die Anstalt hat im Rahmen ihres "Sicherheitsprogramms Straßenverkehr" ein besonderes Forschungsprojekt zur "Sicherheitsprüfung von Schwellen und Aufpflasterungen in Stadtstraßen" durchgeführt. Der juristische Teil hatte die Rechtslage zu den Sicherheits- und Zulässigkeitsanforderungen an verkehrsberuhigende Straßeneinbauten darzustellen und zu klären. Er wird hier in einer geringfügig veränderten Fassung publiziert. Vor allem ist die Ausrichtung auf den konkreten Anlaß und Gegenstand beibehalten. Nur besondere, auf das Forschungsprojekt bezogene Ausführungen, sind weggelassen. Die Verallgemeinerung zu einer Abhandlung über "Das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen" hat sich aus dem Thema und seiner Bearbeitung selbst ergeben.

Unbeschadet einer Durchführung am konkreten und aktuellen Beispiel verkehrsberuhigender Straßeneinbauten ist in einer das Straßenrecht allgemein und grundsätzlich betreffenden Sicht versucht worden, den öffentlichen Straßenbau nicht nur als einen Vorgang der Leistungsverwaltung, sondern auch als eine rechtlich geregelte öffentliche Gefahrenschaffung begrifflich zu machen. Hierbei geht es um die Frage, wie sich auf der Grundlage des im Straßenrecht und im Straßenverkehrsrecht vorhandenen Rechtstoffs generell die Gefahrenverantwortung zwischen der Straßenbauverwaltung und den Straßenbenutzern abgrenzt. Die Fragestellung reicht über eine ausschließlich haftungsrechtliche Betrachtungsweise hinaus. Unabhängig davon hat die Straßenrechtsdogmatik eine Antwort darauf nachzuholen, welchen gefahrenrechtlichen Anforderungen der öffentliche Straßenbau unterliegt. Das Straßenrecht hat insofern ein ureigenes, bislang allein dem allgemeinen Haftungsrecht überlassenes Feld zu besetzen.

Die Arbeit ist inhaltlich im März 1993 abgeschlossen worden. Grundsätzliche literarische Äußerungen zu dem Thema sind seitdem, soweit ersichtlich, nicht erfolgt. Die Rechtsprechung bewegt sich ohnedies auf dem überkommenen Stand einer haftungsrechtlichen Kasuistik. Die Feststellungen der Arbeit stehen dazu auch gar nicht in einem grundsätzlichen Gegensatz. Aber sie können der Verwaltung und der Rechtsprechung eine rechtsdogmatische

Hilfestellung geben, um das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen noch folgerichtiger, klarer und für die Rechtsanwendung evidenter aus seiner eigentlichen Rechtsquelle, nämlich dem Straßenrecht, zu gestalten. Das Ergebnis der straßenrechtlichen Beurteilung ist allerdings eine gegenüber der derzeitigen Verwaltungs- und Rechtspraxis wesentlich zurückhaltendere Sicht zur Zulässigkeit verkehrsberuhigender Straßeneinbauten mit entsprechenden Folgen für die Gefahren- und Haftungsverantwortung der Straßenbauverwaltung.

Erlangen, im März 1994

Richard Bartlsperger

# Inhaltsverzeichnis

<b>Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als Problemfälle eines Gefahrenrechts öffentlicher Straßen</b> .....	1
<b>A. Straßenrechtliche Anwendungs- und Funktionsbeschreibung verkehrsberuhigender Straßeneinbauten</b> .....	5
I. Das Anwendungsfeld der "Stadtstraßen" .....	5
II. Die örtliche Verkehrsberuhigung als Zwecksetzung .....	10
III. Gefahrenschaffung als "Mittel zum Zweck" .....	16
<b>B. Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als Gegenstand des Gefahrenrechts</b> .....	24
I. Die "Gefährlichkeit" verkehrsberuhigender Straßeneinbauten .....	24
1. Der Begriff eines Gefahrenrechts öffentlicher Straßen .....	25
2. Der juristische Gefahrenbegriff .....	29
3. Die gefahrenrechtlichen Tatbestände im Gefahrenrecht öffentlicher Straßen .....	45
4. Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten im Gefahrenrecht öffentlicher Straßen ..	51
II. Rechtskonstruktive Grundsätze des Gefahrenrechts öffentlicher Straßen .....	58
1. Die Gefahrenverantwortlichkeit in rechtsgrundsätzlicher Sicht .....	59
2. Die Befugnis zur straßenbaulichen Gefahrenschaffung im positiven Straßenrecht	70
III. Maßstab einer Befugnis zur straßenbaulichen Gefahrenschaffung .....	75
1. Der widmungsmäßige Gemeingebrauchsstatus als legalisierter Gefahrentatbestand	76
2. Die rechtliche Konstituierung des gemeingebrauchlichen Nutzungsstatus öffentlicher Straßen (Widmung und Indienststellung) .....	78
3. Straßenbaulicher Ausbauzustand und rechtsförmliche Widmung einer öffentlichen Straße .....	85
4. Objektiver Gemeingebrauch und subjektive Gemeingebrauchswahrnehmung (Verkehrsstatuten, Sorgfaltsanforderungen) .....	88
<b>C. Straßenrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten</b> .....	92
I. Die Straßenbaulast als Befugnis- und Begrenzungsnorm für die straßenbauliche Gefahrenschaffung .....	92
II. Das Widmungserfordernis für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten .....	99
III. Der ökologische und städtebauliche Gestaltungsspielraum bei der Straßenbaulast ..	104
IV. Die straßengesetzliche Klassifikation von Gemeingebrauch und straßenbaulichem Ausbauzustand .....	109
1. Die straßengesetzlichen Klassifikationskriterien für öffentliche Straßen .....	110
2. Der klassifizierte Gemeingebrauchsstatus von "Stadtstraßen" .....	113
3. Die Klassifikation des straßenbaulichen Ausbauzustandes (Das straßenrechtliche Ausbaureglement) .....	116
V. Die Rechtslage verkehrsberuhigender Straßeneinbauten nach dem objektiven Straßenrecht (Ergebnis) .....	118

<b>D. Die haftungsrechtliche Verantwortung für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten</b>	123
I. Rechtliche Ausgangslage und Problemstellung (Subjektiver Gemeingebrauch und konkrete Gefahrenbeherrschung)	124
II. Der gefahrenrechtliche Schutzzumfang des subjektiven Gemeingebrauchsrechts	127
1. Die Rechtsfunktion von Verkehrsstatuten im Gefahrenrecht öffentlicher Straßen	128
2. Subjektiver Gemeingebrauch und Verkehrsstatuten (Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht)	133
3. Straßenbauliche Verkehrsstatuten und ihre gefahrenrechtliche Bedeutung	139
4. Straßenbauliche Gefahrenbezogenheit und Schutzfunktion von Verkehrsstatuten	148
III. Straßenverkehrsrecht und verkehrsberuhigende Straßeneinbauten	152
1. Die haftungsrechtliche Signalisierbarkeit verkehrsberuhigender Straßeneinbauten (Straßenverkehrsrechtlicher Signalisierungsvorbehalt)	153
2. Die allgemeine Pflicht zur Geschwindigkeitsanpassung an die "Straßenverhältnisse" (§ 3 Abs. 1 S. 2 StVO)	158
3. Verkehrszeichen und verkehrsberuhigende Straßeneinbauten (Gefahrzeichen 112 nach der StVO)	164
4. Besondere Geschwindigkeitsregelungen und verkehrsberuhigende Straßeneinbauten	170
5. Ergebnis	174
IV. Folgerungen zu den Fragen der Haftungsnorm und der Haftungsmaßstäbe	176
1. Die Haftungsnorm für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten	177
2. Die straßenbaulichen Haftungsmaßstäbe für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten	180
<b>E. Die Frage eines präventiven Unterlassungs- und Beseitigungsanspruchs gegen verkehrsberuhigende Straßeneinbauten</b>	184
<b>F. Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als "Gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr" (§ 315 b StGB)</b>	191
I. Das verkehrspolizeiliche Verbot von "Verkehrshindernissen" (§ 32 StVO)	191
II. "Gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr" nach § 315 b StGB	193
III. Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als Tatbestandsverwirklichung nach § 315 b StGB	196
<b>G. Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	201
<b>Literaturverzeichnis</b>	206

## Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für zivilistische Praxis
AG	Amtsgericht
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. v. 8.12.1986 (BGBl. III 213-1)
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) i.d.F. v. 5.10.1981 (BayRS 91-1-1)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	Bundesbaublatt
Beschl.	Beschluß
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) i.d.F. v. 14.5.1990 (BGBl. III 2129-8)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FStrG	Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i.d.F. v. 8.8.1990 (BGBl. III 911-1)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. III (100-1))
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
JurA	Juristische Analysen (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
LG	Landgericht
LM	Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, hgg. von Lindenmaier und Möhring
Mitt. NWStGB	Mitteilungen Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift - Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungs-Report

NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
StGB	Strafgesetzbuch (StGB) i.d.F. v. 10.3.1987 (BGBl. III 450-2)
Straßenverordnung	Straßenverordnung der DDR v. 22.8.1974 (GBl. DDR 1974 I S. 515; Einigungsvertrag, Art. 9 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 und 4 i.V.m. Anl. II Kap. XI, Sachgeb. D, Abschnitt III Nr. 1)
StrWG NW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StVG	Straßenverkehrsgesetz v. 19.12.1952 (BGBl. III 9231-1)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) v. 16.11.1970 (BGBl. III 9233-1)
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) i.d.F. v. 28.9.1988 (BGBl. III 9231-1)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift)
VGH B-W	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.5.1976 (BGBl. III 201-6)

## **Verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als Problemfälle eines Gefahrenrechts öffentlicher Straßen**

1. - Straßenbauliche Maßnahmen werden heute verbreitet und in vielfacher Weise zum Zwecke einer örtlichen Verkehrsberuhigung eingesetzt. In der Regel erfolgt ein nachträglicher Einbau verschieden gestalteter Aufpflasterungen und Schwellen in die betreffenden öffentlichen Straßen. Hierbei werden gezielt Gefahrenlagen für die Straßenbenutzung mit Fahrzeugen geschaffen und Schäden einkalkuliert. "Hindernisse" für den Straßenverkehr und hieraus resultierende Sicherheitsnachteile werden als Mittel eingesetzt, um Sicherheitsvorteile eines langsameren und vielleicht auch eines geringeren Straßenverkehrs zu erreichen. Allerdings erweisen sich die mit solchen verkehrsberuhigenden Straßeneinbauten verbundenen Sicherheitsnachteile für den Straßenverkehr sowie sonstige Folgewirkungen als Anknüpfungspunkte für eine Vielzahl von Rechtsfragen in unterschiedlichen Rechtsgebieten und Verwaltungsbereichen.

2. - Im Vordergrund und Mittelpunkt rechtlicher Fragestellungen steht die Verkehrssicherheit der betreffenden straßenbaulichen Anlagen. Insofern richtet sich die rechtliche Betrachtung auf eine "Sicherheitsprüfung" verkehrsberuhigender Straßeneinbauten. Es wird auf diejenigen Rechtsmaterien und juristischen Fragen abgestellt, welche die unmittelbaren Auswirkungen verkehrsberuhigender Straßeneinbauten auf Fahrzeuge, Fahrzeuginsassen und gegebenenfalls auf das Transportgut von Fahrzeugen betreffen. Insofern geht es also um die Rechtslage zur unmittelbaren Gefahren- und Schadensursächlichkeit verkehrsberuhigender Straßeneinbauten bei der Straßenbenutzung. Die Problemstellung steht unter dem Gesichtspunkt eines Gefahrenrechts öffentlicher Straßen.

In der Praxis von Verwaltung und Rechtsprechung ist die rechtliche Beurteilung verkehrsberuhigender Straßeneinbauten bislang, soweit ersichtlich, überhaupt nur in haftungsrechtlicher Hinsicht aufgegriffen worden. Auch im juristischen Schrifttum ist eine im wesentlichen andere Betrachtung kaum hervorgetreten. Dabei werden nur haftungsrechtliche Fragen auf der Grund-

lage der gegenwärtig in der Rechtspraxis maßgeblichen Rechtsgrundsätze zur Verkehrssicherungshaftung für öffentliche Straßen gestellt. Die Konzentration auf eine solche haftungsrechtliche Problematik verkehrsberuhigender Straßeneinbauten verengt allerdings deren rechtliche Beurteilung in zweifacher Weise.

3. - Zum ersten erscheinen verkehrsberuhigende Straßeneinbauten innerhalb einer ausschließlich haftungsrechtlichen Betrachtung nur als anlagenspezifische Vorgänge. Demgegenüber ist festzuhalten, daß eine umfassende Untersuchung zur Rechtslage verkehrsberuhigender Straßeneinbauten über eine "Sicherheitsprüfung" und das anlagenspezifische Gefahrenrecht öffentlicher Straßen hinausreichen müßte. Jedenfalls hat die mit solchen Straßeneinbauten beabsichtigte Verkehrsbeeinflussung und Verkehrlenkung, einschließlich einer Verkehrsumlenkung, auch eine städtebaulich planungsrechtliche Relevanz im weitesten Sinne und eine potentielle rechtliche Bedeutung für den Verkehrsimmissionsschutz sowie für den rechtlich gewährten Schutz von Anliegern in den Maßnahmegebieten und in den Verlagerungsbereichen des betreffenden Straßenverkehrs. In diesen Beziehungen tritt in Erscheinung, daß eine straßenbauliche Verkehrsberuhigung und "Ökologisierung" öffentlicher Straßen auch mittelbare Auswirkungen von rechtlicher Bedeutung entfalten kann. Sie besitzt über die anlagenspezifische Seite hinaus eine städtebaulich planungsrechtliche, eine umweltrechtliche und eine originär straßenrechtliche Komplexität. Man kann insofern von komplexitätsspezifischen Rechtsfragen beim Einsatz verkehrsberuhigender Straßeneinbauten sprechen. Diese bleiben allerdings hier außer Betracht. Die Erörterungen beschränken sich auf anlagenspezifische und gefahrenrechtliche Fragen verkehrsberuhigender Straßeneinbauten. Ungeachtet einer solchen bereichsspezifischen Begrenzung des rechtlichen Themas ist in Erwägung zu stellen, daß allein schon eine gefahrenrechtliche Untersuchung verkehrsberuhigender Straßeneinbauten ausreichen kann, deren Rechtslage auszuschöpfen. Denn sie kann zu einem Ergebnis gelangen, das bereits unter diesem rechtlichen Gesichtspunkt prinzipielle Bedenken gegen die Zulässigkeit verkehrsberuhigender Straßeneinbauten begründet und darum eine weiterreichende Erörterung als sekundär erscheinen läßt.

4. - Zum zweiten wird eine ausschließlich haftungsrechtliche Beurteilung verkehrsberuhigender Straßeneinbauten nach den Grundsätzen einer allgemeinen Verkehrssicherungspflicht auch der anlagenspezifischer Rechtslage nicht voll gerecht. Denn hierbei bleibt die eigentlich einschlägige Rechtsmaterie, nämlich das den Bau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen in anlagenspezifischer Hinsicht unmittelbar und zunächst regelnde Straßenrecht außerhalb des Blickfelds. So ist die Zulässigkeit verkehrsberuhigender Straßenein-

bauten nach dem Straßenrecht bislang kein Thema. Vielmehr wird bei der Verkehrssicherungshaftung der Straßenbauverwaltung für verkehrsberuhigende Straßeneinbauten neben den für die Schadenshaftung als maßgeblich erachteten allgemeinen deliktsrechtlichen Grundsätzen des bürgerlichen Rechts ausschließlich noch auf die in dem Zusammenhang auch einschlägigen sicherheitsrechtlichen, d.h. die "polizeilichen" Regelungen und Maßnahmen zum Straßenverkehr nach dem Straßenverkehrsrecht und durch die Straßenverkehrsverwaltung abgestellt. Das aus Anlaß und zur Abwehr der Gefahrenursächlichkeit verkehrsberuhigender Straßeneinbauten mögliche Instrumentarium eines "baulichen Verkehrsstatuts" nach dem Straßenverkehrsrecht gilt als wesentliche Kategorie zur Abgrenzung der Gefahren- und Haftungsverantwortung zwischen Straßenbauverwaltung und Straßenbenutzern bei einer Schadenskausalität verkehrsberuhigender Straßeneinbauten.

5. - Bei einer rechtsgrundsätzlichen Erörterung zur Gefahrenrechtslage verkehrsberuhigender Straßeneinbauten kann einer Verengung der juristischen Betrachtungsweise auf eine haftungsrechtliche Beurteilung nach allgemeinen Grundsätzen unter Ausklammerung des Straßenrechts nicht gefolgt werden. Die anlagenspezifische "Sicherheitsprüfung" verkehrsberuhigender Straßeneinbauten erfordert in rechtlicher Hinsicht zumindest und sogar in erster Linie eine Klärung der straßenrechtlichen Lage. Insofern besteht die Frage, ob und inwieweit verkehrsberuhigende Straßeneinbauten sicherheitsrechtlich, d.h. gefahrenrechtlich, nach dem den Bau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen regelnden Straßenrecht überhaupt zulässig sind, worin danach bei einem Schadenseintritt der Haftungsgrund für die Straßenbauverwaltung zu sehen ist und nach welchen Grundsätzen eines Gefahrenrechts öffentlicher Straßen eine Haftungszurechnung an die Straßenbauverwaltung bei genauerer Betrachtung erfolgen kann und muß.

Schließlich gehört zur anlagenspezifisch sicherheitsrechtlichen Seite verkehrsberuhigender Straßeneinbauten sachlich und rechtsbegrifflich auch eine Klarstellung, ob die Rechtsordnung über eine repressive Schadenshaftung hinaus an die Gefahrenschaftung durch den Straßenbau auch noch andere Sanktionen knüpft. Dies führt zur Frage einer Anwendung strafrechtlicher Bestimmungen über "Gemeingefährliche Straftaten" auf den Straßenbau, im gegenständlichen Falle also zu Feststellungen, ob und unter welchen Voraussetzungen verkehrsberuhigende Straßeneinbauten als "Gefährliche Eingriffe" eine Strafbarkeit begründen können.

Es geht also in umfassendem Sinne um die anlagenspezifische Rechtslage verkehrsberuhigender Straßeneinbauten als gefahrenschaftenden Vorgängen beim Straßenbau. Aus dem konkreten und aktuellen Anlaß verkehrsberuhi-