Straßenrecht des Bundes und der Länder im Vergleich

	Gemeingebrauch	Sondernutzung	Konzentrationswirkung
FStrG	§ 7	§ 8	§ 8 Abs. 6
Niedersachsen	§ 14	§ 18	§ 19
Baden-Württemberg	§ 13	§ 16	§ 16 Abs. 6
Bayern	Art. 14	Art. 18	Art. 21
Berlin	§ 10	§ 11	§ 13
Brandenburg	§ 14	§ 18	§ 19
Bremen	§ 15	§ 18	§ 18 Abs. 3
Hamburg	§ 16	§ 19	§ 19 Abs. 2a
Hessen	§ 14	§ 16	§ 16 Abs. 7
Mecklenburg-Vorpommern	§ 21	§ 22	§ 22 Abs. 7
Nordrhein-Westfalen	§ 14	§ 18	§ 21
Rheinland-Pfalz	§ 34	§ 41	§ 41 Abs. 7
Saarland	§ 14	§ 18	§ 18 Abs. 7
Sachsen	§ 14	§ 18	§ 19
Sachsen-Anhalt	§ 14	§ 18	§ 19
Schleswig-Holstein	§ 20	§ 21	§ 21 Abs. 6
Thüringen	§ 14	§ 18	§ 19

6.4 Allgemeines Gleichheitsgrundrecht (Art. 3 Abs. 1)

297 Nach Art. 3 Abs. 1 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich.

Bei diesem Grundrecht handelt es sich um ein vorstaatliches Grundrecht. Seine Nennung in Art. 3 Abs. 1 hat nur deklaratorische Bedeutung. Sie ist nicht konstituierend. Das Grundrecht würde auch ohne verfassungsrechtliche Normierung gelten.

298 Art. 3 Abs. 1 enthält das **allgemeine Gleichheitsgrundrecht.** Es findet nur Anwendung, wenn im Einzelfall nicht der Tatbestand eines besonderen Gleichheitsgrundrechts angesprochen ist. Hierzu gehören z.B. die Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Art. 3 Abs. 2, die Diskriminierungsverbote nach Art. 3 Abs. 3, das Gleichstellungsgebot unehelicher Kinder nach Art. 6 Abs. 5, die staatsbürgerliche Gleichberechtigung nach Art. 33 Abs. 1, der gleichberechtigte Zugang zu den öffentlichen Ämtern nach Art. 33 Abs. 2 und die Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 (vgl. BVerfG 3,225 ff.; 9,237 ff.; 29,154 ff.; 71,224 ff.; 75,348 ff.). Jedes dieser Rechte geht dem allgemeinen Gleichheitsgrundrecht als lex specialis vor. Ebenso wie bei den Freiheitsgrundrechten besteht bei den Gleichheitsgrundrechten ein Verhältnis der Subsidiarität für die allgemeine Norm. Sie ist eine **Auffangnorm.**

299 Inhaltlich verlangt das allgemeine Gleichheitsgrundrecht, **wesentlich Gleiches gleich** und **wesentlich Ungleiches ungleich** zu **behandeln.** Darin kommt zum Ausdruck, dass Ziel von Art. 3 Abs. 1 nicht eine allgemeine Gleichmacherei ist (vgl. Zippelius – Würtenberger, § 23 I 1). Der Gleichheitssatz verlangt von der Staatsgewalt, gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln.

Dabei ist es oft nicht leicht zu entscheiden, ob es sich um gleiche Sachverhalte handelt. Völlig übereinstimmend, also identisch, können sie nicht sein, denn dann wäre es nur ein Sachverhalt und das Gleichbehandlungsgebot ginge ins Leere. Das Gleichbehandlungsgebot richtet sich gerade darauf, mehrere, d.h. verschiedene Sachverhalte mit denselben Rechtsfolgen zu versehen (vgl. z.B. BVerwG 22,66 ff.). Bei den Ausgangssituationen kann es deshalb nicht um eine absolute, sondern nur um eine relative Gleichheit gehen, eine Gleichheit, die in bestimmten Relationen, in bestimmten Beziehungen besteht. Diese Beziehungen müssen im Einzelfall vergleichend herausgearbeitet werden. Sie sind die Anknüpfungspunkte für die Gleichheit im Entscheidungsinhalt. Eine Gleichbehandlung ist geboten, »wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss« (BVerfG 1,14 ff. (16 f.); vgl. auch 71,255 ff.; 78,104 ff.). Das Gleichbehandlungsgebot bedeutet also ein **Willkürverbot** (vgl. BVerfG 107, 27 ff. (46)).

Das Gleichheitsgrundrecht ist verletzt, wenn sich die unterschiedliche Behandlung nicht auf einen sachlich »vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund« (BVerfG 42,374 ff. (388)) zurückführen lässt. Das ist der Fall, wenn »eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten ungleich behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten« (BVerfG 57,107 ff. (115); so auch 65,104 ff.; 67,348 ff.; 79,87 ff.; 100, 195 ff. (205); 107, 27 ff. (46); 107, 133 ff. (141); 107, 257 ff. (270); 108, 52 ff. (77f.)).

Bei der Entscheidung eines Falles muss also ein **Vergleichspaar** gebildet und durch eine in die Einzelheiten gehende Betrachtung ermittelt werden, was an Gemeinsamkeiten und Unterschieden besteht (vgl. Herzog in Maunz – Dürig, Art. 3 Anhang; Zippelius – Würtenberger, § 23 I 1). Dann ist vergleichend festzustellen, ob im Kern eine Übereinstimmung beider Fälle besteht, die eine Gleichbehandlung in den Rechtsfolgen unabweisbar macht. Ein Verstoß gegen das Gleichheitsgrundrecht ist gegeben, wenn tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse nicht berücksichtigt werden, »die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise« (BVerfG 45,376 ff. (387)) hätten beachtet werden müssen. Das Gleichheitsgrundrecht verlangt, dass für eine ungleiche Behandlung »bezogen auf die Eigenarten des Sachbereichs ... und unter besonderer Berücksichtigung von Sinn und Zweck der betreffenden Regelung ... vernünftige, einleuchtende Gründe bestehen« (BVerfG 79,223 ff. (236)).

300 Der **Grundrechtsadressat** könnte nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 zweifelhaft sein. Nach dieser Bestimmung sind alle Menschen »vor dem Gesetz« gleich. Die Formulierung erweckt den Eindruck, dass nur die beiden Funktionen der Staatsgewalt, die das Gesetz anzuwenden haben, also die Exekutive und die Judikative, an den Gleichheitsgrundsatz gebunden sind und Art. 3 Abs. 1 deshalb nur eine **Rechtsanwendungsgleichheit** fordert. Nach Art. 1 Abs. 3 binden jedoch die Grundrechte außer diesen beiden Teilbereichen auch die »Gesetzgebung«. Damit hat auch die Legislative in ihrer Tätigkeit Art. 3 Abs. 1 zu beachten. Es besteht somit ebenfalls eine **Rechtssetzungsgleichheit** (BVerfG 1,14 ff.). Das gilt auch, wenn die Exekutive nach Art. 80 durch den Erlass von Rechtsverordnungen normsetzend tätig wird (BVerfG 69,150 ff.).

In den drei Funktionen der Staatsgewalt wirkt sich der Gleichheitssatz allerdings unterschiedlich aus.

301 Für den **Gesetzgeber** ist davon auszugehen, dass ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Zwar hat auch er das Gleichbehandlungsgebot zu beachten und im Vorfeld seiner Entscheidungen die erforderliche vergleichende Betrachtung anzustellen. Doch bleibt es ihm weitgehend überlassen, welche von mehreren möglichen Anknüpfungspunkten er für die gesetzliche Regelung wählt.

Keine Rolle spielt, ob die von dem Gesetzgeber bestimmten Prioritäten die besten, also die gerechtesten und die am ehesten oder am meisten erfolgversprechenden sind. Die Beurteilung hierüber wird häufig je nach politischem Standpunkt verschieden sein und berührt nur eine politische und nicht eine rechtliche Dimension. In der Demokratie ist das Parlament als Repräsentant des Trägers der Staatsgewalt in seiner Zusammensetzung Ausdruck politischer Pluralität und es hat seine Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip zu treffen. Soweit sich diese Entscheidungen auf vernünftige, in der Sache liegende oder sonstwie einleuchtende Gründe zurückführen lassen, sind sie mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar (BVerfG 3,162 ff.; 54,363 ff.; 71,255 ff.; BVerwG 22,66 ff.). Ausreichende Differenzierungsgründe für den Gesetzgeber können u.a. sein die Zweckbestimmung, die Praktikabilität, die Rechtssicherheit, der Vertrauensschutz, die Folgerichtigkeit oder die Systemgerechtigkeit (vgl. Katz, Rdnr. 711). Es kommt nicht darauf an, ob der Gesetzgeber die »zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat« (BVerfG 3,162).

Wenn der Gesetzgeber allerdings bei seiner Entscheidung andere Grundrechte unberücksichtigt lässt, die bei der Auswahl der Bezugspunkte hätten beachtet werden müssen, dann

ist seine Entscheidung rechtsfehlerhaft. Insoweit besteht für ihn kein Gestaltungsspielraum, da er nach Art. 1 Abs. 3 an die Grundrechte gebunden ist (BVerfG 37,217 ff.; 60,123 ff.; 65,104 ff.). Auch darf er nicht willkürlich handeln.

Beispiel: § 8 Abs. 3 des Gesetzes über den Ladenschluss vom i.d.F.d.Bek. vom 2. Juni 2003 (BGBl. III 8050-20) nimmt Bahnhofsapotheken von der Regelung des § 8 Abs. 1 aus, wonach die allgemeinen Ladenschlussbestimmungen nicht für Verkaufsstellen auf Personenbahnhöfen gelten. Apotheker A. meint, § 8 Abs. 3 verstoße gegen Art. 3 Abs. 1. Hat er Recht?

A. wendet sich hier nicht gegen eine fehlerhafte Auslegung des Ladenschlussgesetzes bei seiner Anwendung. Er greift vielmehr den Inhalt des Gesetzes selbst an. Es kommt deshalb zunächst darauf an, ob Art. 3 Abs. 1 auch den Gesetzgeber und nicht nur Rechtsprechung und Verwaltung bindet. Das ist trotz des zweifelhaften Wortlauts von Abs. 3 Abs. 1 wegen Art. 1 Abs. 3 zu bejahen.

Aus Art. 3 Abs. 1 ergibt sich für die staatliche Gewalt die Verpflichtung, gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln. Für den Gesetzgeber bedeutet das, dass er für gleiche Sachverhalte gleiche Rechtsfolgen festzulegen hat. Bei der Beurteilung, wann Sachverhalte gleich sind, hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Allerdings muss auch er ein Vergleichspaar bilden und dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Teile abwägen.

Dieses Vergleichspaar besteht hier in Bahnhofsapotheken und anderen Verkaufsstellen auf Bahnhöfen. Gemeinsam haben beide Lage und ungefähre Größe, die Tätigkeit der handelnden Personen, nämlich den Verkauf, und das Ziel dieser Tätigkeit, die Versorgung von Reisenden bei gleichzeitiger Gewinnerzielung. Unterschiede bestehen darin, dass die in der Apotheke verkauften Artikel überwiegend eine ärztliche Verordnung voraussetzen und dass Arzneimittel längerfristig besorgt und vorgehalten werden können, während die Artikel der anderen Verkaufsstellen wie Lebensmittel, z.T. verderblich, oder wie Zeitungen auf die Aktualität abgestellt sind.

Der Gesetzgeber hat hier unter dem Gesichtspunkt der Zweckbestimmung entschieden. Zweck einer Bahnhofsapotheke ist die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln. Hierdurch unterscheidet sie sich von den übrigen Verkaufsstellen auf Personenbahnhöfen und weist mehr Gemeinsamkeiten mit den anderen Apotheken auf. Die Orientierung an der Zweckbestimmung ist ein in der Sache liegender vernünftiger Grund. Zwar sind auch andere Kriterien denkbar, doch kommt es hierauf nicht an, selbst wenn sie bei einer wertenden Betrachtung einleuchtender erscheinen. Die wertende Betrachtung steht dem Gesetzgeber zu. Er hat hier wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Eigenart ungleich behandelt. Eine Verletzung des Gleichheitsgrundrechts nach Art. 3 Abs. 1 besteht nicht. Die Auffassung des A. trifft nicht zu (vgl. BVerfG 13,225 ff.).

302 Für die **vollziehende Gewalt** verlangt Art. 3 Abs. 1 die gleichmäßige Rechtsanwendung. Das ist weitgehend unproblematisch, wenn die Verwaltung aufgrund von zwingenden Vorschriften handelt, die von ihr ein bestimmtes Tätigwerden unter Voraussetzungen fordert, die der Gesetzgeber vorgegeben hat. Dann muss die Verwaltung diese Vorschriften anwenden und in jedem Einzelfall entsprechend ihrem Inhalt handeln. Sonst ist der Gleichheitssatz verletzt.

Schwieriger wird es, wenn der Gesetzgeber keine Handlungsvorgaben im Einzelnen gesetzt hat, wie dies häufig bei der Leistungsverwaltung der Fall ist, z.B. im Bereich der Subventionen. Ähnlich ist die Situation, wenn der Gesetzgeber nur einen Rahmen festgelegt hat, innerhalb dessen die Verwaltung verschiedene Entscheidungen treffen kann. Das ist so bei den **Ermessensentscheidungen.** Das Gleichbehandlungsgebot fordert hier, dass die Verwaltung die Leistungen gleichmäßig erbringt und ihr Ermessen gleichmäßig ausübt. Hat die Verwaltung einen Fall in bestimmter Weise entschieden, ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 eine **Selbstbindung der Verwaltung**, durch die sie grundrechtlich verpflichtet ist, in gleichen Fällen ebenso zu entscheiden (BVerwG 26,153 ff.; 31,212 ff.; Finke – Haurand – Sundermann – Vahle, Rdnr. E 56; Wallerath, § 6 III 2 b (bb) (2)). Das Gleichbehandlungsgebot kann auf diese Weise unmittelbar Grundlage für einen Zahlungsanspruch werden (BVerwG 26,153 ff.; 55,349 ff.). Häufig werden, um gleichmäßige Entscheidungen sicherzustellen, allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Diese haben als solche nur eine interne, die Verwaltung bindende Wirkung. Ein Außenstehender kann aus ihnen keine Rechte herleiten. Jedoch entsteht über Art. 3 Abs. 1 und die hierdurch begründete Selbstbindung der Verwaltung eine rechtliche Außenwirkung (vgl. BVerwG 19,48 ff.; 44,72 ff.; Finke – Haurand – Sundermann – Vahle, Rdnr. B 46 und E 56; Wallerath, § 6 III 2 b (bb) (2)).

Beispiel: Zur Förderung des Sports hat die Stadt S. dem Fußballverein F. und dem Handballverein H. einen Zuschuss von 10,– Euro je Vereinsmitglied gewährt. Nunmehr beantragt der Schwimmverein S. einen Zuschuss in derselben Höhe. Muss die Stadt dem Antrag entsprechen?

Die Ablehnung des Antrags, den der Schwimmverein S. gestellt hat, wäre ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1, wenn die Stadt wesentlich Gleiches ungleich behandeln würde. Zwar war die Stadt ursprünglich in ihrer Entscheidung frei, ob und wie sie den Sport fördern will. Doch ist durch die beiden ersten Gewährungen an F. und H. eine Selbstbindung der Verwaltung eingetreten. Ein sachlich einleuchtender Grund für eine Differenzierung bei der Entscheidung über den Antrag des Schwimmvereins S. besteht nicht. Ein Abweichen von der bisherigen Übung würde das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Der Schwimmverein S. hat deshalb einen Anspruch auf Gewährung der Fördermittel in Höhe von 10,– Euro je Mitglied, so dass seinem Antrag stattzugeben ist.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Selbstbindung nicht 303
zu unendlicher Festlegung der Verwaltung führen braucht. Art. 3 Abs. 1 hat nicht zur Folge, dass die vollziehende Gewalt sich neuen Gesichtspunkten verschließen muss und durch Entscheidungen, die sie früher getroffen hat, ihre Anpassungsfähigkeit verliert. Grund zur Immobilität besteht nicht, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Das ist z.B. der Fall, wenn der Verwaltung neue Ziele vorgegeben werden oder sie sich diese selber setzt. **Geänderte Umstände** können es rechtfertigen, von einer Verwaltungsübung abzuweichen, ohne dass dies ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 ist. Notwendig sind dafür aber immer sachgerechte Erwägungen (BVerwG 26,153 ff.; 31,212 ff.).

Beispiel: In dem folgenden Haushaltsjahr steht der Stadt S. zur Sportförderung der gleiche Gesamtbetrag im Haushalt zur Verfügung wie im Vorjahr. Sie hat jedoch ihre Richtlinien dahin geändert, dass jetzt, um den Leistungssport zu fördern, nicht mehr ein Betrag je Vereinsmitglied gezahlt wird, sondern 50 % der Kosten für einen hauptamtlichen Trainer übernommen werden. Der Handballverein H., der einen solchen Trainer nicht beschäftigt, verlangt unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 und die bisherige Übung, ihm weiterhin 10,– Euro je Mitglied zu zahlen. Kann er das mit Erfolg?

Hier hat eine Selbstbindung der Stadt S. bestanden, die sie wegen Art. 3 Abs. 1 zu gleichmäßiger Behandlung verpflichtete. Jetzt ist aber die Zielvorgabe dadurch geändert worden, dass der Leistungsgedanke in der Sportförderung stärker betont werden soll. Dadurch sind neue Umstände eingetreten, die die Stadt S. berücksichtigen darf, auch wenn sie sie selbst gesetzt hat. Es handelt sich dabei um sachgerechte Erwägungen, die die Selbstbindung ohne Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot beenden.

Für den Handballverein H. entsteht kein Zahlungsanspruch.

304 Die Selbstbindung der vollziehenden Gewalt besteht nur im Rahmen des geltenden Rechts. Das folgt aus dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit des staatlichen Handelns nach Art. 20 Abs. 3, der Teil des Rechtsstaatsgebots ist. **Rechtswidrige Entscheidungen** darf die Verwaltung nicht treffen. Sind sie ihr dennoch unterlaufen, so hat sie sie i.d.R. rückgängig zu machen. Solche Entscheidungen können deshalb auch nicht das Verwaltungshandeln bei künftigen Fällen binden. Daran ändert das Gleichbehandlungsgebot nichts. Art. 3 Abs. 1 ist kein Einfallstor für Verwaltungsunrecht. Gleichheit im Unrecht darf es nicht geben. Rechtswidriges Verhalten der Verwaltung begründet keinen Anspruch auf Gleichbehandlung (BVerfG 25,216 ff.; vgl. auch 50,142 ff.).

Beispiel: Durch ein Versehen der Stadt S. wird dem Schwimmverein S. ein Zuschuss in Höhe von 50,– Euro je Mitglied gezahlt. Daraufhin meldet sich der Fußballverein F. und verlangt, dass auch ihm dieser Betrag je Mitglied gezahlt wird. Besteht ein solcher Anspruch?

Das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 ist auf Gleichbehandlung im Recht gerichtet. Ein rechtswidriges Verhalten der Verwaltung, hier die rechtsgrundlose Zahlung an den Schwimmverein S., erzeugt keinen Anspruch auf Gleichbehandlung. Es gibt keine Gleichheit im Unrecht. Ein Anspruch auf gleichmäßiges Verwaltungsunrecht und damit auf Zahlung des vom Fußballverein F. verlangten Betrages besteht nicht.

305 Auch die **Rechtsprechung** ist an Art. 3 Abs. 1 gebunden. Sie hat das Recht gleichmäßig gegenüber jedermann anzuwenden und darf dabei niemanden bevorzugen oder benachteiligen. Das Gleichbehandlungsgebot ist bei der Anwendung von Bestimmungen insgesamt zu beachten, es dürfen einzelne Vorschriften gegenüber bestimmten Personen nicht unberücksichtigt bleiben. Besondere Bedeutung gewinnt Art. 3 Abs. 1 bei der Auslegung von Rechtsnormen; auch sie muss gegenüber allen Personen gleichmäßig vorgenommen werden. Das Gleichbehandlungsgebot gilt im Bereich der Rechtsprechung sowohl bei der Anwendung des materiellen Rechts als auch in Bezug auf die Verfahrensvorschriften. Zusammenfassend führt das allgemeine Gleichheitsgrundrecht dazu, dass die Judikative

»ohne Ansehen der Person« (BVerfG 66,331 ff. (336); so auch BVerfG 71,354 ff.) zu handeln hat.

306 Das allgemeine Gleichheitsgrundrecht ist verletzt, wenn das Gericht Sachverhalte, die im Wesentlichen gleich sind, ungleich behandelt. Allerdings ist nicht jeder Fehler in der Rechtsanwendung eine Verletzung dieses Grundrechts. Hinzu kommen muss vielmehr, dass die fehlerhafte Rechtsanwendung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Rechtsgedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass die Entscheidung auf sachfremden Erwägungen beruht (BVerfG 54,117 ff.; 66,324 ff.). Damit ist eine **unterschiedliche Rechtsauslegung durch verschiedene Gerichte** in aller Regel kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 (BVerfG 1,332 ff.; 19,38 ff.). Das ergibt sich aus der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1. Fügt der Gesetzgeber, was er auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 darf, in einem Normenkatalog weitgefasste Bestimmungen, wie z.B. Ermessensvorschriften oder unbestimmte Rechtsbegriffe, ein, wird es von Verfassungs wegen hingenommen, dass diese durch die Individualität und die Unabhängigkeit des Richters unterschiedlich gewürdigt werden. Eine weitergehende Vereinheitlichung, wie sie bei der vollziehenden Gewalt durch allgemeine Verwaltungsvorschriften erreicht wird, ist hier durch die richterliche Gewalt nicht möglich.

307 Art. 3 Abs. 1 steht auch einer **richterlichen Rechtsfortbildung,** insbesondere durch die höchstrichterliche Rechtsprechung, nicht entgegen. Der Gleichheitsgrundsatz schließt z.B. nicht aus, dass ein Obergericht seine bisherige ständige Rechtsprechung zu einer Rechtsfrage aufgibt und von nun an anders entscheidet, weil es zu neuen Erkenntnissen gelangt ist. Diese neuen Erkenntnisse unterscheiden die jetzt zu beurteilenden Fälle von den früheren und heben die bisherige Vergleichbarkeit auf. Eine Selbstbindung der Gerichtsbarkeit besteht in diesen Situationen nicht (BVerfG 19,38 ff.; 71,354 ff.).

308 Auf dem Gebiet des Strafrechts kann ein Angeklagter unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 nicht mit Aussicht auf Erfolg einen Freispruch verlangen, wenn er vorträgt, andere Täter seien in vergleichbaren Fällen nicht verurteilt worden. Die Nichtverfolgung anderer begründet allenfalls eine Rechtswidrigkeit für diese Sachverhalte, für den zur Entscheidung stehenden Fall lässt sich daraus nichts herleiten, weil es **keine Gleichheit im Unrecht** gibt. Das Gleichbehandlungsgebot ist auch hier nur auf eine Gleichheit im Recht gerichtet (BVerfG 51,176 ff.; vgl. auch BVerfG 50,142 ff.).

309 Art. 3 Abs. 1 verlangt Gleichbehandlung nur für vergleichbare Sachverhalte. Das dabei gebildete Vergleichspaar muss im Kern übereinstimmen. Daran fehlt es, wenn es sich bei den beiden Teilen des Paares um **verschiedene Körperschaften** handelt, die mit eigenen Kompetenzen ausgestattet sind. In Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten können und dürfen sie dann unterschiedliche Entscheidungen treffen. Dies schließt das Gleichbehandlungsgebot nicht aus. Das allgemeine Gleichheitsgrundrecht besteht nur gegenüber ein und derselben Körperschaft, deren Entscheidungen in gleich gelagerten Fällen nicht unterschiedlich ausfallen dürfen (BVerfG 10,354 ff.; 21,54 ff.; 76,1 ff.).

Beispiel: Die Stadt A. gewährt zu Schülermonatskarten bei öffentlichen Verkehrsmitteln einen Zuschuss von 30%, die Nachbarstadt B. nicht. Der dort wohnende Schüler S. verlangt von der Stadt B. unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 ebenfalls einen Zuschuss von 30%. Mit Recht?

Nach Art. 3 Abs. 1 besteht ein Grundrecht auf Gleichbehandlung nur gegenüber demselben Hoheitsträger. Nur er hat gleich zu behandeln. Daran fehlt es hier, so dass der Schüler S. keinen Zahlungsanspruch gegen die Stadt B. hat.

5.2. Rechtliche Grundlagen – Gesetzgebungskompetenz

Das Straßen*recht* einerseits und das Straßen*verkehrsrecht* andererseits liefern die Basis für eine möglichst konfliktfreie Entstehung der Straßen und Nutzung des Straßenraums.

5.2.1 Rechtsquellen des Straßenrechts

Das Straßenrecht zählt als Materie des besonderen Verwaltungsrechts zum öffentlichen Recht. Es hat die Straßen als Verwaltungsleistung[6] zum Gegenstand. Zum Straßenrecht zählen insbesondere Vorschriften über die Planung, die Entstehung, das Nutzungsstatut, die Unterhaltung und den Untergang öffentlicher Verkehrsflächen. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den Bau und die Unterhaltung von Landesstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen und Fahrzeugen. Im Hinblick auf die Bundesfernstraßen[7] hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Das Bundesfernstraßengesetz[8] stellt hier das zentrale Regelungssystem dar. Für die sonstigen Straßen (insbes. Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen) haben die jeweiligen Bundesländer eigene Landesstraßengesetze erlassen[9]. Da dem Bundesfernstraßengesetz (seit 1953[10]) eine Leitfunktion zukommt, kann von einem in den Grundzügen einheitlichem Straßenrecht gesprochen werden.

Obwohl das FStrG und die entsprechenden Straßengesetze der Länder alle wesentlichen Bestimmungen des Straßenrechts enthalten, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass in zahlreichen weiteren Bundes- und Landesgesetzen straßenrechtlich bedeutsame Regelungen enthalten sind. Zu nennen sind beispielsweise:

- das Baugesetzbuch
  (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 11; Straßenplanung aufgrund kommunaler Bauleitplanung)
- das Eisenbahnkreuzungsgesetz
- das Bundes-Immissionsschutzgesetz
  (§ 40 Verkehrsbeschränkungen; §§ 41 ff. Verkehrslärmschutz [siehe auch 16. BImSchV])
- das Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung
- das Naturschutzrecht
  (§§ 18 ff. BNatSchG; z.B. §§ 7 ff. Nds. NaturschutzG [Eingriffsregelungen])

---

6 *Steiner* Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., S. 749.

7 Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (§§ 1 Abs. 2, 5 Abs. 2 FStrG).

8 I.d.F. der Bekanntmachung vom 20.2.2003 BGBl I, S. 286; für den Bereich der Ortsstraßen, die Erschließungsanlagen sind, weist das BauGB (§§ 123 ff.) ergänzende Regelungen auf (vgl. auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

9 Überblick über die vorhandenen Regelungen siehe nur *Steiner* (Fn. 2), S. 749 f.

10 BGBl. I S. 903; einen guten Überblick über die Entwicklung des Straßenrechts vermittelt Sauthoff, NVwZ 1998 S. 239 ff. und 2004, S. 674 ff.

- die Landesbauordnungen
- das Verwaltungsverfahrensgesetz[11]
  (§§ 41, 35 Bekanntgabe Widmung; §§ 72 ff. [Planfeststellungsverfahren])

Zu beachten ist zudem, dass das deutsche Straßenrecht durch europarechtliche Vorgaben nicht unerheblich beeinflusst worden ist. Gerade die Europäisierung des Planungsrechts spielt eine gewichtige Rolle.[12]

5.2.2 Rechtsquellen des Straßenverkehrsrechts

5.2.2.1 Funktion des Straßenverkehrsrechts

Das Straßenverkehrsrecht soll den Teilnehmern am Straßenverkehr insbesondere die gebotene Sicherheit und Leichtigkeit gewährleisten. Es dient zuvorderst der Abwehr von typischen Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und diesem von außen oder durch Verkehrsteilnehmer erwachsen.[13] Man geht heute aber über diesen klassischen Ansatz hinaus, in dem auch Umweltgesichtspunkte (z.B. §§ 30, 45 Abs. 1 a Nr. 4a StVO) und planerische Aspekte (z.B. § 45 Abs. 1 b Nr. 5 StVO) aufgegriffen werden. Dem Gesetzgeber steht zwar ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum zu, doch setzen die Grundrechte (Art. 2, 3, 12 und 14 GG) und der aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickelte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit deutliche Schranken.[14]

Das Straßenverkehrsrecht zählt zu den dynamischen Rechtsbereichen. Veränderte Gefahrenlagen fordern eine kontinuierliche Anpassung der rechtlichen Rahmenvorgaben. Gerade die ständig wachsende Motorisierung der Gesellschaft erzwingt konkrete Spielregeln des Zusammenlebens. Das Straßenverkehrsrecht ist grundsätzlich auf den Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgerichtet (siehe u.a. § 1 Abs. 1 StVG; § 1 Abs. 1 StVO; § 16 Abs. 1 StVZO; § 1 Abs. 1 FeV). Dabei dienen dem öffentlichen Verkehr alle Flächen, die der Allgemeinheit zu Verkehrszwecken offen stehen.[15] Voraussetzung ist die ausdrückliche oder stillschweigende Freigabe der maßgeblichen Fläche durch den Berechtigten zur allgemeinen Verkehrsnutzung. Damit entfaltet sich das Straßenverkehrsrecht auf gewidmeten Straßen (siehe z.B. § 2 Abs. 1 FStrG; § 2 Abs. 1 NStrG) und tatsächlichen öffentlichen Straßen[16] seine Wirkungen.[17]

Konkret bedeutet dies, dass Ordnungswidrigkeitentatbestände auch auf in privatem Eigentum stehenden aber faktisch öffentlichen Verkehrsflächen (Beispiel: Supermarktparkplatz) verfolgt und geahndet werden können.

---

11 Das VwVfG des Bundes findet in den Bundesländern keine unmittelbare Anwendung (vgl. auch § 1 Abs. 3). Entweder haben die Bundesländer – im Wesentlich inhaltsgleiche – sog. „Vollgesetze" erlassen oder aber den Weg eines Verweisungsgesetzes gewählt. So ist beispielsweise das Land Niedersachsen den Weg eines Verweisungsgesetzes gegangen (vgl. § 1 Abs. 1 Nds. VwVfG; Einzelheiten siehe *Weidemann* Nds. VwVfG-Kommentar, Einf. Rdnr. 1 ff.; § 1 Rdnrn. 1 ff. in Praxis der Kommunalverwaltung Beitrag Nds. A 15 Nds).

12 *Schnebelt/Sigel*, (Fn. 5)Rdnr. 19 m.N.; siehe zudem Zusammenstellung relevanter europarechtlicher Vorgaben bei *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 2 Rdnr. 43.

13 BVerfGE 40, 371 (379 f)

14 *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, 38. Aufl., Einl., Rdnr. 2 m.N.

15 *Hentschel*, a.a.O., StVO § 1 Rdnr. 13

16 Zum Begriff vgl. BayObLG, NVwZ 1983 S. 637 (638); Beispiele: Parkfläche eines Einkaufszentrums, Zufahrt zu einer Tankstelle.

17 Reine Privatstraßen werden dagegen nicht vom Straßenverkehrsrecht erfasst. Eine derartige Klassifizierung liegt vor, wenn der Verfügungsberechtigte wirksame Vorkehrung dafür getroffen hat, dass nur Personen Zutritt erhalten, die in einer näheren persönlichen Beziehung zum Verfügungsberechtigten stehen oder zu ihm treten wollen (Bay ObLG, NVwZ 1983 S. 637 (638)).

5.2.2.1 *Rechtliche Grundlagen*

5.2.2.2.1 *Gesetzgebung*

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau- und Betrieb von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen.[18] Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung obliegt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).[19] Mit dem Erlass des Straßenverkehrsgesetzes und den hierauf gestützten Rechtsverordnungen hat der Bund von seiner Gestaltungskompetenz Gebrauch gemacht. Der Bundesgesetzgeber hat mit diesem umfassenden Regelwerk abschließende und vollständige Regelungen des Straßenverkehrs vorgenommen.[20] Damit ist es den Ländern verwehrt, zusätzliche oder abweichende Regelungen zu erlassen. Die straßenverkehrsrechtliche Sperrwirkung endet für den Landesgesetzgeber aber dort, wo nicht Bestimmungen über die Benutzung des öffentlichen Verkehrsraumes zu Verkehrszwecken sondern andere Zwecke im Vordergrund stehen. So ist es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt, allgemeine ordnungsrechtliche Regelungen zu erlassen, auch wenn gewisse Auswirkungen auf den Straßenverkehr nicht auszuschließen sind. So sind beispielsweise landesrechtliche Vorschriften über die Außenwerbung innerhalb geschlossener Ortslagen, Anbauverbote oder Vorschriften über das Führen von Hunden in Grünanlagen zulässig.[21]

Einfluss auf die innerstaatliche Normsetzung haben auch in gewissem Maße die Vorgaben der EU. So dient beispielsweise die FZV der Umsetzung der Richtlinie 1999/37/EG des Rates vom 29. April 1999 über Zulassungsdokumente für Fahrzeuge.[22]

5.3.2.2.2 *Rechtsgrundlagen und Verwaltungsvorschriften*

Das *Straßenverkehrsgesetz* (StVG)[23] stellt die zentrale parlamentarische Legitimation des großen Rechtsbereichs Straßenverkehrsrecht dar. Es soll der Sicherung des Straßenverkehrs dienen, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern und Dritten abzuwehren.[24] Es greift grundlegende Fragen der Zulassung zum Straßenverkehr (KFZ-Zulassung, Fahrerlaubnissystem), der zivilrechtlichen Haftung, der Sanktionen bei Pflichtverletzungen und der zentralen Registrierung bestimmter Vorgänge auf. Der Gesetzgeber hat – im Interesse einer zeitnahen Rechtsetzung und einer Entlastung des Parlaments - weitreichende Verordnungsermächtigungen geschaffen (siehe nur § 6 StVG). Von dieser Befugnis haben die zuständi-

18 Eingehend *Jarras/Pieroth*, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., Art. 74 Rdnrn. 52 ff.

19 Die Föderalismusreform (siehe BGBl I 2006 S. 2034) hat zu einer Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern geführt. Auch sind bedeutende Neuerungen bei der Grundkonstruktion der konkurrierenden Gesetzgebung zu verzeichnen; zu den Gründen der Änderung siehe insbesondere BT-Drs. 16/813, S. 7 ff. Die Zuordnung des Straßenverkehrsrechts ist aber praktisch unangetastet geblieben. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 wurde aber dahingehend präzisiert, dass öffentlich-rechtliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte für die Benutzung öffentlicher Straßen erhoben und verteilt werden können (siehe auch BT-DrS. 16/813 S. 13).

20 siehe auch BVerfG, NJW 1985 S. 371; BGHSt 26, 348.

21 siehe nur *Janiszewski/Jagow/Burmann*, a.a.O., Einf. Rdnrn. 88 f. m.N.

22 ABl. EG Nr. L 138 S. 57; siehe ferner die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen dieser Richtlinie (abgedr. BGBl. I 2006, S. 988). Einen Überblick über maßgebliche EU-Vorgaben geben *Janiszewski/Jagow/Burmann*, a.a.O., Einf. Rdnr. 88; ergänzend zur Problematik *Hentschel*, a.a.O., Einf. Rdnrn. 14 ff.

23 Zur Verfassungsmäßigkeit siehe nur BVerfGE 40, 371; BVerwG, NJW 1969 S. 1619

24 Vgl. auch BVerfGE 40, 371 (379 f.)

5.2.2.1 *Rechtliche Grundlagen*

5.2.2.2.1 *Gesetzgebung*

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau- und Betrieb von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen.[18] Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung obliegt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).[19] Mit dem Erlass des Straßenverkehrsgesetzes und den hierauf gestützten Rechtsverordnungen hat der Bund von seiner Gestaltungskompetenz Gebrauch gemacht. Der Bundesgesetzgeber hat mit diesem umfassenden Regelwerk abschließende und vollständige Regelungen des Straßenverkehrs vorgenommen.[20] Damit ist es den Ländern verwehrt, zusätzliche oder abweichende Regelungen zu erlassen. Die straßenverkehrsrechtliche Sperrwirkung endet für den Landesgesetzgeber aber dort, wo nicht Bestimmungen über die Benutzung des öffentlichen Verkehrsraumes zu Verkehrszwecken sondern andere Zwecke im Vordergrund stehen. So ist es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt, allgemeine ordnungsrechtliche Regelungen zu erlassen, auch wenn gewisse Auswirkungen auf den Straßenverkehr nicht auszuschließen sind. So sind beispielsweise landesrechtliche Vorschriften über die Außenwerbung innerhalb geschlossener Ortslagen, Anbauverbote oder Vorschriften über das Führen von Hunden in Grünanlagen zulässig.[21]

Einfluss auf die innerstaatliche Normsetzung haben auch in gewissem Maße die Vorgaben der EU. So dient beispielsweise die FZV der Umsetzung der Richtlinie 1999/37/EG des Rates vom 29. April 1999 über Zulassungsdokumente für Fahrzeuge.[22]

5.3.2.2.2 *Rechtsgrundlagen und Verwaltungsvorschriften*

Das *Straßenverkehrsgesetz* (StVG)[23] stellt die zentrale parlamentarische Legitimation des großen Rechtsbereichs Straßenverkehrsrecht dar. Es soll der Sicherung des Straßenverkehrs dienen, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern und Dritten abzuwehren.[24] Es greift grundlegende Fragen der Zulassung zum Straßenverkehr (KFZ-Zulassung, Fahrerlaubnissystem), der zivilrechtlichen Haftung, der Sanktionen bei Pflichtverletzungen und der zentralen Registrierung bestimmter Vorgänge auf. Der Gesetzgeber hat – im Interesse einer zeitnahen Rechtsetzung und einer Entlastung des Parlaments - weitreichende Verordnungsermächtigungen geschaffen (siehe nur § 6 StVG). Von dieser Befugnis haben die zuständi-

18 Eingehend *Jarras/Pieroth*, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., Art. 74 Rdnrn. 52 ff.

19 Die Föderalismusreform (siehe BGBl I 2006 S. 2034) hat zu einer Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern geführt. Auch sind bedeutende Neuerungen bei der Grundkonstruktion der konkurrierenden Gesetzgebung zu verzeichnen; zu den Gründen der Änderung siehe insbesondere BT-Drs. 16/813, S. 7 ff. Die Zuordnung des Straßenverkehrsrechts ist aber praktisch unangetastet geblieben. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 wurde aber dahingehend präzisiert, dass öffentlich-rechtliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte für die Benutzung öffentlicher Straßen erhoben und verteilt werden können (siehe auch BT-DrS. 16/813 S. 13).

20 siehe auch BVerfG, NJW 1985 S. 371; BGHSt 26, 348.

21 siehe nur *Janiszewski/Jagow/Burmann*, a.a.O., Einf. Rdnrn. 88 f. m.N.

22 ABl. EG Nr. L 138 S. 57; siehe ferner die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen dieser Richtlinie (abgedr. BGBl. I 2006, S. 988). Einen Überblick über maßgebliche EU-Vorgaben geben *Janiszewski/Jagow/Burmann*, a.a.O., Einf. Rdnr. 88; ergänzend zur Problematik *Hentschel*, a.a.O., Einf. Rdnrn. 14 ff.

23 Zur Verfassungsmäßigkeit siehe nur BVerfGE 40, 371; BVerwG, NJW 1969 S. 1619

24 Vgl. auch BVerfGE 40, 371 (379 f.)

gen Stellen in erheblichem Umfange Gebrauch gemacht. Zu nennen sind hier beispielsweise folgende Verordnungen:

Die Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (*Fahrerlaubnis-Verordnung* – FeV)[25] enthält Bestimmungen über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr. In ihr sind die Details des Fahrerlaubnisrechts, der Fahrerlaubnisklassen und der Erteilung und Entziehung der Fahrerlaubnis bestimmt. Sie weist zudem Bestimmungen über das Verkehrszentralregister und die Fahrerlaubnisregister auf. Demgegenüber befasst sich die *Straßenverkehrs-Zulassung-Ordnung* (StZVO)[26] primär mit der Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr. Sie enthält Vorgaben über den Betrieb, die Beschaffenheit und Ausrüstung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen. Neu ist die Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (*Fahrzeug-Zulassungsverordnung* – FZV).[27] Diese Verordnung ist anzuwenden auf die Zulassung von Kraftfahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 6 km/h und die Zulassung ihrer Anhänger (§ 1 FZV). Grundsätzlich dürfen Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Die FZV regelt insbesondere das Zulassungsverfahren und damit auch die Zuteilung von Kennzeichen, die zeitweilige Teilnahme von Fahrzeugen am Straßenverkehr, die Teilnahme ausländischer Fahrzeuge am Straßenverkehr, die Überwachung des Versicherungsschutzes der Fahrzeuge und die Rahmenbedingungen des Fahrzeugregisters. Die *Straßenverkehrs-Ordnung* (StVO)[28] legt Verhaltensvorschriften für den Straßenverkehr fest. Ihre Hauptaufgabe ist es, die Sicherheit und die Leichtigkeit des öffentlichen Verkehrs zu gewährleisten. Zentrale Bedeutung kommt der Grundregel des § 1 StVO zu: So fordert die Teilnahme am Straßenverkehr die ständige Vorsicht und Rücksichtnahme der Verkehrsteilnehmer (Abs. 1). Zudem hat sich jeder Verkehrsteilnehmer so zu verhalten, dass kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.[29] Die StVO gliedert sich in die folgenden drei Teile: (I) Allgemeine Verkehrsregeln, (II) Zeichen und Verkehrseinrichtungen und (III) Durchführungs-, Bußgeld und Schlussvorschriften. Die Verordnung zur Erleichterung des Ferienreiseverkehrs auf der Straße (*Ferienreiseverordnung*) sieht in Ferienzeiten für bestimmte Lastkraftwagen zeitlich begrenzte Fahrverbote auf bestimmten Straßenstrecken vor. Die *Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr* enthält Regelungen über die Zulassung von im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugen und zu Wirkungen ausländischer Fahrerlaubnisse.

In engen Zusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht stehen Sanktionsnormen *straf- und bußgeldrechtlicher Natur*. Es gibt spezielle Straftatbestände im **Strafgesetzbuch** und im

25 Vom 18.8.1998 (BGBl. I S. 2214, ber. S. 2307) zuletzt geändert durch Verordnung vom 7.1.2009 (BGBl. I S. 29).

26 in der Bekanntmachung vom 28. September (BGBl. I S. 1793) zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Mai 2006 (BGBl. I 1160). Mit der FZV ist der erste Teil einer umfassenden Novellierung der StVZO verwirklicht worden (BR-Drs. 811/05, S. 1) Eine weitere Anpassung der StVZO ist beabsichtigt (siehe auch Veröffentlichung des Fahrlehrerverbandes (http://www.fahrlehrerverband-bw.de/05-01-FPX-Texte/fpx-06-04-Fahrzeugzulassung (vom 17.05.2006)). Dann wird wohl die in die Jahre gekommene, an den Folgen vieler Operationen und unter starker Korpulenz leidende StVZO ihr Leben endgültig ausgehaucht haben (ebenda).

27 Vom 25. April 2006 (BGBl. I S. 988) ; die zentralen Bestimmungen sind zum 1. März 2007 in Kraft getreten (Einzelheiten zum In-Kraft-Treten siehe § 50).

28 Vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.5.2006 (BGBl. I S. 1160)

29 Die StVO formuliert Verhaltenspflichten nicht nur für Fahrzeugführer. Sie sind auch für Fußgänger sowie Benutzer von Rollstühlen, Roller, Kinderfahrräder u.a. Fortbewegungsmittel aufgestellt worden.

StVG (§§ 21. ff). Eine erhebliche Rolle spielt zudem das Ordnungswidrigkeitenrecht. Das StVG enthält einerseits eigene Ordnungswidrigkeitentatbestände (§§ 23, 24 ff.) und andererseits die gesetzliche Grundlage (§ 24 Abs. 1 Satz 1) für entsprechende Bestimmungen in den jeweiligen Rechtsverordnungen (siehe z.B. § 75 FeV; § 49 StVO; § 69 a StVZO). Weiter zu nennen sind hier insbesondere das ***Ordnungswidrigkeitengesetz*** und die Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Ahndung eines Fahrverbots wegen Ordnungwidrigkeiten im Straßenverkehr (***Bußgeldkatalog-Verordnung*** – BKatV). Beide haben die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zum Gegenstand.

Weiter werden in zahlreichen Nebengesetzen und Verordnungen straßenverkehrsrechtliche Aspekte aufgegriffen. Erwähnt seien beispielsweise das Fahrlehrergesetz und Personenbeförderungsgesetz. In gewissem Umfange spielen auch internationale Rechtsgrundlagen eine Rolle.[30]

Die Normen des Straßenverkehrsrechts sind unterschiedlichen Rechtsbereichen zuzuordnen. Überwiegend handelt es sich um Vorschriften des *öffentlichen Rechts*. Daneben sind aber auch Normen vorhanden, die zum *Privatrecht* gehören. Zu nennen sind hier z.B. die Haftungsregelungen der §§ 7 ff. StVG und insbesondere das Pflichtversicherungsgesetz.[31]

Eine erhebliche praktische Bedeutung haben, obgleich sie nicht zu den Rechtsquellen gehören, die vorhandenen Verwaltungsvorschriften (z.B. VwV-StVO). Zudem stützen sich die Behörden bei der Durchführung des Straßenverkehrsrechts auf zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den zuständigen obersten Landesbehörden abgestimmte Richtlinien, Merkblätter und sonstige Verlautbarungen.[32] Diese werden vom Bundesminister im Verkehrsblatt (VkBl) veröffentlicht. Sie entfalten für die Verwaltungen der Länder aber erst dann Verbindlichkeit, wenn sie im Erlasswege von den zuständigen obersten Landesbehörden für die nachgeordneten Behörden vorgeschrieben werden.[33]

5.2.3 Das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Das Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht stellen im Grundsatz zwei selbstständige Regelungsbereiche dar[34]. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass beide Rechtsmaterien in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat hier den Gedanken geprägt, dass das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt[35]. Zur Lösung von Überschneidungen beider Rechtsbereiche wird auf die beiden Prinzipien: „Vorbehalt des Straßenrechts" und „Vorrang des Straßenverkehrsrechts" zurückgegriffen.

30 Siehe z.B. das sog. Wiener Verkehrsabkommen (BGBl. II 1977, S. 811); siehe ferner *Janiszewski/Jagow/Burmann*, Straßenverkehrsrecht, 19. Aufl.,Einf. Rdnr. 97.

31 Einzelheiten zur Unterscheidung der Bereiche Öffentliches Recht und Privatrecht siehe *Suckow/Weidemann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Rdnrn. 72 ff.

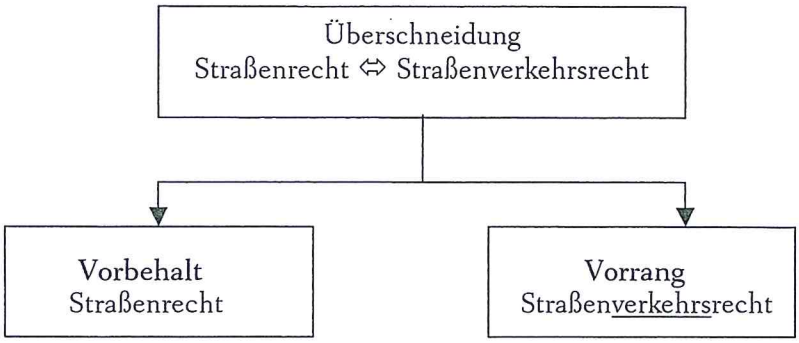
32 siehe auch *Janiszewski/Jagow/Burmann*, a.a.O., Einf. Rdnr. 102

33 ebenda

34 siehe nur BVerfGE 67, 299 (320 f); 40, 371 (378); BVerwGE 34, 341 (243); 62, 376 (378).

35 BVerfGE 40, 371 (378); 67, 299 (314); eingehend zur Abgrenzung beider Rechtsbereiche siehe *Steiner* JuS 1984 S. 1 ff.

Abb.: 1



Der *Vorbehalt* des Straßenrechts besagt, dass der Träger der Straßenbaulast den Nutzungsrahmen der Straße durch Widmung bestimmt. Unter dem Aspekt der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs kommen hernach *innerhalb* des durch die Widmung gezogenen Nutzungsrahmens die Straßenverkehrsvorschriften zum Zuge. Die Bestimmung der Nutzungsausübung innerhalb des Widmungsrahmens erfolgt dann durch das Straßenverkehrsrecht (*Vorrangprinzip*[36]). Dem Straßenverkehrsrecht obliegt die Regelung und Festlegung des grundsätzlich unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten zugelassenen Verkehrs. Das Straßenverkehrsrecht füllt so den wegerechtlich gezogenen Rahmen aus (sog. Verkehrsstatut).[37] Über die Einräumung des Gemeingebrauchs wird damit vom Straßenrecht und über die Ausübung des Gemeingebrauchs vom Verkehrsrecht entschieden[38]. So bestimmt beispielsweise der Träger der Straßenbaulast, nach Fertigstellung eines Straßenbauabschnittes – z.B. einer Umgehungsstraße –, dass eine (Bundes-) Straße dem (KFZ-) Verkehr gewidmet wird, während die Straßenverkehrsbehörde durch Verkehrszeichen eine Höchstgeschwindigkeit von 70 km/h anordnet. Damit wird der Gemeingebrauch von den Verkehrsvorschriften wesentlich mitbestimmt. Ein Verkehrsvorgang, der sich innerhalb der Verkehrsvorschriften bewegt, liegt gleichzeitig innerhalb des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs[39]. Grundsätzlich ist es aber der Straßenverkehrsbehörde verwehrt, auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechtes Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen anzuordnen, die auf eine dauerhafte Einschränkung widmungsrechtlich eröffneter Verkehrs- und Benutzungsarten hinauslaufen würden.[40] Auch ist es der Straßenverkehrsbehörde verwehrt, auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage den durch Widmungsakt gezogenen Nutzungsrahmen auszudehnen. So ist beispielsweise die verkehrsrechtliche Zulassung von Fahrradverkehr auf einem gewidmeten Fußweg unzulässig.[41]

36 *Steiner*, (Fn. 6) Rdnr. 165.

37 *Schnebelt/Sigel*, (Fn. 5) Rdnr. 26; zu neuen Entwicklungslinien bei der Abgrenzung des Straßenrechts vom Straßenverkehrsrechts siehe *Manssen*, DÖV 2001, S. 151 ff.

38 BVerfGE 67, 299 (321)

39 BVerwGE 34, 320 (321); BVerwG, NJW 1982 S. 2332; ferner *Steiner* (Fn. 2); S 822 f.

40 § 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO stellt keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage dafür dar, den durch straßenrechtliche Widmung uneingeschränkt zugelassenen Verkehr dauerhaft auf den auf die Benutzungsart „Fußgänger" zu beschränken; vgl. auch VGH Kassel, NVwZ 1992-RR 1992 S. 5; *Peine* DÖV 1978, S. 835 (839)

41 Siehe auch BVerwGE 62, 376; auch ist die verkehrsrechtliche Zulassung von Radfahrverkehr auf einem Fußweg unzulässig; siehe VGH Mannheim, NJW 1984 S. 819.

5.4.2.3 *Erlaubnisse*

Nun werden die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln einerseits und die Verbote und Beschränkungen auf Grund von Verkehrszeichen andererseits den Umständen des Einzelfalls nicht immer hinreichend gerecht. Hier sieht die StVO Ausnahmen und Erlaubnisse vor. So bedürfen beispielsweise nach § 29 Abs. 2 S. 1 StVO Veranstaltungen, die die Straße mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen, der Erlaubnis. § 46 StVO eröffnet der Straßenverkehrsbehörde die Möglichkeit, in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen von ausdrücklich aufgeführten Verboten, Vorschriften oder Verkehrszeichen zu erlassen. Die Erlaubniserteilung steht im Ermessen der Behörde. Auch hier steuert § 40 VwVfG die Ermessensausübung. Die Ausnahmegenehmigung setzt Gründe voraus, welche das öffentliche Interesse an dem Verbot, von dem dispensiert werden soll, überwiegen.[136] Die erteilte Ausnahmegenehmigung darf aber das Schutzgut der Vorschrift nicht wesentlich beeinträchtigen. Daher ist eine Ausnahmegenehmigung, die einen für Verkehrsteilnehmer gefährlichen oder unerträglichen Zustand schafft oder aufrechterhält, unzulässig. Ausdrücklich ermächtigt § 46 Abs. 3 StVO die Behörde, die Ausnahmegenehmigung oder Erlaubnis mit bestimmten Nebenbestimmungen zu versehen. Nebenbestimmungen können helfen, im Interesse des Antragstellers eine Genehmigungsversagung zu vermeiden und den Belangen der übrigen Verkehrsteilnehmern in ausreichendem Maße Berücksichtigung zu verschaffen. Bei der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung sind u.U. auch straßenrechtliche Vorschriften über Sondernutzungen zu beachten. So sind Fälle denkbar, in denen neben der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung grundsätzlich auch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis in Betracht kommen könnte (siehe beispielsweise §§ 46 Abs. 1 Nr. 8 und 9 StVO). Die Straßengesetze sehen in diesen Fällen aber durchweg eine Konzentration zu Gunsten straßenverkehrsrechtlicher Genehmigungsverfahren vor (siehe nur § 8 Abs. 6 FStrG; 19 NStrG), so dass die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis entbehrlich wird. Die Straßenverkehrsbehörde hat in diesen Fällen aber zunächst die für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu beteiligen und deren Bedingungen, Auflagen und Gebühren dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen.

---

132 Vgl. nur *Kopp/Schenke*, VwGO Kommentar, 13. Aufl., § 80 Rdnr. 64 m.N.

133 Vgl. BVerwGE 37, 112 (114); BVerwG, NVwZ 1983 S. 610 (611); NJW 2003 S. 601 f; *Sauthoff* NVwZ 2004 S. 677 (688 m.N.).

134 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998 S. 682.

135 Als bestimmbar hat das BVerwG (E 37, 112 (113 f)) den Kreis der an einer ungehinderten Benutzung einer Einfahrt interessierten Anlieger angesehen; zu weiteren Beispielen siehe BVerwG, NJW 1990 S. 400; OVG Lüneburg, NJW 1985 S. 2966 ff.

136 *Hentschel*, a.a.O., StVO § 46 Rdnr. 23.

Die im Interesse eines Einzelnen vorhandenen Steuerungsinstrumente Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis sind dabei nicht auf den Bereich der StVO beschränkt.[137]