

Gutachten

Zur rechtlichen Zulässigkeit des Einbaus von Pollern  
in Straßen verkehrsberuhigter Bereiche

Die Stadt Ingolstadt hat einen erheblichen Teil der Altstadt zum verkehrsberuhigten Bereich ausgestaltet. Die damit verfolgten Ziele werden jedoch nicht im erstrebten Umfang erreicht. Es wird zu schnell gefahren. Es wird unerlaubt geparkt. Diese Verkehrsordnungswidrigkeiten zu unterbinden, wäre durch Einsatz von Personal möglich. Das ist jedoch nicht vorhanden. Darüber hinaus wäre der Personaleinsatz teuer.

Der durch die Verkehrsberuhigung erstrebte Erfolg könnte durch den Einbau versenkbarer, elektronisch gesteuerter Poller erreicht werden. Straßen könnten überhaupt oder zu bestimmten Zeiten gesperrt, aber Berechtigten zugänglich sein. Daher stellt sich die Frage, ob die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, zu diesem Zweck Polleranlagen einzurichten.

1. Straßen, Wege und Plätze sind für das Leben in einer Stadt, zur Kommunikation (jedweder Art) der Menschen und zur Ausübung gewerblicher Tätigkeit unerlässlich. Ihre Nutzung ist daher gemeines Gut, rechtlich als Gemeingebrauch bezeichnet. Art. 14 Abs.1 BayStrWG sagt, was Gemeingebrauch bedeutet. Jedermann kann die Straßen nutzen, allerdings nur zu verkehrlichen Zwecken, für die sie bestimmt sind (1). Die Art der Funktion und Nutzung der Straße wird durch die Kommune formell festgelegt in der Widmung, Art 14 Abs. 1, 6 Abs.2 Satz 3 BayStrWG. Durch sie wird die Straße öffentliche Straße die den Gemeingebrauch begründet, Art. 6 Abs 1 BayStrWG

Der Gemeingebrauch hat nicht nur hohen praktischen, sondern rechtlichen Wert. Das zeigt sich etwa daran, dass er in seinem Kern für Anlieger unter den Eigentumsschutz des Grundgesetzes fällt, Art. 14 GG (2). Er kann nur unter sehr engen Voraussetzungen beschränkt werden, die in Art. 15 BayStrWG genannt sind. Beschränkungen des Gemeingebrauchs sind danach zulässig zur Durchführung von Straßenbauarbeiten und zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße, die durch deren baulichen Zustand bestimmt sind. Diese Eingriffe in den Gemeingebrauch dürfen darüber hinaus nur vorübergehend sein, lassen die dauerhafte Nutzung somit unberührt. Dauerhaftigkeit ist ein wesentliches Merkmal der Widmung (3).

Die Widmung erfolgt durch Verfügung des Straßenbauamts, Art. 6 BayStrWG. Durch sie wird die Art der Nutzung festgelegt, ob die Straße grundsätzlich jeder verkehrlichen Nutzung offen steht, nur zu motorisiertem Fahren, zum Radfahren, als Fußgängerweg oder zum Parken. Dies ist die straßenrechtliche Festlegung der Nutzung. Durch das Straßenverkehrsrecht wird geregelt, wie diese Nutzung zu erfolgen hat, um sicheren und geordneten Verkehr für alle Nutzer zu ermöglichen (4). Verkehrsrechtliche

Anordnungen durch Verkehrszeichen, etwa Zeichen 237, 239 StVO, begleiten die Nutzungsregelung der Widmung und dienen durch ihre Sanktionierungen (auch) deren Durchsetzung (5).

Die in der Widmung festgelegte Beschränkung der Ausübung des Gemeingebrauchs gilt solange bis sie aufgehoben oder geändert wird. Eine verkehrsrechtliche Nutzungsregelung durch Ausweisung von Sonderwegen, Verhängung von Geboten oder Verboten mit Zeichen 250 ff StVO setzt eine entsprechende Nutzungsregelung durch Widmung nicht voraus. Sie schränkt rechtlich den Gemeingebrauch nicht ein, stellt lediglich dessen Ausübung unter das Gebot der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (6). Sie stellt keine originäre oder ergänzende Ausweitung der straßenrechtlichen Nutzung dar (7). Ihr fehlt das Merkmal der Dauerhaftigkeit.

2. Poller sind Straßenzubehör – gleichgültig ob sie fest oder versenkbar sind. Sie sind Teil des Straßenkörpers und keine Verkehrseinrichtungen im Sinne des § 43 Abs. 1 StVO. Was darunter zu verstehen ist, sagt § 43 Abs.3 Satz 1 StVO. Danach ist Verkehrseinrichtung, was in Anlage 4 zu § 35a StVO aufgeführt ist. Die Anlage hat vier Abschnitte, deren Bezeichnung zeigt, was ihre Funktion ist, nämlich der Gewährleistung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu dienen, durch Kennzeichnung von Arbeits- und Unfallstellen oder sonstigen vorübergehenden Hindernissen, dauerhaften Hindernissen oder Gefahrstellen oder zur Kennzeichnung des Straßenverlaufs. Keiner dieser Funktionen sind Polleranlagen zuzuordnen

Ausdrückliche Vorschriften zur Anlage von Pollern, sei es in einem Gesetz oder einer Verordnung, gibt es nicht. Daher wurde die Ermächtigung dazu teilweise aus § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 StVO abgeleitet. Das findet sich als angenommene Rechtsgrundlage vor allem in Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit (8). Es findet sich nicht in Entscheidungen von Verwaltungsgerichten (9). Die StVO ist jedoch ein Regelwerk dazu, wie Verkehr stattzufinden hat, Straßen, Wege und Plätze benutzt werden dürfen und nicht dazu, wie öffentliche Straßen ausgestattet werden können. Das sagt § 45 Abs.1, Satz 1 StVO, wenn es dort heißt, die Straßenverkehrsbehörden „können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten“. Das ist keine Ermächtigung zu Bau und Ausstattung von Straßen und damit Polleranlagen, was sich auch aus der Ermächtigungsnorm des Bundesgesetzgebers für den Erlass der StVO ableiten lässt, nämlich § 6 Abs.1 StVG. Er enthält die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, welche der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs in der Zulassung von Personen und Fahrzeugen dienen, nicht aber für den Bau und die Ausstattung von Straßen.

Das erklärt sich daraus, dass Straßenverkehrsrecht Ordnungsrecht des Bundes ist im Unterschied zum Straßenrecht, das Landesrecht ist. Festlegungen zu Planung und Klassifizierung von Straßen und damit ihrer Nutzung sind verkehrs- und stadtplanerisch „Es (ist) nicht originäre Aufgabe der Straßenverkehrsbehörden...grundlegende Entscheidungen zur stadtplanerischen Entwicklung von Gemeinden zu treffen“; sagt das BVerwG (10).

Zwar kann sich aus straßenverkehrsrechtlichen Regelungen eine Einschränkung der Nutzung ergeben. Das ist zulässig, aber nur unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten und nur unter Beachtung der straßenrechtlich festgelegten Nutzung (11), etwa zur Sicherung von Plätzen oder anderen Verkehrsflächen. Stadtplanerische oder städtebauliche Gesichtspunkte tragen verkehrsrechtliche, die Nutzung einschränkende Anordnungen nicht (12).

Poller, insbesondere in den Straßenkörper versenkte, bewegliche Poller, sind baulicher Teil der Straße. Sie sind Verkehrsanlagen im Sinne des Art. 2 Nr. 3 BayStrWG. Sie sind aber keine Verkehrseinrichtungen im Sinne des § 45 StVO. Denn weder verbildlichen sie Verkehrsregeln, wie Verkehrszeichen, noch sind sie den in Anlage 4 zu § 35a StVO aufgeführten Verkehrseinrichtungen, auch nur der Art nach, zuzuordnen.

3. a. Wenn versenkbare Poller eine Straße für den Verkehr sperren und ihre Nutzung nur zu bestimmten Zeiten oder einem definierten Personenkreis zulassen sollen, ist ihre Befahrbarkeit und damit ihr Gemeingebrauch in dem durch die Widmung festgelegten Umfang nicht gegeben. Das bedarf der rechtlichen Grundlage, weil dadurch die Art der unbeschränkten Ausübung des Gemeingebrauchs, Art. 14 Abs. 1 BayStrWG, verändert wird. Rechtlich kann dies bei gewidmeten Straßen geschehen durch eine Umwidmung oder eine Teileinziehung. Dies dient der Rechtssicherheit und der Übersichtlichkeit. Rechtlich nicht zulässig ist, den angestrebten Erfolg mit straßenverkehrsrechtlichen Mitteln zu erreichen (13).

b. Nun könnte die Einbringung von Pollern als Ergänzung der Straße im Sinne des Art. 6 Abs. 8 BayStrWG angesehen werden. Doch ist diese Vorschrift, die eine Widmung durch Verkehrsübergabe ersetzt, nicht anwendbar.

Zum einen, weil sie von Maßnahmen spricht, welche den Straßenkörper in seiner baulichen Festlegung betreffen und zum anderen, weil diese Vorschrift sehr eng auszulegen ist (14).

c. Werden versenkbare Poller in eine Straße eingebracht, ist nicht nur dies Inhalt der Widmung. Da es um die Festlegung des Umfangs der Ausübung

von Gemeingebrauch geht, ist vielmehr auch die funktionsgewollte Betätigung der Poller aufzunehmen. Es muss also gesagt werden, wem die Poller Zufahrt zur geschützten Straße geben sollen und ob dies zeitlich unbegrenzt oder nur zu bestimmten Zeiten – etwa der Nachtzeit – möglich sein soll. Beides ist möglich, wie sich aus Art. 8 Abs 1 Satz 2 BayStrWG ergibt.

4. a. Eine Einziehung einer Straße ist gemäß Art. 8 Abs.1 Satz 1 BayStrWG dann zulässig, wenn die Straße jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder dies aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls angezeigt ist. Eine Teileinziehung kann angeordnet werden, „wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke und -zeiten vorliegen“, Art. 8 Abs.1 Satz 2 BayStrWG.

Teileinziehung bedeutet nicht, dass ein Straßenteil entwidmet wird und nicht mehr die Eigenschaft einer öffentlichen Straße hat. Sie bedeutet, dass der ursprünglich durch Widmung festgelegte Umfang der Ausübung des Gemeingebrauchs geändert wird. Die Teileinziehung ist somit eine nachträgliche Widmungsbeschränkung (15).

Bei einer fertig ausgebauten und gewidmeten Straße kommt für die mit dem Einbau von Pollern verbundene Nutzungseinschränkung eine Teileinziehung in Betracht. Durch die Ausstattung der Straße mit beweglichen Pollern soll ja gerade die Nutzung zu Zwecken des öffentlichen Verkehrs aufrecht erhalten und lediglich beschränkt werden. In der Rechtsprechung sind Voraussetzungen der Teileinziehung gerade in der Auseinandersetzung mit Problemen der Einrichtung von Fußgängerzonen – einer stadtplanerisch vergleichbaren Problematik - und in Abgrenzung zur Abstufung entwickelt worden (16).

- b. Die Teileinziehung ist eine Allgemeinverfügung für deren Verfahren Art. 41 Abs.3 Satz 2 BayVwVfG gilt. Der Teileinziehung ist vorgeschaltet, dass die Absicht der Teileinziehung mit einer Frist von drei Monaten bekannt zu geben ist, Art. 8 Abs. 2 BayStrWG. Im Unterschied zur Anfechtung dieser straßenrechtlichen Allgemeinverfügung unterliegt eine straßenverkehrsrechtliche Allgemeinverfügung keiner festen Anfechtungsfrist, kann also jederzeit erfolgen (17). Die straßenrechtliche Grundlage des Einbaus von Pollern, gibt somit eine höhere Beständigkeit der Rechtslage gegenüber der straßenverkehrsrechtlichen.
5. Durch die Widmung einer Straße wird der Umfang der Ausübung des Gemeingebrauch auf Dauer festgelegt. Deshalb ist die Teileinziehung unter die engen Voraussetzungen des Art. 8 Abs.1 Satz 2 BayStrWG gestellt.

Einen Rechtsanspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs gibt es nicht (18).

- a. Es müssen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls gegeben sein, welche die Teileinziehung sinnvoll oder erforderlich machen. „Öffentliches Wohl“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. In seiner Anwendung steht dem Straßenbauamt kein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zu (19). Seine Anwendung unterliegt voll richterlicher Kontrolle. Ist öffentliches Wohl zu bejahen, dann „kann“ das Straßenbauamt die Teileinziehung vornehmen. Es hat ein Ermessen, das lediglich in der Rechtmäßigkeit seiner Ausübung richterlicher Kontrolle unterliegt (Ermessens Fehlgebrauch) (20). Die Rechtsbeständigkeit der Teileinziehungsentscheidung beurteilt sich daher entscheidend danach, ob sie vom öffentlichen Wohl getragen wird.
- b. Rein private Interessen können überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls nicht ergeben. Wohl aber die Umsetzung stadtplanerischer Ziele, die in einem Bebauungsplan festgelegt sind, auch wenn sie private Interessen befördern, etwa ruhiges Wohnen. Denn im Ziel, Bürgern ein gutes Wohnen und Leben in der Stadt zu gewähren, deckt sich das öffentliche Interesse mit dem privaten. Unzumutbare Belastung durch Lärm und Abgase kann eine Teileinziehung rechtfertigen (21).

Gründe des öffentlichen Wohls, die für eine Teileinziehung sprechen, müssen abgewogen werden mit denen die dagegen sprechen. Dazu gehört sicher das hohe Gut des Gemeingebrauchs. Jeder soll die Straße nutzen können.

6. a. Stadtplanerische Zielsetzungen und Festlegungen werden sich nicht immer vollständig in der Verkehrswirklichkeit durchsetzen lassen. Damit muß der Stadtplaner, die Verwaltung und der Bürger leben. Es kommt darauf an, ein Maß oder eine Grenze zu finden, die scheidet was noch hinzunehmen ist und was nicht.

Wenn Maßnahmen – auch straßenverkehrsrechtlicher Art – ergriffen wurden um in, meist engen, Altstadtstraßen die Verkehrsbelastung zur Zielerreichung zu reduzieren nicht ausreichen, kann dies in der Abwägung eine Teileinziehung, die zum Einbau einer Pollernlage führen soll, nicht ohne weiteres rechtfertigen. Der Einbau von Pollern stellt einen weitgehenden Eingriff in den Gemeingebrauch dar. Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls, können die Teileinziehung daher allenfalls rechtfertigen, wenn die vollständige oder weitgehende Zielerreichung nicht auf anderem Weg erreichbar ist.

- b. Wenn in einer Straße in auffällig hohem Maß straßenverkehrsrechtliche Regelungen zur Verkehrsberuhigung missachtet werden, ist zu prüfen, ob es dafür konkrete Gründe gibt. Das kann etwa der Straßenverlauf (über längere Strecke gerade; angrenzende Flächen, auf denen sich Gruppen aufhalten) oder die Struktur der Gewerbebetriebe sein (viele Gaststätten).

Dann ist zu prüfen, ob dem durch andere Maßnahmen abgeholfen werden kann. Eine „Möblierung“ der Straße kann in Betracht kommen, die Verengung der Fahrbahn, der Einbau von Schwellen. Denn die schwerwiegend in den Gemeingebrauch eingreifende Teileinziehung zum Einbau von Pollern sollte die letzte Handlungsoption sein.

7. Dies auch wegen der erheblichen Kosten, die nicht nur mit dem Einbau, sondern der fortlaufend durchzuführenden Wartung erwachsen.

Bei fertiggestellten Straßen, deren Herstellungsaufwand umgelegt war, scheidet eine Heranziehung der Anlieger nach Erschließungsrecht aus, §179 BauGB, Art. 5a KAG.

Eine Heranziehung der Anlieger nach KAG könnte in Betracht kommen, wenn man den Einbau von Pollern, als eine „Verbesserung“ der Straße ansehen könnte (20). Doch für Verbesserungen der Straße ist sie gesetzlich ausgeschlossen Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG.

8. Anlieger haben keinen Rechtsanspruch darauf, dass keine Teileinziehung erfolgt, dass eine Straße nicht eingezogen wird, Art.17 Abs.1 BayStrWG. Der Anlieger hat ein Recht die Straße zu nutzen nur so wie die Nutzung durch die Widmung vorgegeben ist. Bei einer Einziehung und dem Wegfall einer möglichen Nutzung, muss der Anlieger gegebenenfalls in Kauf nehmen, einen Umweg zu fahren (23).

Zugänglichkeit als solche, einschließlich Lieferverkehr, muss erhalten bleiben. Aber bei einem Wohngrundstück in einer innerstädtischen Fußgängerzone gehört die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs (24). Anliegerrecht bezieht sich grundsätzlich nur auf die Straße an der das Anliegergrundstück unmittelbar liegt. Wenn aber durch die Einziehung einer anderen Straße die Zugänglichkeit beeinträchtigt wird, kann der Anlieger in seinen Rechten verletzt sein. Wird die bisherige günstige Zufahrtmöglichkeit verschlechtert, liegt keine Rechtsverletzung vor. Das gilt auch für einen Gewerbebetrieb (25).

9. In der Zusammenfassung lässt sich sagen:
- a. Versenkbare Poller sind Straßenzubehör. Sie können zur Erreichung stadtplanerischer Ziele, zur Regelung der Nutzung öffentlicher Straßen und Plätze, im Rahmen des durch die Widmung vorgegeben Gemeingebrauchs gebaut werden, in der Umsetzung stadtplanerischer Vorgaben. Sie haben dann eine rein straßenrechtliche, auf Dauer ausgelegte Grundlage.
  - b. Straßenverkehrsrechtlich kann der Einbau von Pollern nur zur Sicherheit des Verkehrs veranlasst werden, etwa zur Sicherung von Plätzen. Die dies anordnende Allgemeinverfügung unterliegt, nach allgemeinen Grundsätzen, jederzeitiger Anfechtung im Verwaltungsrechtsweg im Unterschied zur straßenrechtlichen Allgemeinverfügung, die nur innerhalb fester Frist angefochten werden kann.
  - c. Bei gewidmeten Straßen muss die Nutzung geändert werden durch Teileinziehung oder Umwidmung. Teileinziehung setzt voraus, dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls gegeben sind. Dazu ist eine sorgfältige, richterlich überprüfbare, Abwägung erforderlich. Der Einbau von Pollern muss danach die letzte Handlungsoption sein.
  - d. Der Einbau von Pollern kann nicht erfolgen zur Verbesserung der Akzeptanz verkehrsrechtlicher Regelungen.