

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 717

# Grundrechte in der mobilen Gesellschaft

Von

Anne Röthel



Duncker & Humblot · Berlin

**ANNE RÖTHEL**

**Grundrechte in der mobilen Gesellschaft**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 717**

# Grundrechte in der mobilen Gesellschaft

Von

Anne Röthel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Röthel, Anne:**

Grundrechte in der mobilen Gesellschaft / von Anne Röthel. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 717)

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08935-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08935-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1996 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung konnten Rechtsprechung und Schrifttum bis September 1996 berücksichtigt werden.

Die Publikation ist mir willkommene Gelegenheit, meinem Doktorvater, Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio, meinen Dank auszusprechen. Er stand dem Thema dieser Arbeit von Anfang an mit Offenheit und Neugierde gegenüber. Besonderer Dank gilt auch den anderen Direktoren des Instituts für Umwelt- und Technikrecht, allen voran Professor Dr. Meinhard Schröder, dessen Unterstützung mich während meiner Studien in Trier begleitete.

Großzügige Förderung wurde mir durch die Studienstiftung des Deutschen Volkes und durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft zuteil. Um die Publikation dieser Arbeit haben sich Professor Dr. Klaus Vieweg von der Universität Erlangen und Professor Dr. h.c. Norbert Simon in besonderer Weise verdient gemacht. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Unerläßliche Begleitung beim Werden dieser Arbeit war mir Gerhard Knechtel. Mein Dank an dieser Stelle vermag nur unvollkommen zu sein.

Wien, im September 1996

*Anne Röthel*



# Inhaltsverzeichnis

<i>Erster Teil</i>	
<b>Vorbemerkungen</b>	
	19
A. Automobilverkehr in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion .....	19
B. Automobilverkehr als (Grund-)Rechtsproblem .....	25
 <i>Zweiter Teil</i>	
<b>Die verwaltungsrechtlichen Instrumente</b>	
	29
A. Verkehrspolitik auf dem Weg zur „autofreien Innenstadt“ .....	29
B. Verwaltungsrechtliche Grundlagen der „autofreien Innenstadt“ .....	32
I. Immissionsschutzrecht .....	32
1. Instrumente des gebietsbezogenen Immissionsschutzes (§§ 44 ff. BImSchG) .....	33
2. Verkehrsbeschränkungen auf der Grundlage von § 40 Abs. 1 und 2 BImSchG .....	34
II. Straßenverkehrsrecht .....	35
1. Der ordnungsrechtliche Charakter von § 45 StVO .....	37
2. Der „Vorbehalt des Straßenrechts“ .....	39
a) Grundsatz .....	39
b) Einzelne Schlußfolgerungen .....	40
III. Straßen- und Wegerecht .....	41
1. Umstufung in Form der Abstufung .....	41
a) Voraussetzungen und Inhalt einer Abstufung .....	42
b) Die Sonderregelung im BayStrWG und im SächsStrG .....	44
2. Nachträgliche Widmungsbeschränkung durch Teileinziehung .....	45
a) Rechtsgrundlagen .....	45

b) Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten .....	46
c) Materielle Voraussetzungen .....	48
IV. Bauplanungsrecht .....	51
1. Zum Verhältnis von planungsrechtlicher Ausweisung und straßenrechtlicher Verfügung von Fußgängerbereichen .....	52
2. Materielle Voraussetzungen .....	53
V. Ergebnis .....	54
 <i>Dritter Teil</i> <b>Die Grundrechte der Autofahrer</b>	
A. Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG .....	56
I. Autofahren als Nutzung verfassungsgeschützten Eigentums .....	56
1. Zum verfassungsrechtlich geschützten Eigentum .....	56
2. Der grundrechtliche Schutz des Autofahrens als ein Problem der Grundrechtskonkurrenz .....	58
3. Die „autofreie Innenstadt“ als Nutzungsbeschränkung .....	62
II. Zum eigentumsrechtlichen Schutz der gewerblichen Auto-Mobilität .....	63
1. Autofahren als gewerbliche Nutzung von Kraftfahrzeugen .....	65
2. Beschränkungen der Auto-Mobilität als Eingriff in den Unternehmensbestand .....	65
3. Schutz des Vertrauens auf Fortbestand des Kraftfahrzeugverkehrs in der Innenstadt .....	68
III. Auto-Mobilität als Ausübung des Anliegerrechts .....	69
1. Eigentumsrechtlicher Schutz des Anliegerrechts .....	69
a) Kernbereich und angemessene Grundstücksnutzung .....	71
b) Grundlinien für die Bestimmung der „angemessenen“ Grundstücksnutzung .....	74
c) Der Kreis der Berechtigten .....	74
d) Der eigentumsrechtlich geschützte Umfang des Anliegerrechts .....	75
aa) Das Anliegerrecht der privaten Anlieger .....	76
(1) Erreichbarkeit mit Kraftfahrzeugen .....	77
(2) Zumutbarkeit der Fußwege .....	78

Inhaltsverzeichnis	9
(3) Folgerungen .....	79
bb) Das Anliegerrecht der gewerblichen Anlieger .....	79
cc) Einzelne Aspekte der Ausgestaltung von Innenstadtsperren ...	82
2. Qualifikation des grundrechtlichen Anliegerschutzes: vom Abwehrrecht zur institutionellen Garantie des Anliegerrechts .....	83
a) Von der institutionellen Garantie des schlichten Gemeingebrauchs zur institutionellen Garantie des Anliegerrechts .....	85
b) Übermaßverbot und institutionell gewährleitester Kernbereich .....	86
c) Fazit zur Anliegerrechtsprechung des BVerwG: Das „alles oder nichts“-Prinzip .....	88
3. Verfassungsrechtliche Verwirklichung des Anliegerrechts .....	89
4. Einfachgesetzliche Verwirklichung des Anliegerrechts .....	90
B. Freizügigkeit, Art. 11 GG .....	91
I. Der Schutzgehalt der Freizügigkeit .....	92
II. Verkehrsmittelfreiheit als „Ausstrahlung“ der Freizügigkeit? .....	93
C. Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG .....	96
I. Auto-Mobilität im Vorfeld der Versammlung .....	96
II. Auto-Mobilität als Ausfluß des Straßenbenutzungsrechts von Versammlungen .....	97
1. Inhalt und Umfang des Straßenbenutzungsrechts: Kraftfahrzeug-Demonstration im Fußgängerbereich .....	97
2. Schutzwirkung des Straßenbenutzungsrechts .....	101
a) Der Geltungsanspruch des Straßenrechts .....	102
b) Exkurs: Der Geltungsanspruch des Straßenverkehrsrechts .....	103
III. Schlußbemerkung .....	104
D. Berufsfreiheit, Art. 12 GG .....	104
I. Schutzbereich .....	105
1. Auto-Mobilität im Vorfeld der Berufsfreiheit: die Fahrt zur Arbeitsstätte .....	105
2. Auto-Mobilität als Ausdruck der Berufsfreiheit .....	107

II. Eingriff in den Schutzbereich .....	109
1. Eingriffsqualität allgemein ausgesprochener Verkehrsbeschränkungen .....	110
a) Berufsregelnde Tendenz als Eingriffsvoraussetzung des BVerfG .....	110
b) Fortführung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für all- gemeine Beschränkungen der Auto-Mobilität .....	111
c) Grundrechtsrelevanter Eingriff in Art. 12 GG auch bei gleichzeitiger Beeinträchtigung von privater und beruflicher Freiheitsausübung ...	113
aa) Finalität als Kriterium des Grundrechtseingriffs? .....	113
bb) Der Kreis der Betroffenen als Kriterium für den Grundrechts- eingriff? .....	115
2. Eingriffsstufe .....	117
III. Die Intensität des Grundrechtsschutzes für die berufliche Auto-Mobilität: zu den Maßstäben der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung .....	119
1. Grundrechtskontrolle bei gesetzgebundenen Exekutivakten: stra- ßenrechtliche Inkorporierung der verfassungsrechtlichen Kontrollmaß- stäbe .....	120
2. Kontrollmaßstab für Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit: Stufen- theorie oder Übermaßverbot? .....	122
3. Zur Wirkungsweise des Übermaßverbots zum Schutz beruflicher Auto- Mobilität gegen Verkehrsgestaltungsentscheidungen .....	124
a) Geeignetheit .....	124
aa) Zwecksetzungsfreiheit der Verwaltung für verkehrspolitische Gestaltungsentscheidungen .....	124
bb) Vereinbarkeit der verkehrspolitischen Zweckoffenheit mit der Zwecksetzungstypik der Stufenlehre .....	125
cc) Eignung der Innenstadtperrung zur Verkehrsberuhigung: Ver- kehrsverlagerung und gerichtliche Kontrolldichte .....	127
dd) Nachwirkungen des Prognosespielraums: Pflicht zum „Nach- fassen“ .....	130
b) Erforderlichkeit .....	131
aa) Das ordnungsrechtliche Verbot im Vergleich mit weniger zwin- genden Handlungsformen .....	132
bb) Der Anwendungsbereich des Fahrverbots .....	133
c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	135
aa) Schwere des Eingriffs .....	135
bb) Zurückdrängung der Auto-Mobilität: Ordnungsziel als öffentli- ches Interesse oder Selbstzweck? .....	136

cc) Öffentliche Interessen an der Aufrechterhaltung beruflicher Auto-Mobilität .....	139
(1) Die Sonderrechte aus § 35 StVO .....	139
(2) Das öffentliche Interesse am Gelegenheitsverkehr mit Taxen .....	142
IV. Fazit: Der Grundrechtsschutz für die berufliche Straßennutzung als Einspruchsbefugnis und Aktualisierung der Gemeinwohlpflichtigkeit .....	145
E. Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG .....	147
F. Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 Abs. 1 GG .....	148
I. Anwendbarkeit von Art. 2 Abs. 1 GG .....	149
1. Sachliche Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG .....	149
2. Persönliche Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG: Grundrechtsschutz für die berufliche Auto-Mobilität von Ausländern .....	151
II. Schutzgehalt und Schutzrichtung von Art. 2 Abs. 1 GG .....	152
1. Unbenannte Ausprägungen des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit .....	152
a) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht .....	153
b) Das „Grundrecht auf Mobilität“ .....	154
2. Freie Persönlichkeitsentfaltung und allgemeine Handlungsfreiheit: „Reiten im Walde“ und Autofahren .....	155
3. Grundrechtsschutz der Straßennutzung zwischen Freiheit und Teilhabe .....	158
a) Gemeingebrauch in der Tradition des derivativen Teilhaberechts ....	159
b) Gemeingebrauch zwischen Freiheit und Teilhabe .....	160
aa) Freiheit auf der Basis von Teilhabe .....	160
bb) Gemeingebrauch als „natürliche“ Freiheit .....	161
cc) Unterschiedliche Gewährleistungsdimensionen des Gemeingebrauchs .....	162
c) Straßennutzung als Grundrechtsvoraussetzung der Fortbewegungsfreiheit .....	164
aa) Straßennutzung im Spiegel der speziellen Freiheitsgrundrechte .....	164
bb) Zur Einbeziehung von Grundrechtsvoraussetzungen in den grundrechtlichen Abwehranspruch .....	165

cc) Straßenbenutzung als von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Grundrechtsvoraussetzung für die Auto-Mobilität .....	168
d) Fazit .....	169
4. Umweltnutzung zwischen Freiheit und Teilhabe .....	169
5. Nachtrag: „Umweltpflichtigkeit“ und „Polizeipflichtigkeit“ der Auto-Mobilität? .....	172
6. Ergebnis .....	175
III. Zur Einschränkung der Auto-Mobilität .....	175
1. Absolute Grenzen für die verkehrspolitische Gestaltungsfreiheit .....	176
a) Kernbereich privater Lebensgestaltung .....	176
b) Institutionelle Garantie des Gemeingebrauchs .....	177
2. Das Übermaßverbot als Schranken-Schranke für Eingriffe in die private Auto-Mobilität .....	179
a) Grundrechtsschutz der Auto-Mobilität über Art. 2 Abs. 1 GG im Spiegel der Rechtsprechung .....	179
b) Beschränkungen der Auto-Mobilität in der abstrakten Rechtsüterabwägung zwischen individuellem Freiheitsanspruch und Gemeinwohl .....	182
c) Zumutbarkeitserwägungen .....	183
aa) Zumutbarkeit von Fußwegen .....	184
bb) Berücksichtigung von Sonderbetroffenheiten: Die Rechtstellung Gehbehinderter .....	184
G. Resümee: „Autofreie Innenstadt“ und Grundrechtsschutz für die Auto-Mobilität .....	187
 <i>Vierter Teil</i> <b>„Grundrecht auf Mobilität“?</b>	
A. Grundrechtsschutz für die Auto-Mobilität - eine Bestandsaufnahme .....	189
I. Grundrechte und Multifunktionalität der Auto-Mobilität .....	189
II. Auto-Mobilität im Spektrum der grundrechtlichen Schutzbereiche .....	191
1. Mobilität und Auto-Mobilität im Vorfeld grundrechtlicher Freiheitsausübung .....	191
2. Grundrechtsschutz für die Auto-Mobilität als Verkehrsmittelwahlfreiheit .....	193

Inhaltsverzeichnis	13
III. Rechtfertigungsfähigkeit staatlicher Eingriffe in die Auto-Mobilität .....	194
B. Vom Grundrechtsschutz für die Mobilität zum „Grundrecht auf Mobilität“ .....	195
I. „Grundrecht auf Mobilität“ und induktive Grundrechtsbegründung nach Ronellenfitsch .....	195
II. Begründung neuer Grundrechtsgehalte im Spiegel von Rechtsprechung und Schrifttum .....	196
1. Methodische Bedenken der Literatur gegen das „Grundrecht auf Mobilität“ .....	197
2. Unbenannte Freiheitsrechte und Grundrechtsfortbildung .....	199
a) Überblick .....	199
b) Versuch einer Systematisierung .....	201
aa) Allgemeine Handlungsfreiheit und „unbenannte“ Freiheits- rechte .....	201
(1) „Unbenannte“ Freiheitsrechte und Handlungsbeschrei- bungen bei Art. 2 Abs. 1 GG .....	202
(2) „Unbenanntes“ Freiheitsrecht auf Mobilität und Auto- fahren? .....	204
bb) Grundrechtsschöpfung aus mehreren Grundrechten .....	205
(1) Das „einheitliche Grundrecht“ .....	206
(2) Zusammenwirken idealkonkurrierender Grundrechte zum „Wirkungsverbund“ .....	207
(3) Verklammerung von Grundrechtsvoraussetzungen .....	208
c) Ausblick: Grundrecht auf Mobilität de constitutione ferenda? .....	210
Literaturverzeichnis .....	213
Sachverzeichnis .....	241

## Abkürzungsverzeichnis

abl.	ablehnend
abw.	abweichend
ÄndVO	Änderungsverordnung
AfP	Archiv für Presserecht
AgrarR	Agrarrecht
AK	Alternativkommentar zum Grundgesetz
amtl.	amtlich(e)
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AT	Allgemeiner Teil
Bad.-Württ. Verf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
Bay.	Bayern
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof; Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, neue Folge
BB	Der Betriebsberater
BbgStrG	Straßengesetz des Landes Brandenburg
Bbg. Verf.	Verfassung des Landes Brandenburg vom 22. April 1992
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
Beschl.	Beschluß
Bes VerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz

BMV	Bundesminister für Verkehr
BR-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
Brem. Verf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg(isch)
BWVBl.	Baden-württembergisches Verwaltungsblatt
CR	Computer & Recht
DAR	Deutsches Autorecht
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Diss.	Dissertation
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
dt.	deutsch(e,er)
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
etc.	etcetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
FS	Festschrift
FStrPrivFinG	Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz
geänd.	geändert
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GS	Gedenkschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.	hamburgisch
HambWG	Hamburgisches Wegegesetz
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hess.	Hessen
HessStrG	Hessisches Straßengesetz
Hess. Verf.	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946

HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i. Erg.	im Ergebnis
Int Verkehrswesen	Internationales Verkehrswesen
i.S.	im Sinne
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
i.ü.	im übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jb.	Jahrbuch
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
LFischG	Fischereigesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesfischereigesetz)
LG	Landgericht
lit.	littera
Lkw	Lastkraftwagen
Losebl.	Loseblatt
LStrG Rh.-Pf.	Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz
LT-Drucks.	Drucksachen des Landtages
Lts.	Leitsatz
LVerf	Landesverfassung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
ME	Musterentwurf
Nds.	Niedersachsen
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBli.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
NW Verf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Lünburg und Münster
OwiG	Ordnungswidrigkeitengesetz

PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
PrOVG	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Rdnr.	Randnummer
Rdnrm.	Randnummern
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiA	Das Recht im Amt
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
Rh.-Pf. Verf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947
RVBl.	Reichsverwaltungsblätter
SaarlStrG	Saarländisches Straßengesetz
Saarl. Verf.	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947
SächsStrG	Straßengesetz für den Freistaat Sachsen
Sächs. Verf.	Verfassung des Landes Sachsen vom 27. Mai 1992
SchlHStrWG	Straßen- und Wegesetz für das Land Schleswig-Holstein
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
Smog-VO	Smog-Verordnung
SO <sub>2</sub>	Schwefeldioxid
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StaatsR	Staatsrecht
StrG LSA	Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt
StrWG-MV	Straßen- und Wegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
StrWG NW	Straßen- und Wegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürStrG	Thüringer Straßengesetz
Thür. Verf.	Verfassung des Landes Thüringen vom 25. Oktober 1993
UmwR	Umweltrecht
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UstG	Umsatzsteuergesetz
UTR	Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VD	Verkehrsdienst
VDI	Verein deutscher Ingenieure
VerkMitt.	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VersG	Versammlungsgesetz
VerwArch.	Verwaltungsarchiv

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VkBl.	Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
Vwv	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZfVerkWiss	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht (Österreich)

## Erster Teil

# Vorbemerkungen

### A. Automobilverkehr in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion

Konnten Fragen der Verkehrspolitik jahrzehntelang von tagespolitischen Ereignissen in den Schatten gestellt werden, so belehren uns die neunziger Jahre eines Besseren: Kaum eine Frage ist von der bundesdeutschen Öffentlichkeit in den letzten Jahren so sehr zum Politikum erhoben wie die nach der Zukunft des Automobilverkehrs. Schon mehren sich die Stimmen, die einen gänzlichen Verzicht auf das Auto fordern. Doch gerade Deutschland scheint weit von einem Abschied vom Automobil entfernt, rührte doch eine solche Forderung nicht nur an das Selbstverständnis einer hochmobilen Gesellschaft, sondern daneben – vielleicht folgenschwerer – an ein Selbstverständnis Deutschlands, das seine Wurzeln in der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte hat. Gerade im Individualverkehr spiegelte die deutsche Nachkriegsgesellschaft ihren Zukunftsentwurf einer mobilen und freiheitlich-individualistischen Gesellschaft wider, in der das Automobil als „Symbol des kollektiven Wiederaufstiegs“<sup>1</sup> zum Leitbild von Freiheits- und Wohlstandsvisionen wurde.

Unter diesen Vorzeichen blieb der Verkehrspolitik nur ein geringer Handlungsspielraum; ihre vorrangige Aufgabe war die Bereitstellung von öffentlichen Straßen<sup>2</sup>. Eine erste Bewährungsprobe hatte die Verkehrspolitik in den fünfziger Jahren zu bestehen, als Schiene und Straße in zunehmende Konkurrenz um die Personen- und Güterbeförderung traten<sup>3</sup>. Nachdem aus diesem

---

<sup>1</sup> *Klenke*, Die deutsche Katastrophe und das Automobil. Zur „Heils“geschichte eines nationalen Kultobjekts in den Jahren des Wiederaufstiegs, in: *Moderne Zeiten. Technik und Zeitgeist im 19. und 20. Jahrhundert*, 1994, S. 157 (161). Diese Symbolbedeutung hat sich natürlich gewandelt, so spricht *Virilio*, *Rasender Stillstand*, 1990 (dt. 1992), S. 31 vom „symbolischen Niedergang“ des Autos.

<sup>2</sup> Für den Straßenbau bedeutete das Straßenbau-Finanzierungsgesetz v. 28. 3. 1960, BGBl. I, S. 201 eine folgenreiche Weichenstellung. Hierin wurde eine strikte Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens für den Straßenbau verfügt; zu verkehrspolitischen Änderungen im Bereich des Steuerrechts *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, *Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr*, 1989, S. 35 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zum „Schiene-Straße-Konflikt“ der fünfziger Jahre *Klenke*, „Freier Stau für freie Bürger“: die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik 1949-1994, 1995, S. 18 ff.

Konflikt Ende der fünfziger Jahre sowohl der Lkw als auch der Pkw siegreich hervorgegangen waren, war der Verkehrspolitik eine konfliktfreie, ruhige Entwicklung beschieden. Ein dementsprechend blasses Erscheinungsbild bot sie von Beginn der sechziger Jahre bis in die frühen achtziger Jahre. Allein die Frage um Geschwindigkeitsbegrenzungen für Pkws vermochte die Gemüter zeitweilig zu erhitzen. Bezeichnenderweise gelang es jedoch nicht einmal, das unter dem Eindruck der Ölkrise im Jahr 1973 eingeführte Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen dauerhaft beizubehalten – auch nicht in Gestalt eines gemäßigten Tempolimits von 130 km/h<sup>4</sup>. Vor den Augen von Öffentlichkeit und Politik, die den Blick selbst vor dem in den siebziger Jahren gewachsenen Umweltbewußtsein verschlossen, war Auto-Mobilität unmerklich „in den Rang einer tabuisierten Selbstverständlichkeit aufgestiegen“<sup>5</sup>.

Eine neue Qualität erhielt die verkehrspolitische Debatte erst wieder Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre, als eine zutiefst verunsicherte Öffentlichkeit den Kraftfahrzeugverkehr als „naheliegenden“ Verursacher des Waldsterbens anprangerte und so dem Umweltschutzgedanken nachhaltig zum Eingang in die Verkehrspolitik verhalf. Dadurch kam es im Jahr 1985 zu einer Spreizung der Mineralölsteuer für bleihaltiges und bleifreies Benzin und zu einer zeitlich gestaffelten steuerlichen Begünstigung von Autos mit geregelterm Drei-Wege-Katalysator. Auch in Fragen des Lärmschutzes erwiesen sich die späten achtziger Jahre als ein Zeitraum der verkehrspolitischen Wende<sup>6</sup>. Daneben stellten sowohl der europäische Integrationsprozeß als auch die Wiedervereinigung die Verkehrspolitik vor neue Herausforderungen. Nach wie vor läßt auch die Öffnung der osteuropäischen Märkte einen weiteren Anstieg der Güterverkehrsströme befürchten; mit dem Transit wächst auch die Angst vor vermehrten Umweltbelastungen und einer Überlastung der deutschen Straßen<sup>7</sup>.

Seit Beginn der neunziger Jahre erfährt die Verkehrspolitik daher neben gesteigerter gesellschaftlicher auch wachsende politische Aufmerksamkeit. Verkehrspolitische Fragen sind zu einem zugkräftigen Politikum geworden, das sich Parteien jeder Couleur auf ihre Fahnen schreiben<sup>8</sup>. Nicht nur in Wahljah-

---

<sup>4</sup> Vgl. *Piel*, „Verlorene Schlacht ums Tempo-Limit“, in: DIE ZEIT v. 15. 3. 1974. Interessant ist vor allem die Argumentation der unionsregierten Länder, die den Vorschlag zu Fall brachten. Sie stützten sich auf das wirtschaftliche Wohlergehen der Automobilindustrie und auf die Überzeugung, um der Unfallverhütung willen „die Eigenverantwortung des mündigen Verkehrsteilnehmers“ stärken zu müssen; vgl. BR-Drucks. 183/3/74 v. 18. 3. 1974.

<sup>5</sup> *Klenke*, Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik, S. 164.

<sup>6</sup> *Klenke*, Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik, S. 120 ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Schröder*, Int Verkehrswesen 1994, 181 (182). Die Europäische Kommission prognostizierte in ihrem Grünbuch „Verkehr“ eine Zunahme des Lkw-Verkehrs bis zum Jahr 2010 um 42 %; vgl. dazu auch „Mit dem Wachstum werden auch die Staus wachsen“, SZ v. 2. 9. 1992.

<sup>8</sup> Siehe nur aus den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl vom 16. 10. 1994: *CDU/CSU*: „Wir wollen die Kraftfahrzeugsteuer auf eine emissionsorientierte Bemessungsgrundlage umstellen. [...] – wir werden die freie und möglichst unregle-

ren wird die Diskussion um die Zukunft des Straßenverkehrs mit bislang ungekannter Vehemenz und Polemik geführt. Schon erscheint die Frage nach dem Automobilverkehr als „moralisches Problem“<sup>9</sup> in einer mit ideologischer Härte geführten Kontroverse<sup>10</sup>.

Um den noch immer ungebremsten Verkehrszuwachsraten entgegenzutreten<sup>11</sup>, werden in stets kürzeren Intervallen neue Konzepte für den Straßenverkehr gefordert<sup>12</sup>. Konsensfähig scheint jedoch allein die Einsicht zu sein, daß etwas geschehen muß. Noch ist ein Ende der Entwicklung bundesdeutscher Motorisierung nicht abzusehen: Für den Pkw-Verkehr prognostiziert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung bis zum Jahr 2010 einen Bestandszu-

---

mentierte Mobilität unserer Bürger sichern [...], ein generelles Tempolimit auf Autobahnen lehnen wir ab. [...] und wir wollen, daß Autofahren auch in Zukunft bezahlbar bleibt.“; *SPD*: „Wir werden uns für eine europaweite Regelung zur Senkung der Emissionen und des Energieverbrauchs des Autos einsetzen. [...] Auf Bundesautobahnen brauchen wir eine Begrenzung der Geschwindigkeiten. Zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs werden wir Umschichtungen innerhalb des Verkehrshaushalts vornehmen.“; *FDP*: „Die Kfz-Steuer wird abgeschafft und aufkommensneutral auf die Mineralölsteuer umgelegt. [...] Generelle Geschwindigkeitsbegrenzungen sind kein Instrument einer zukunftssträchtigen Verkehrspolitik. [...] Auch die Verkehrspolitik muß marktwirtschaftlichen Prinzipien folgen.“; *Bündnis 90/Die Grünen*: „Wir wollen eine ökologische Gesellschaft: [...] Eine Wende in der Energie- und Verkehrspolitik [...]. Aus Umweltgründen muß ein Tempolimit eingeführt werden. Wir schlagen, eine einmalige Erhöhung der Bezinpreise [vor].“

<sup>9</sup> So *Drieschner*, „Wie bei jedem Rauschmittel kommt es auf die Dosis an“, Das Parlament v. 7. 8. 1992.

<sup>10</sup> So *Romahn*, Politik gegen Autofahrer, 1994, der von einem „dreißigjährigen ideologischen Kampf gegen die Autofahrer“ spricht; dazu F.A.Z. v. 29. 3. 1994; vgl. auch *Lingnau*, „Die Austreibung des Teufels Auto“, Kommentar, F.A.Z. v. 5. 9. 1994, der den „Kreuzzügen“ gegen das Auto „Züge eines Exorzismus“ attestiert. Siehe auch den Slogan der *APD*, Autofahrer- und Bürgerinteressen Partei Deutschlands, die zur Bundestagswahl am 16. 10. 1994 mit dem Slogan „Autofahrer sind Menschen. Menschen haben Rechte!“ antrat.

<sup>11</sup> Vgl. nur die Angaben zum Bestand an Kraftfahrzeugen in *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 341 sowie *Bundesminister für Verkehr* (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1992, S. 192 ff. Danach ist die Zahl der zugelassenen Personenfahrzeuge im alten Bundesgebiet von 29 Millionen im Jahr 1988 auf 32 Millionen für 1992 angestiegen. Dabei ist schon jetzt absehbar, daß frühere Prognosen die Entwicklung des Straßenverkehrs unterschätzten – so prophezeite die Deutsche Shell AG 1989 für das Jahr 2000 einen Pkw-Bestand von nur 34 Millionen Fahrzeugen, eine Zahl, die wir schon Mitte der 90er Jahre erreichen werden; vgl. *Grevsmühl*, Entwicklungsperspektiven des Pkw-Verkehrs, Int Verkehrswesen 1990, 197 (197). Zur unverhersehbaren Dynamik der Verkehrsentwicklung auch *Brilon/Schnick*, Int Verkehrswesen 1990, 69 (69) sowie *Geiling*, Mobilitätsbilanz '89, Verkehr und Technik 1989, Heft 6, 209 (209).

<sup>12</sup> Zu neuen Verkehrskonzepten im Überblick vgl. *Diekmann*, Verkehrspolitik Europas nach dem Jahr 2000, ZfVerkWiss 1992, 231 ff.; *Jeschke/Kunert*, Die Zukunft des Automobils, Int Verkehrswesen 1985, 11 ff.; *Kentner*, Zur Zukunft des Automobils – Verkehrspolitische Strategien zur Bewältigung des Kraftverkehrs in hochmotorisierten Ländern, ZfVerkWiss 1984, 80 ff. und umfassend die Systemuntersuchung von *Vester*, Ausfahrt Zukunft, Strategien für den Verkehr von morgen, 5. Aufl. 1990.