

Grundwissen Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Dr. Tobias Kloidt, Frankfurt a.M.*

Sowohl in den universitären Klausuren und Hausarbeiten als auch in der Ersten Juristischen Staatsprüfung werden gelegentlich Aufgabenstellungen aus dem Gebiet des Straßen- und Straßenverkehrsrechts geprüft. Zwar gehört das Straßen- und Straßenverkehrsrecht als solches nicht zum Pflichtfachstoff. Fälle aus dem Bereich des Straßen- und Straßenverkehrsrechts sind allerdings beliebt, um Probleme des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts zu thematisieren; auch können leicht Bezüge zu Grundrechtsfragen und Fragen der Gesetzgebungskompetenzen hergestellt werden. Studierende der Rechtswissenschaft sollten sich daher jedenfalls mit den Grundzügen dieses Rechtsgebiets vertraut machen, zumal die relevanten Aufgabenstellungen überschaubar und (mit dem notwendigen Grundwissen) gut lösbar sind. In der Zweiten Juristischen Staatsprüfung gehören die Grundzüge des Straßen- und Straßenverkehrsrechts in den meisten Bundesländern zum Pflichtfachstoff.

I. Einführung in das Rechtsgebiet	43
1. Die öffentliche Straße	44
2. Das Straßen- und Straßenverkehrsrecht.....	45
3. Überformung durch die Grundrechte	47
II. Typische Klausurprobleme.....	50
1. Abgrenzung Gemeingebrauch und Sondergebrauch.....	50
2. Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.....	53
3. Drittschutz gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.....	55
4. Rechtsschutz gegen und Anspruch auf Verkehrsbeschränkungen.....	56

I. Einführung in das Rechtsgebiet

Das Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist in der juristischen Ausbildung relevant, soweit dieses den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Straßen regelt (Straßennutzungsrecht). Die Rechtsordnung kennt verschiedene Arten der Straßennutzung – Gemeingebrauch, Anliegergebrauch und Sondergebrauch – die, jedenfalls in Grundzügen, beherrscht werden sollten. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen ergeben sich aus den Straßen- und Wegegesetzen des Bundes und der Länder sowie aus dem Straßenverkehrsgesetz des Bundes und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen (insbesondere der Straßenverkehrsordnung). Subjektive Ansprüche auf den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Straßen werden aus den Grundrechten in Verbindung mit dem Straßen- und Straßenverkehrsrecht abgeleitet; dieses Zusammenwirken des einfachen Rechts mit den Grundrechten ist vielfach Gegenstand von Klausuraufgaben.

* Die Dissertation des Autors mit dem Titel „Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen. Zugleich eine Untersuchung zur Wahrnehmung einer Verantwortung für Sharingangebote“ ist im Jahr 2025 bei Duncker & Humblot erschienen.

Nicht vom Regelungsbereich des Straßen- und Straßenverkehrsrechts umfasst (und damit auch nicht Gegenstand dieser Darstellung) ist die Inanspruchnahme einer öffentlichen Straße zur Durchführung einer Versammlung. So folgt aus Art. 8 Abs. 1 GG unmittelbar ein Recht zur Nutzung öffentlicher Straßen, ohne dass es eines Rückgriffs auf das Straßen- und Straßenverkehrsrecht bedarf. Auch die Grenzen dieses verfassungsunmittelbaren Nutzungsrechts ergeben sich allein aus den jeweiligen Versammlungsgesetzen.¹

1. Die öffentliche Straße

Regelungsgegenstand des Straßenrechts ist die „öffentliche Straße“. Öffentliche Straßen werden durch den Staat als raumerschließende, netzförmige Infrastruktur mit den Instrumenten der Leistungsverwaltung bereitgestellt. Planung, Errichtung, Betrieb und Unterhaltung erfolgen danach in staatlicher Regie; die Finanzierung erfolgt mit Haushaltsmitteln.² Öffentliche Straßen werden abhängig von ihrer Verkehrsbedeutung in Straßenklassen (Bundesstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen, Gemeindestraßen und sonstige Straßen) eingeteilt (*Einteilung*). Die nachträgliche Änderung der Straßenklasse wird als *Umstufung* bezeichnet.³ Aus der Einteilung ergibt sich, welche staatliche Stelle (Bund, Länder, Kreise, Gemeinden) die Straße als *Baulastträger* unterhält. Der Anwendungsbereich des Straßenverkehrsrechts ist weiter und erfasst neben „öffentlichen“ auch „tatsächlich öffentliche“ Straßen.

Eine *Straße* ist eine (Weg-)Fläche, die geeignet ist, einen (nicht schienengebundenen) Verkehr aufzunehmen. Die Anforderungen an das Bestehen einer Straße sind nicht zu überspannen; insbesondere ist es unerheblich, wenn die Straße baufällig ist und tatsächlich nicht genutzt werden kann.⁴

Eine Straße ist *öffentlich*, wenn diese für den öffentlichen Verkehr gewidmet ist. Auf das privatrechtliche Eigentum⁵ an den Straßengrundstücken kommt es nicht an.⁶ Die *Widmung* ist ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 [L]VwVfG),⁷ der den öffentlich-rechtlichen Status einer Sache begründet, diese einer öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft unterwirft und ihren öffentlichen Zweck bestimmt.⁸ Öffentliche Straßen werden für die Nutzung durch den öffentlichen Verkehr („zum Verkehr“) gewidmet; dies ergibt sich aus den Straßengesetzen.⁹ Der Verkehrszweck kann durch die Widmung konkretisiert werden, insbesondere hinsichtlich der zugelassenen Verkehrsart (Widmung für den allgemeinen Verkehr, Kraftfahrzeugverkehr, Radverkehr, Fußgängerverkehr). Für die Widmung der Straße ist der jeweilige Baulastträger zuständig. Die Aufhebung des öffentlichen Status der Straße durch (Ent-)Widmung wird als *Einziehung* bezeichnet; die nachträgliche Beschränkung des Verkehrszwecks als *Teileinziehung*.

¹ BVerfGE 128, 226 (251 f.) – Fraport. Nach h.M. gilt dies auch für Autobahnen (VGH Kassel, Beschl. v. 4.6.2021 – 2 B 1201/21, Rn. 4).

² Von der durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz geschaffenen Möglichkeit, Private zu beteiligen, wurde nur sehr selten Gebrauch gemacht.

³ Legaldefinitionen finden sich in § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG sowie in den Straßengesetzen der Länder (etwa: § 3 HStrG).

⁴ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1 f.

⁵ Auch an Straßengrundstücken besteht privatrechtliches Eigentum. Dieses wird durch die Widmung dinglich belastet. Ein spezielles „öffentliches Eigentum“ wurde nur in Hamburg geschaffen (§ 4 HWG).

⁶ In der Praxis ist der Baulastträger zumeist auch Eigentümer, da dieser auf Antrag des bisherigen Eigentümers zum Erwerb verpflichtet ist (z.B. § 13 Abs. 2 und 3 HStrG).

⁷ Die Widmung ist eine dingliche bzw. sachbezogene Allgemeinverfügung (ausf. Axer, Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen, 1994, S. 58 ff.). Das BVerwG qualifiziert die Widmung als „hoheitliche[n], dinglich wirkende[n] Rechtsakt“ (BVerwG, NVwZ 2018, 73 [77 Rn. 43]).

⁸ Diese Grundlagen sind einem weiter gefassten „Recht der öffentlichen Sachen“ entlehnt, welches die Rechtsverhältnisse von Sachen regelt, die einem öffentlichen Zweck dienen.

⁹ Z.B. § 2 Abs. 1 S. 1 HStrG.

Infolge der Widmung ist jedermann der Gebrauch der Straße im Rahmen der Widmung (abstrakt) und innerhalb der verkehrsbehördlichen Vorschriften (konkret) gestattet – *Gemeingebrauch*; einer besonderen – individuellen – Erlaubnis bedarf es nicht. Die Nutzung öffentlicher Straßen über den Gemeingebrauch hinaus wird als *Sondergebrauch* oder *Sondernutzung* bezeichnet.¹⁰ Dieser ist grundsätzlich verboten, kann aber im Einzelfall durch eine Genehmigung (Sondernutzungserlaubnis) zugelassen werden (Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt). Der Gebrauch öffentlicher Straßen durch die Eigentümer von Grundstücken an der öffentlichen Straße wird als *Anliegergebrauch* bezeichnet.

Der ganz überwiegende Teil aller Straßen sind öffentliche Straßen. Ob (und mit welchem Inhalt) eine einzelne Straße tatsächlich gewidmet wurde, lässt sich nur mit Hilfe von Unterlagen des Baulastträgers ermitteln – ein bei alten Straßen für die Praxis schwieriges Unterfangen. In einer Klausur sollte davon ausgegangen werden, dass eine Straße auch eine öffentliche Straße ist. Dies ist, wenn Normen des Straßen- oder Straßenverkehrsrechts angewendet werden, kurz festzustellen. Sollte es auf den Inhalt der Widmung ankommen, kann im Regelfall von einer Widmung für den allgemeinen Verkehr ausgegangen werden. Nur ausnahmsweise sind nähere Ausführungen angezeigt, wenn der Sachverhalt eindeutige Hinweise enthält.

Tatsächlich öffentliche Straßen (hier ist das Straßenverkehrs-, nicht aber das Straßenrecht anwendbar) sind nicht gewidmet, stehen aber (mit ausdrücklicher Zustimmung oder stillschweigender Duldung des Eigentümers) der Allgemeinheit ohne besondere Zulassungsvoraussetzungen zur Nutzung offen (zum Beispiel: Supermarktparkplatz).¹¹ Reine Privatstraßen sind dagegen nicht für die Allgemeinheit zugänglich (z.B. Straßen auf einem Fabrikgelände). Hier gelten allein die Befugnisse (Hausrecht) des Eigentümers.¹²

2. Das Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Die Rechtsverhältnisse öffentlicher Straßen werden durch das Straßen- und Straßenverkehrsrecht geregelt. Diese bilden „deutlich abgegrenzte Gesetzgebungsmaterien“, die „in einem sachlichen Zusammenhang stehen“, wobei das Straßenverkehrsrecht das Bestehen einer Straße und damit das Straßenrecht voraussetzt.¹³

Die Notwendigkeit zur Abgrenzung dieser Materien besteht aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen. So sind für die Gesetzgebung im Bereich des Straßenrechts weitgehend die Länder zuständig (Art. 70 Abs. 1 GG); eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht insofern nur im Hinblick auf die Bundesstraßen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG: „Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“). Dementsprechend existieren 16 Straßen- und Wegegesetze der Länder sowie das Fernstraßengesetz des Bundes (FStrG).¹⁴ Für das Straßenverkehrsrecht ist dagegen der Bund insgesamt zuständig (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG: „Straßenverkehr“). Von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat er durch das Straßenverkehrsgesetz Gebrauch gemacht, auf dessen Grundlage zudem zahlreiche Rechtsverordnungen (insbesondere die Straßenverkehrsordnung) erlassen worden sind.

¹⁰ Zur Abgrenzung zwischen Gemein- und Sondergebrauch ausführlich unten, Abschnitt II. 1.

¹¹ Steiner, in: MüKo-Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, StVO § 45 Rn. 21.

¹² Beachte: Die (zivilrechtlichen) Haftungsregeln der §§ 7 ff. StVG sind auch auf reinen Privatstraßen anwendbar.

¹³ BVerfGE 40, 371 (378) – Verbot von Werbefahrten.

¹⁴ Das FStrG dient darüber hinaus vielfach als Vorbild für die Landesgesetzgeber. Daher zitiert dieser Aufsatz vorrangig das FStrG, auch wenn zumeist die Landesstraßengesetze anwendbar sind.

Die für die Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht notwendigen Kriterien hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Leitentscheidungen – „Verbot von Werbefahrten“ und „Laternenparken“ – dargelegt, wobei das Gericht maßgeblich auf die historische Entwicklung der Rechtsgebiete abstellte.¹⁵

Das *Straßenrecht* entwickelte sich aus dem weiter gefassten „Recht der Öffentlichen Sachen“ und existiert als Rechtsgebiet bereits seit der frühen Neuzeit. Die modernen Straßengesetze wurden in der Nachkriegszeit geschaffen, um auf die Anforderungen durch die zunehmende Bedeutung des (Kraftfahrzeug-)Verkehrs zu reagieren. Das Straßenrecht regelt zum einen die (nicht klausurrelevante) „technische Seite“ der Bereitstellung öffentlicher Straßen, mithin „Entstehung, Indienststellung, Einteilung und Beendigung durch Einziehung“ sowie zum anderen die (klausurrelevante) Bestimmung/Begrenzung des Verkehrszwecks durch Widmung (und des infolge der Widmung eröffneten, abstrakten Gemeingebrauchs).¹⁶ Die Zulassung von Straßennutzungen im Einzelfall, die nicht durch den widmungsgemäßen Verkehrszweck erfasst werden (Sondernutzungen), ist ebenfalls dem Straßenrecht zugeordnet.

Das *Straßenverkehrsrecht* entstand in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, um auf die Herausforderungen des Kraftfahrzeugverkehrs zu reagieren. Es handelt sich (mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts) um „sachlich [auf den Verkehr begrenztes] Ordnungsrecht“ und dient dem Zweck „die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu vermindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind.“ Der Verkehr ist sowohl Schutzgut des Straßenverkehrsrechts (Schutz des Verkehrs vor Einwirkungen sowohl aus dem Verkehr heraus als auch von außerhalb) als auch Adressat von Beschränkungen (Schutz nicht am Verkehr Beteiligter vor Gefahren durch den Verkehr).¹⁷ Das Straßenverkehrsrecht bestimmt so die Grenzen der Ausübung des verkehrlichen Gemeingebrauchs (konkreter Gemeingebrauch).

Die herrschende Auffassung nimmt ausgehend von dem Wortlaut der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, auf den Kompetenztitel Straßenverkehr könnten nur solche Vorschriften gestützt werden, die der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs dienen.¹⁸ Das Straßenverkehrsrecht lasse keine Bevorrechtigung einzelner Verkehre aus anderen Zwecken (etwa: Umwelt- oder Klimaschutz) zu (sog. Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts).¹⁹ Die Steuerung des Verkehrs durch den Bund zu solchen Zwecken mit den Instrumenten des Verkehrsordnungsrechts bedürfe daher einer eigenen Gesetzgebungskompetenz. So wurden etwa Vorschriften zur Bevorrechtigung elektrischer Fahrzeuge (§§ 3 und 4 EmoG) sowie zur Bevorrechtigung des Carsharings (§§ 3 und 4 CsgG) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Recht der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“) gestützt.²⁰

¹⁵ BVerfGE 40, 371 (378) – Verbot von Werbefahrten; BVerfGE 67, 299 (321 ff.) – Laternenparken.

¹⁶ BVerfGE 40, 371 (378) – Verbot von Werbefahrten; BVerfGE 67, 299 (321 f.) – Laternenparken. Praxisrelevant ist die Einrichtung einer Fußgängerzone durch die Beschränkung der Widmung auf den Fußgängerverkehr.

¹⁷ BVerfGE 40, 371 (379 f.) – Verbot von Werbefahrten; BVerfGE 67, 299 (322 f.) – Laternenparken.

¹⁸ Aus der Kommentarliteratur zu Art. 74 GG *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 108; *Kment*, in: Jarass/Pierot, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 61; *Broemel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 81; *Seiler*, in: BeckOK GG, Stand: 15.11.2025, Art. 74 Rn. 82. Siehe ansonsten auch *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 998; *Steiner*, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 23.

¹⁹ Der Begriff stammt von *Steiner* (*Steiner*, NJW 1993, 3161 [3164]) und wurde vom BVerwG aufgegriffen (BVerwG NJW 1998, 2840 [2842]).

²⁰ BT-Drs. 18/3418, S. 12 (EmoG); BT-Drs. 18/11285, S. 20 (CsgG).

Diese Auffassung ist nach einer vorzugswürdigen (modernerer) Ansicht als zu eng abzulehnen.²¹ So dürfte die Charakterisierung des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehr- und Ordnungsrecht in der zitierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf die Anwendung des Kompetenztitels zum Zeitpunkt der Entscheidungen hinweisen. Hieraus einen Rückschluss auf die zukünftige – materielle – Ausgestaltung des Straßenverkehrsrechts durch den Gesetzgeber zu ziehen, würde den Zweck der Kompetenzregeln überspannen. Tatsächlich hat der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ab den 1980er Jahren verkehrsumweltrechtliche Regelungen auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts geschaffen, sodass die Charakterisierung als reines Gefahrenabwehr- und Ordnungsrecht ohnehin nur noch teilweise der Rechtswirklichkeit entspricht.²² Zuletzt könnten ansonsten die Bundesländer selbst Verkehrsregeln schaffen, soweit den Ländern für die mit den Regeln verfolgten Zwecken die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Damit würde der Zweck des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, bundeseinheitliche Regeln für den Verkehr sicherzustellen, gefährdet. Nach der vorzugswürdigen, moderneren Ansicht können auf den Kompetenztitel Straßenverkehr daher alle Regelungen zur Ausübung des verkehrlichen Gemeingebrauchs – auch §§ 3 und 4 EmoG sowie §§ 3 und 4 CsgG²³ – gestützt werden.

Für das Verhältnis der Gesetzgebungsmaterien gilt danach Folgendes: Auf Grundlage des Straßenrechts kann entschieden werden, „ob“ der Gemeingebrauch auf einer Straße für eine bestimmte Verkehrsart oder einen bestimmten Benutzungszweck eröffnet ist („Ob“ der Nutzung). Die Ausübung des Straßenverkehrsrechts („Wie“ der Nutzung) obliegt dagegen dem Straßenverkehrsrecht, dem als Bundesrecht Vorrang gegenüber dem Landesrecht zukommt (*Vorrang des Straßenverkehrsrechts*). Umgekehrt wird das Straßenverkehrsrecht durch das Straßenrecht begrenzt. So dürfen auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts keine durch das Straßenrecht ausgeschlossenen Verkehrsarten zugelassen oder zugelassene Verkehre vollständig ausgeschlossen werden (*Vorbehalt des Straßenrechts*).²⁴

Die Wirkungsweise dieser Grundsätze können am (in der Praxis relevanten) Beispiel des Parkens mit Kraftfahrzeugen verdeutlicht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt sich die Zulässigkeit des Parkens allein nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts, insbesondere § 12 StVO (*Vorrang des Straßenverkehrsrechts*). Die Länder können das Parken nicht auf Grundlage ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Straßenrecht beschränken, da das Parken keine eigene Verkehrsart ist. Der Vorbehalt des Straßenrechts greift daher nicht. Das Parken wird stattdessen von dem (infolge der Widmung der Straße für den allgemeinen Verkehr/Kraftfahrzeugverkehr eröffneten) Gemeingebrauch erfasst.²⁵

3. Überformung durch die Grundrechte

Zwischen der Nutzung öffentlicher Straßen und den Grundrechten besteht ein enger Zusammenhang. So schaffen öffentliche Straßen die räumliche Voraussetzung zur Ausübung grundrechtlicher Freiheiten. Zum einen ist die Nutzung des Straßennetzes Voraussetzung für die Fortbewegung von

²¹ Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Grundgesetz, 230. Lfg., Stand: Juni 2025, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 12; Hermann/Klinski/Heyen/Aren, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, 2020, S. 92 ff.

²² Mielke/Pache/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 16 Rn. 196.

²³ Kloidt, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 311 f.

²⁴ Steiner, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 158. Praktisch kommt dem Vorbehalt des Straßenrechts nur eine geringe Bedeutung zu (Knapp, Gemeingebrauch und Staatseigentum, 2003, S. 371).

²⁵ BVerfGE 67, 299 (323 f.) – Laternenparken.

Menschen, zum anderen ermöglichen die öffentlichen Straßen Kommunikation. Die öffentlichen Straßen werden demnach verfassungsrechtlich als allgemein-zugängliche Verkehrsinfrastruktur und als öffentlicher Raum kategorisiert.²⁶ Mit dieser objektiv-verfassungsrechtlichen Funktion öffentlicher Straßen korrespondieren subjektiv-verfassungsrechtliche Rechte der Straßennutzer, die sich auf die Grundrechte berufen können. Die Inanspruchnahme öffentlicher Straßen zum Zweck der Fortbewegung wird durch die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) geschützt.²⁷ Die Nutzung öffentlicher Straßen zum Zweck der Kommunikation kann insbesondere durch die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG), die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG) oder Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) geschützt sein.²⁸ Die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) knüpft – abhängig von der Art der Tätigkeit – an die Infrastrukturfunktion der Straßen (gewerblicher Transport von Personen oder Waren) oder an die Funktion als öffentlicher Raum (Markstand, Straßencafé etc.) an.

Die Nutzer öffentlicher Straßen können sich zunächst auf die Grundrechte als Teilhaberechte (jeweils i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) berufen.²⁹ Den Straßennutzern steht so ein Anspruch auf gleichberechtigte Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten an den auf den öffentlichen Straßen eröffneten Möglichkeiten zur Ausübung grundrechtlicher Freiheiten zu. Maßstab sind die Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten, die anderen Straßennutzern eingeräumt werden; ein Straßennutzer kann sich gegen willkürliche/diskriminierende Beschränkungen wehren. Praktisch kommt diesem Anspruch aber nur eine geringe Bedeutung zu, da das geltende, einfache Recht wenig Raum für Ungleichbehandlungen bietet³⁰ und es darüber hinaus oftmals an geeigneten Vergleichsfällen fehlt.³¹

Diese Schwäche der Grundrechte als Teilhaberechte gleicht die Rechtsprechung mit überwiegender Billigung des Schrifttums aus, indem sie den Straßennutzern eine Berufung auf die Grundrechte als Freiheits- bzw. Abwehrrechte ermöglicht.³² Den Straßennutzern steht danach ein Anspruch auf (im Ausgangspunkt) freie und unbeschränkte Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten zu. Danach greifen sowohl straßenverkehrsrechtliche Beschränkungen des Gemeingebrauchs (Tempolimits, Parkverbote etc.) als auch das Präventivverbot der Sondernutzungen in die Grundrechte der Straßennutzer ein und bedürfen einer Rechtfertigung.

In Teilen der Literatur ist diese freiheits- bzw. abwehrrechtliche Konstruktion auf Kritik gestoßen. So wird der Einwand erhoben, die Nutzung öffentlicher Straßen sei keine natürliche Freiheit, sondern die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung. An der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung könnten aber nur Teilhaberechte bestehen.³³ Tatsächlich ist die dogmatische Begründung der freiheitsrechtlichen Dimension der Grundrechte umstritten beziehungsweise unklar geblieben (vorzugsweise: Ableitung aus der verfassungsrechtlichen Funktion als Verkehrsinfrastruktur und öffentli-

²⁶ Ossenbühl, NuR 1996, 53 (55 „Verkehrsinfrastruktur als Grundrechtsvoraussetzung“). Zum öffentlichen Raum ausf. Siehr, Öffentlicher Raum, 2016, S. 207 ff.

²⁷ Die Mobilität wird durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Ein eigenständiges Grundrecht auf Mobilität existiert darüber hinaus nicht (Uerpmann-Witzack, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. 2006, § 89 Rn. 12).

²⁸ Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) nimmt – wie gezeigt – eine Sonderstellung ein.

²⁹ Uerpmann-Witzack, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. 2006, § 89 Rn. 14; Steiner, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 124.

³⁰ Als Bsp. mag hier der Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts gelten. Weicht der Gesetzgeber hiervon ab (Bsp.: §§ 3, 4 EmoG; §§ 3, 4 CsgG), so bedarf dies einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

³¹ Knapp, Gemeingebrauch und Staatseigentum, 2003, S. 26. Sauthoff (Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 309) schlägt daran anknüpfend eine allein freiheitsrechtliche Gewährleistung vor.

³² BVerfGE, 137 (152 ff.) – Reiten im Walde; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 309.

³³ Messer, Die Sondernutzung öffentlicher Straßen, 1990, S. 192 ff.

cher Raum).³⁴ In der Klausur ist es ratsam, dieser Frage nicht nachzugehen; die Grundrechte sollten also ohne weitere Begründung als Freiheits- bzw. Abwehrrechte geprüft werden.³⁵

Die Rechtsprechung (und mit ihr der überwiegende Teil des Schrifttums) beschränken die Anwendung der Grundrechte allerdings von vornherein insofern, als diese eine bestehende, öffentliche Straße voraussetzen sollen. Dementsprechend sollen die Grundrechte keinen Anspruch auf die Errichtung und Widmung einer bestimmten Straße vermitteln (dies ist unstrittig)³⁶ und die (Teil-)Einziehung einer Straße keinen Grundrechtseingriff bewirken.³⁷ Letzteres wird von einer vordringenden (vorzugswürdigen) Ansicht in der Literatur in Zweifel gezogen.³⁸ So ist es unklar, warum die Anwendung der Grundrechte als Freiheitsrechte von der Bereitstellung der Straße durch Widmung auf Grundlage des einfachen Rechts abhängig sein soll. Außerdem ähneln sich die tatsächlichen Wirkungen einer (Teil-)Einziehung auf der einen und bestimmter straßenverkehrsrechtlicher Beschränkungen auf der anderen Seite aus Sicht der Straßennutzer vielfach (etwa: Einrichtung einer Fußgängerzone durch eine Teileinziehung oder verkehrsordnungsrechtliches Fahrverbot), sodass zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) in beiden Fällen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen sollten.

In der Praxis werden die Grundrechte der Straßennutzer vielfach eingeschränkt. Diese Einschränkungen greifen in die Grundrechte der Straßennutzer ein und bedürfen daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Hierzu kann auf die Eigenschaft öffentlicher Straßen als Allmende zurückgegriffen werden. Eine Allmende ist ein Gut, welches – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – jedermann zur Nutzung offensteht, allerdings nur begrenzt nutzbar ist. Mit der Allmende-Eigenschaft eines Gutes ist die Gefahr einer Übernutzung verbunden. Erforderlich ist ein Zugangs- und Nutzungsregime, welches die verschiedenen Nutzungswünsche (und die dahinterstehenden Grundrechte der Straßennutzer) ausgleicht. Die Funktion eines solchen Zugangs- und Nutzungsregime erfüllen das Straßen- und Straßenverkehrsrecht. Der einzelne Straßennutzer hat entsprechende Beschränkungen seiner Freiheiten in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes daher grundsätzlich hinzunehmen.³⁹ Daneben müssen die Straßennutzer auch Beschränkungen aus sonstigen Gründen, insbesondere dem Umwelt- und Klimaschutz, hinnehmen, soweit diese verhältnismäßig sind.⁴⁰

Aus den Grundrechten der Straßennutzer ergeben sich daneben zwei (sehr) klausurrelevante Folgen: Zum einen können die Grundrechte eine erweiterte Auslegung des Widmungszwecks „Verkehrs“ erfordern, wenn eine Genehmigungsbedürftigkeit als Sondernutzung unverhältnismäßig wäre. Infolgedessen kann der Gemeingebrauch auch kommunikative Nutzungen erfassen (kommunikativer Verkehr).⁴¹ Zum anderen sind die Straßennutzer unter Berufung auf die Grundrechte befugt, Beschränkungen des Gemeingebrauchs sowie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sondernutzung gerichtlich überprüfen zu lassen und Verstöße gegen das einfache Recht geltend zu machen.

³⁴ Zu diesem Problem umfassend *Röthel*, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 158 ff.

³⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Reiten im Walde“-Entscheidung Art. 2 Abs. 1 GG als Freiheitsrecht geprüft, ohne die Schutzdimensionen zu erörtern.

³⁶ Betroffen wäre die Leistungsdimension der Grundrechte. *Uerpmann-Witzack*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. 2006, § 89 Rn. 14.

³⁷ BVerfG NVwZ 2009, 1426 (1428 f.); *Papier/Durner*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 43 Rn. 50. Dieses Ergebnis stimmt mit den Regelungen in den Straßengesetzen überein (§ 3 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 FStrG).

³⁸ *Steiner*, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 124; *Herber*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 24 Rn. 59.

³⁹ Hierzu ausführlich *Kloidt*, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 126 ff.

⁴⁰ *Mielke/Pache/Verheyen*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 16 Rn. 143 f.

⁴¹ Dazu sogleich Abschnitt II. 1. „Abgrenzung Gemeingebrauch und Sondergebrauch“.

Darüber hinaus können die Eigentümer von Grundstücken an öffentlichen Straßen (Anlieger) aus Art. 14 Abs. 1 GG (nach herrschender Meinung in Verbindung mit der Widmung) ein Recht zur Nutzung der Straße als Voraussetzung zur Nutzung ihres Grundstücks ableiten. Materiell schützt Art. 14 Abs. 1 GG einen Zugang zum öffentlichen Straßennetz, soweit dieser zur angemessenen, wirtschaftlichen Nutzung des Grundstücks erforderlich ist. Der Zugang der Anlieger zum Straßennetz wird so nur „im Kern“ im Sinne eines „Kontakts nach außen“ geschützt. Änderungen der Verkehrsbedingungen müssen die Anlieger grundsätzlich hinnehmen. Art. 14 Abs. 1 GG vermittelt keinen Anspruch auf die Aufrechterhaltung einer günstigen Verkehrslage; der Anlieger ist damit grundsätzlich dem „Schicksal der Straße“ unterworfen.⁴² Daneben wird die Widmung der Straße i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG dahin ausgelegt, dass diese einen gesteigerten Gemeingebrauch der Anlieger (Anliegergebrauch) erfasst. Prozessual ist der Anlieger befugt, gerichtlichen Rechtsschutz gegen Verkehrsbeschränkungen und – insoweit fassen Rechtsprechung und herrschende Lehre seinen Rechtskreis weiter als den gewöhnlicher Straßennutzer – (Teil-)Einziehungen einer Straße zu ersuchen und die Beachtung des einfachen Rechtes überprüfen zu lassen.⁴³

II. Typische Klausurprobleme

Konkret sind vor allem vier Aufgabenstellungen regelmäßig Gegenstand von Klausuren: *Erstens* die Abgrenzung des Gemeingebrauchs, in dessen Rahmen eine Straße ohne eine behördliche Erlaubnis genutzt werden darf, und des erlaubnispflichtigen Sondergebrauchs. *Zweitens* wird der Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis geprüft. *Drittens* begehrt ein Kläger Rechtsschutz gegen eine Sondernutzungserlaubnis, die einem Dritten erteilt wurde. *Viertens* ersuchen Straßennutzer Rechtsschutz gegen Beschränkungen der Straßennutzung. Seltener wird die Anordnung von Beschränkungen begehrt.

1. Abgrenzung Gemeingebrauch und Sondergebrauch

Gegenstand einer Klausur kann zunächst die Abgrenzung von Gemein- und Sondergebrauch sein. Der Kläger begehrt dabei in der Regel die Feststellung, dass die von ihm angestrebte Nutzung vom Gemeingebrauch erfasst ist, häufig vor dem Hintergrund, dass eine Behörde die Ansicht vertritt, er brauche für die gewünschte Nutzung eine Sondernutzungserlaubnis. Die Qualifizierung einer Nutzung als Gemeingebrauch ist für den Straßennutzer vorteilhaft, da eine Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs (im Gegensatz zu einer Sondernutzung) keiner Erlaubnis bedarf und grundsätzlich unentgeltlich ist. Für die Baulastträger ist umgekehrt eine Zuordnung zum Sondergebrauch vorteilhaft, da das Sondernutzungsrecht weitreichende Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit, Sondernutzungsgebühren zu erheben, eröffnet.⁴⁴ Statthafte Klageart ist in einer solchen Konstellation die Feststellungsklage.

Der Gemeingebrauch erfasst (wie gezeigt) alle Nutzungen im Rahmen der Widmung „für den Verkehr“. Den Straßengesetzen liegt dabei ein enger Verkehrsbegriff zugrunde, der sich aus einer objektiven und einer subjektiven Komponente zusammensetzt. Objektiv erfasst der Verkehr die Fortbewegung von Menschen und den Transport von Waren. Subjektiv muss der Straßennutzer die Fort-

⁴² BVerwG NJW 1975, 1528 (1528). Soweit der Kernbereich des Anliegergebrauchs nicht betroffen ist, können sich die Anlieger auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen.

⁴³ BVerwG DVBl 1969, 696 (697).

⁴⁴ Das Straßenrecht wird von den Städten und Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe i.R.d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG wahrgenommen. Die Anwendung des Straßenverkehrsrechts durch die Straßenverkehrsbehörden ist (soweit die Städte und Gemeinden zuständig sind) eine Auftragsangelegenheit.

bewegung von Menschen/den Transport von Waren bezwecken, wobei nur Zwecke berücksichtigt werden, die objektiv erkennbar sind. Werden mehrere Zwecke verfolgt, ist der überwiegende Zweck maßgeblich.⁴⁵ Darauf, aus welchem Grund (beziehungsweise mit welchem Motiv) der Straßennutzer die Fortbewegung oder den Transport will, ob er also etwa ein gewerbliches Interesse am Verkehr hat oder dieser Teil seiner Freizeit ist, kommt es dagegen nicht an. Aufgrund der Unterscheidung zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist es außerdem unerheblich, ob die Nutzung gegen das Straßenverkehrsrecht verstößt (so begründet etwa ein Parkverstoß keine Sondernutzung). Daher kann es auch nicht darauf ankommen, ob eine Nutzung gemeinverträglich oder ortsüblich ist, da das Straßenverkehrsrecht insoweit eine abschließende Regelung trifft.⁴⁶ Ist der Verkehr in einer Straße durch Widmung auf bestimmte Verkehrsarten begrenzt (etwa auf Fußgängerverkehr), sind andere Verkehrsarten (etwa Kraftfahrzeugverkehr) Sondernutzungen. Wie bereits gezeigt, ist das Parken (auch: Dauerparken) nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine eigene Verkehrsart und kann daher nicht durch eine Beschränkung der Widmung ausgeschlossen werden. „Parken“ setzt objektiv voraus, dass das Fahrzeug zugelassen und betriebsbereit ist; subjektiv muss die Wiederinbetriebnahme bezweckt werden.⁴⁷ Die Grenze des Gemeingebrauchs wird also überschritten, wenn jemand sein Fahrzeug im öffentlichen Straßenraum abstellt, um es damit zu „entsorgen“.

Der enge Verkehrsbegriff der Straßengesetze (und damit die Widmung) ist nach überwiegender Auffassung verfassungskonform erweiternd auszulegen. Dies betrifft zunächst kommunikative Nutzungen. Die Widmung von Plätzen, Fußgängerzonen und breiten Bürgersteigen ist unter Beachtung der Kommunikationsgrundrechte dahin auszulegen, dass diese auch kommunikative Nutzungen erfasst, soweit diese den sonstigen Gemeingebrauch nicht beeinträchtigen (Gemeinverträglichkeit) und ortsüblich sind (etwa: Verteilen von Flugblättern, Straßenkunst).⁴⁸ Die Kriterien der Gemeinverträglichkeit/Ortsüblichkeit sind hier zu berücksichtigen, da das Straßenverkehrsrecht kommunikative Nutzungen nicht erfasst. Die Grenzen des Gemeingebrauchs sind jedenfalls dann überschritten, wenn ortsfeste Gegenstände in den Straßenraum verbracht werden (sog. „Möblierung“, etwa: Infostand) oder in die Straßensubstanz eingegriffen wird.

Außerdem ist der widmungsgemäße Verkehrszweck unter Berücksichtigung von Art. 14 Abs. 1 GG dahin auszulegen, dass Anlieger die Straße im Rahmen eines gesteigerten Gemeingebrauchs (Anliegergebrauchs) nutzen können, soweit dies zur Nutzung ihres Grundstücks erforderlich, gemeinverträglich und ortsüblich ist (erfasst etwa: Bereitstellen von Mülltonnen auf dem Gehweg zur Leerung durch die Müllabfuhr).⁴⁹

Für wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen wird dagegen keine erweiternde Auslegung der Widmung unter Berücksichtigung von Art. 12 Abs. 1 GG erwogen, da eine Übernutzung (Privatisierung) öffentlicher Straßen droht, die das Sondernutzungsrecht als Steuerungsinstrument

⁴⁵ Erschöpfend v. Mannstein, Die Nutzung öffentlicher Straßen, 2008, S. 155 ff.

⁴⁶ Abweichende Regelungen in einigen Landesstraßengesetzen sind unerheblich da kompetenzwidrig.

⁴⁷ BVerfGE 67, 299 (321 ff.) – Laternenparken.

⁴⁸ Papier/Durner, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 43 Rn. 56; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 326. Auch die Rspr. hält einen kommunikativen Gemeingebrauch für möglich, neigt aber zu einer Einzelfallbetrachtung (m.N. zur Rspr. zu den in Betracht kommenden Grundrechten v. Mannstein, Die Nutzung öffentlicher Straßen, 2008, S. 177 ff.). Ein Teil der Lit. schlägt vor, den verfassungsrechtlichen Vorgaben (Erlaubnisfreiheit) durch eine Ermessensreduzierung und den Erlass von Sondernutzungssatzungen im Rahmen des Sondernutzungsrechts zu genügen (Axer, Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen, 1994, S. 126 ff.; nun zurückhaltender ders., in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 6 Rn. 91).

⁴⁹ Mit Bsp. Steiner, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 134; Papier/Durner, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 43 Rn. 64 f.

fordert. Wirtschaftliche Nutzungen sind daher stets Sondernutzungen.⁵⁰ Einzig unter Berücksichtigung der Kriterien der Gemeinverträglichkeit und Ortsüblichkeit erscheint es (nach einer zunehmend Verbreitung findenden Ansicht) denkbar, Ausnahmen speziell für solche wirtschaftlichen Tätigkeiten zu machen, die objektiv kommunikativen Nutzungen entsprechen (kommunikativ-gewerbliche Nutzungen, zum Beispiel: Handverkauf von Zeitungen, Verteilung von Flugblättern).⁵¹

Besondere Probleme bereiten Nutzungen, die objektiv eine Teilnahme am Verkehr darstellen, subjektiv aber zumindest auch einen über den Verkehr hinausreichenden, objektiv erkennbaren Zweck verfolgen. Hier kommt es – wie gezeigt – darauf an, welcher Zweck überwiegt, wobei sich in der Rechtsprechung eine Kasuistik entwickelt hat. So soll der wirtschaftliche Zweck bei Werbefahrten⁵² und Bierbikes⁵³ überwiegen, demgegenüber soll der Verkehrszweck bei Kamerafahrten („Google-Street-View“) überwiegen.⁵⁴

In den letzten Jahren ist insbesondere die Einordnung von Car-, Bike- und Scootersharingangeboten, die im öffentlichen Straßenraum außerhalb von Stationen (stationsungebunden) bereitgestellt werden, umstritten. Das Abstellen der Fahrzeuge ist zunächst objektiv als Parken zu qualifizieren, da die Fahrzeuge zugelassen und objektiv betriebsbereit sind. Problematisch ist die subjektive Komponente, da die Sharinganbieter neben dem verkehrlichen Zweck der Wiederinbetriebnahme auch wirtschaftliche Zwecke – Anbahnung eines Vertragsschlusses durch das Anbieten der Fahrzeuge, ggf. Werbung für sich selbst und/oder Dritte auf den Fahrzeugen – verfolgen. Diese Zwecke sind auch objektiv erkennbar und keine bloß inneren Motive der Wiederinbetriebnahme. Umstritten ist nun, ob der verkehrliche Zweck – so das OVG Hamburg und das OVG Berlin-Brandenburg⁵⁵ – oder der wirtschaftliche Zweck – so das OVG Münster⁵⁶ – überwiegt. Vorzugswürdig erscheint die Ansicht des OVG Münster (auch wenn in einer Klausur/Hausarbeit natürlich beide Ansichten gut vertretbar sind). Für das OVG Münster spricht insbesondere der Vergleich mit einem analogen Pendant. So bedarf eine Person, die auf einer öffentlichen Straße Fahrzeuge vermietet, unzweifelhaft einer Sondernutzungserlaubnis,⁵⁷ weshalb es nahe liegt, dasselbe auch für die digitalen Sharingangebote anzunehmen. Entgegen der Ansicht einiger Autoren⁵⁸ kommt es daneben nicht auf die Gemeinverträglichkeit der Nutzungen an, da der Gemeinverträglichkeit im Anwendungsbereich des Straßenverkehrsrechts – wie gezeigt – als Abgrenzungskriterium keine eigene Bedeutung zukommt.

⁵⁰ Steiner, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 145; Kloidt, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 151 f. Aus der Rspr. OVG Bremen GewA 1997, 285 (286).

⁵¹ Dafür insb. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 335. Vgl. auch Joder, NVwZ 2019, 1486 (1490 f.).

⁵² OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.2.2012 – OVG 1 N 68.11, Rn. 7 ff. (juris).

⁵³ OVG Münster NVwZ-RR 2012, 422 (423 f.).

⁵⁴ Zweifelhaft Siegel, NVwZ 2013, 479 (480).

⁵⁵ OVG Hamburg NVwZ-RR 2010, 34 (35 f.); OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2023, 184 (184 f. Rn. 7 ff.). Das OVG Berlin-Brandenburg bezieht sich ausdr. nur auf Carsharingangebote (OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2023, 184 [185 Rn. 14]).

⁵⁶ OVG Münster NJW 2020, 3797 (3799 Rn. 23 ff.). Das OVG Magdeburg schloss sich zuletzt dem OVG Münster an (OVG Magdeburg, Beschl. v. 15.09.2025 – 2 M 94/25).

⁵⁷ OVG Lüneburg NVwZ-RR 1998, 205 (205 f.).

⁵⁸ Diese Begründung soll entweder die Argumente für die Qualifizierung solcher Sharingangebote als Sondernutzungen verstärken (Barth/Kase, NVwZ 2021, 177 [178]) oder Grundlage für eine Differenzierung zwischen dem Carsharing (Gemeingebrauch) und den Bike- und Scootersharingangeboten (Sondernutzung) sein (Kaufmann, NVwZ 2021, 745 [749]; Johannisbauer, NJW 2019, 3614 [3616]; Siegel/Jaster/Knoblauch, LKV 2022, 488 [491]).

2. Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis

Die Nutzung einer Straße außerhalb des widmungsgemäßen Verkehrszwecks (Sondernutzung) ist grundsätzlich verboten, kann aber im Einzelfall zugelassen bzw. genehmigt werden (Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt). Das Sondernutzungsrecht dient dem Zweck, eine gemeinverträgliche Nutzung der öffentlichen Straße sicherzustellen, und erfüllt so die Funktion eines Zugangs- und Nutzungsregimes. Darüber hinaus ermöglicht das Sondernutzungsrecht den Baulastträgern eine Gestaltung der Straßennutzung.

In einer Klausur kann die Sondernutzungserlaubnis beispielsweise eine Rolle spielen, wenn eine Person eine Straße in bestimmter Weise nutzen möchte, die über den Gemeingebrauch hinausgeht, und deshalb die Erteilung einer Genehmigung (Sondernutzungserlaubnis) begehrt. Die Sondernutzungserlaubnis ist ein Verwaltungsakt. Wird die Erteilung durch die zuständige Behörde abgelehnt oder erfolgt sie trotz Antragstellung schlicht nicht, ist die Verpflichtungsklage (in Form der Versagungsgegen- oder der Untätigkeitsklage) statthaft. In einer etwas komplexeren Klausurkonstellation begehrt ein Anspruchsteller zunächst die Feststellung, dass die von ihm angestrebte Straßennutzung vom Gemeingebrauch erfasst wird, und (nur) hilfsweise die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis (prozessual: Hauptantrag Feststellungsklage, Hilfsantrag Verpflichtungsklage).

Anspruchsgrundlagen für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ergeben sich aus den Vorschriften, die zur Genehmigung einer Sondernutzung ermächtigen, in Verbindung mit den Grundrechten des Straßennutzers.⁵⁹ Formell setzt die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis einen Antrag des Sondernutzers voraus.⁶⁰ Zuständig für die Erteilung ist der jeweilige Baulastträger der Straße als Straßenbaubehörde (Regelfall: Stadt oder Gemeinde, da zumeist eine Sondernutzungserlaubnis für eine Gemeindestraße begehrt wird).⁶¹

Prüfen Sie anschließend, ob die Straßennutzung als Sondernutzung (Abgrenzung zum Gemeingebrauch) zu qualifizieren ist (Genehmigungsbedürftigkeit). Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis steht im Ermessen der Straßenbaubehörde (Genehmigungsfähigkeit). Die Behörde wägt dabei die Interessen des Anspruchstellers an der Sondernutzung – hier ist insbesondere auf die Grundrechte und auf die Angewiesenheit zur Nutzung der Straße einzugehen – mit den entgegenstehenden, öffentlichen und privaten Interessen ab. Dem Zweck der Straßengesetze entsprechend dürfen einer Sondernutzung nur Interessen mit einem hinreichenden Bezug zur Nutzung der Straße entgegengestellt werden (§ 40 [L]VwVfG, § 114 S. 1 VwGO). Die Überprüfung der von der Straßenbaubehörde vorgebrachten Erwägungen ist regelmäßiger Klausurschwerpunkt.

Einen Straßenbezug im engeren Sinne weisen auf: der Schutz der Straßensubstanz, die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Gemeingebrauchs, der Schutz des Anliegergebrauchs sowie der Schutz der durch Sondernutzungserlaubnis eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten. Ein Straßenbezug im weiteren Sinne wird für den Schutz des Straßenbildes und den Denkmalschutz angenommen.⁶² Darüber hinaus erfüllt das Sondernutzungsrecht eine Ausgleichs- und Verteilungsfunktion. Die Straßenbaubehörde darf demnach ein gestaltendes Konzept entwerfen, welches konkurrierende

⁵⁹ Etwa § 8 Abs. 1 S. 2 FStrG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG.

⁶⁰ Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 53; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 420.

⁶¹ Die Städte und Gemeinden sind unter Umständen auch für Sondernutzungen auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen (§ 5 Abs. 2–3 FStrG) oder Landesstraßen zuständig.

⁶² M.N. auch aus der Rspr. Grupp, in: Dünchheim, FStrG, Kommentar, 7. Aufl. 2025, § 8 Rn. 17; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 387 f.

Nutzungsinteressen in zeitlicher und örtlicher Hinsicht ausgleicht, und dieses der Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zugrunde legen.⁶³

Keinen hinreichenden Bezug zur Nutzung öffentlicher Straßen weisen der Immissions- und Umweltschutz sowie der Verbraucherschutz auf.⁶⁴ Weiterhin dürfen keine wirtschaftlichen oder wettbewerblichen Interessen – etwa der Schutz von Konkurrenzunternehmen, Attraktivität der Sondernutzung – berücksichtigt werden (Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts).⁶⁵

Zu beachten ist, dass die Gesetzgeber den Zweck des Sondernutzungsrechts auch weiter fassen können. So ist es möglich, die Interessen von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.⁶⁶ Noch weitergehende Regelungen haben die Stadtstaaten getroffen. Dort können auch öffentliche Interessen ohne einen hinreichenden Bezug zur Straßennutzung berücksichtigt werden.⁶⁷

Das Ermessen der Straßenbaubehörde bei der Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis wird nur in Ausnahmefällen „auf null“ reduziert.⁶⁸ Im Regelfall besteht daher nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung.

Eine Sondernutzungserlaubnis kann mit einer Nebenbestimmung (Auflage, Bedingung) versehen werden, wobei nur Belange mit einem hinreichenden Bezug zur Nutzung der Straße berücksichtigt werden dürfen. Aus den Straßengesetzen ergibt sich die Pflicht, Sondernutzungen nur befristet oder widerruflich zuzulassen.⁶⁹ Hierdurch soll eine regelmäßige Überprüfung der Sondernutzung sichergestellt und der Entstehung schutzwürdigen Vertrauens an dem Fortbestand der Sondernutzungserlaubnis vorgebeugt werden.⁷⁰

Die Straßengesetze ermöglichen es den Baulastträgern, eine Sondernutzungsgebühr zu erheben (etwa: § 8 Abs. 3 S. 1 FStrG). Hierzu bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage in einer Satzung oder Verordnung, in welcher der Gebührentatbestand und die Gebührenhöhe näher bestimmt werden (Maßstab: Bestimmtheitsgebot).⁷¹ Bei der Bemessung der Gebühren können einerseits Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße, andererseits wirtschaftliche Interessen an der Sondernutzung berücksichtigt werden. Dem Baulastträger steht dabei im Rahmen des Äquivalenzprinzips (spezielle Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) und Art. 3 Abs. 1 GG ein Gestaltungsspielraum zu.⁷²

Beachten Sie zum Schluss noch zwei Klausurkonstellationen, in denen ein Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis inzident zu prüfen ist:

⁶³ BVerwG NJW 1981, 472 (472) – Bannmeilenbeschluss. Aus der Lit. *Herber*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 26; *Grupp*, in: Dünchheim, FStrG, Kommentar, 7. Aufl. 2025, § 8 Rn. 8.

⁶⁴ *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 390.

⁶⁵ *Burgi*, NVwZ 2017, 257 (262).

⁶⁶ Etwa § 8 Abs. 1 S. 6 FStrG.

⁶⁷ So konnte etwa in Berlin das Aufstellen von Heizpilzen auf öffentlichen Straßen (Sondernutzung) unter Berufung auf den Klimaschutz untersagt werden (VG Berlin ZUR 2009, 556 [557]).

⁶⁸ *Grupp*, in: Dünchheim, FStrG, Kommentar, 7. Aufl. 2025, § 8 Rn. 25. Ein Ermessensschrumpfung kann sich ausnahmsweise aus den Grundrechten des Antragstellers ergeben.

⁶⁹ Etwa § 8 Abs. 2 S. 1 FStrG.

⁷⁰ *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 423; *Grupp*, in: Dünchheim, FStrG, Kommentar, 7. Aufl. 2025, § 8 Rn. 20. Aus der Rspr. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.5.2024 – OVG 1 S 25/24, Rn. 28 (juris).

⁷¹ *Herber*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 70; *Grupp*, in: Dünchheim, FStrG, Kommentar, 7. Aufl. 2025, § 8 Rn. 38.

⁷² *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 8 Rn. 62; *ders.*, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 433 f. Daneben gebieten es die Freiheitsgrundrechte, kommunikative Sondernutzungen von der Gebührenpflicht zu befreien (*Herber*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 71; *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 438).

Zum einen bedarf gem. § 8 Abs. 6 S. 1 FStrG (und entsprechenden Vorschriften in den Landesstraßengesetzen) eine Sondernutzung keiner Sondernutzungserlaubnis, wenn diese einer straßenverkehrsrechtlichen Genehmigungspflicht gem. § 29 StVO (übermäßige Straßennutzung) oder § 46 StVO (Ausnahmegenehmigung) unterliegt. Diese Regelung soll das Verfahren vereinfachen und verhindern, dass der Straßennutzer zwei Genehmigungen benötigt.⁷³ Die Straßenverkehrsbehörde beteiligt bei einer solchen Entscheidung die Straßenbaubehörde (wenn unterblieben: Verfahrensfehler) und prüft zusätzlich die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.

Zum anderen ermächtigen die Straßengesetze (etwa: § 8 Abs. 7a FStrG) die Straßenbaubehörden, Anordnungen zu treffen, wenn eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis genutzt wird oder (weniger relevant) der Erlaubnisnehmer Verpflichtungen (etwa: Auflagen) nicht nachkommt. Die Straßenbaubehörde kann so die Beseitigung und Unterlassung einer Sondernutzung anordnen, die ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis ausgeübt wird. Statthafte Klageart ist die Anfechtungsklage. Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit ist zu prüfen, ob die Nutzung eine Sondernutzung ist und diese ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt wird (formelle Illegalität). Auf die Genehmigungsfähigkeit (materielle Illegalität) kommt es grundsätzlich nicht an; es sei denn, es besteht ersichtlich ein Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.⁷⁴

3. Drittschutz gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis

Ein Dritter kann gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis Drittanfechtungsklage erheben.⁷⁵ Prüfungsschwerpunkt ist regelmäßig die – sich bereits im Rahmen der Klagebefugnis stellende – Frage, ob der Dritte durch die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis in eigenen Rechten verletzt ist. Dabei ist durch Auslegung zu ermitteln, ob die Vorschriften zur Zulassung einer Sondernutzung allein öffentlichen Interessen oder auch konkret dem Schutz der Rechte des Klägers dienen (Schutznormtheorie).⁷⁶

Das Sondernutzungsrecht dient zuvorderst dem Schutz der Straßensubstanz und der störungsfreien Ausübung des Gemeingebrauchs als öffentliche Interessen. Gewöhnliche Straßennutzer (im Rahmen des Gemeingebrauchs) sind daher nicht befugt, Rechtsschutz gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zu ersuchen.⁷⁷ Anlieger können dagegen eine Beeinträchtigung des Anliegergebrauchs (i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG) und Sondernutzer eine Verletzung des eigenen Sondernutzungsrechts geltend machen.⁷⁸ Befristung und Widerrufsvorbehalt dienen der periodischen Überprüfung der Sondernutzung und sollen deren Verstetigung vorbeugen. Mithin sind nur öffentliche Interessen betroffen.⁷⁹

Die Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen durch die Zulassung einer Sondernutzungserlaubnis verletzt einen Konkurrenten nicht in eigenen Rechten, da das Sondernutzungsrecht nicht

⁷³ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 412 ff.

⁷⁴ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 466 (Prüfung: Ermessensreduzierung „auf Null“).

⁷⁵ Nach Eintritt der Bestandskraft kann ein Dritter Widerruf oder Rücknahme der Sondernutzungserlaubnis durch die Straßenbaubehörde im Wege einer Verpflichtungsklage begehren.

⁷⁶ Dies ist zum einen im Rahmen der Zulässigkeit (Klagebefugnis) und zum anderen im Rahmen der Begründetheit (Verletzung eigener Rechte) zu prüfen.

⁷⁷ Auch Art. 2 Abs. 1 GG ist nicht betroffen, da durch die Zulassung einer Sondernutzung ein Straßennutzer bevorrechtigt wird, die auf den Straßen eröffneten Freiheiten aber nicht verkürzt werden.

⁷⁸ Sauthoff, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 8 Rn. 22d; ders., Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 450; Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 92; BayVGHV NVwZ-RR 2004, 886 (887).

⁷⁹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 423.

den Schutz von Erwerbschancen bezweckt. So kann sich der Inhaber eines Restaurants nicht gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für eine Außengastronomie wenden, wenn er vorbringt, wirtschaftliche Einbußen durch die Konkurrenz zu befürchten. Dies folgt unstrittig aus der Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts.⁸⁰

Seit einigen Jahren wird die Frage diskutiert, wie Konflikte mehrerer Bewerber um die Zulassung einer Sondernutzung zu lösen sind. In derartigen Konstellationen beantragen mehrere Bewerber je eine Sondernutzungserlaubnis, die Anträge sind (für sich genommen) genehmigungsfähig. Allerdings ist die Zahl der genehmigungsfähigen Sondernutzungen begrenzt, sodass die Straßenbaubehörde einen Antrag nur zulassen kann, wenn sie andere Anträge ablehnt (etwa: zwei Gastronomen begehren die Zulassung einer Sondernutzungserlaubnis für eine Außengastronomie auf derselben Fläche).

Die (wohl noch herrschende) ältere Rechtsprechung und Literatur versagt hier den unterlegenen Bewerbern Rechtsschutzmöglichkeiten mit Verweis auf die Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts. So sei die Straßenbaubehörde gerade nicht zur Auswahl eines Bewerbers ermächtigt. Stattdessen habe diese schlicht den zeitlich früheren Antrag zuerst zu bescheiden. Die dem ersten Bewerber erteilte Sondernutzungserlaubnis steht dann den weiteren Anträgen entgegen. Im Umkehrschluss bestehen keine Rechtsschutzmöglichkeiten der unterlegenen Mitbewerber.⁸¹

Nach einer (vordringenden) moderneren Ansicht steht den Bewerbern dagegen ein Teilhaberecht an den knappen, genehmigungsfähigen Sondernutzungen zu (zumeist: Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG). Unter Beachtung der Teilhaberechte ist das Sondernutzungsrecht dahin auszulegen, dass die Straßenbaubehörden zur Durchführung eines Auswahlverfahrens und zu einer Auswahlentscheidung ermächtigt und verpflichtet sind. Anforderungen an Verfahren und Entscheidung ergeben sich wiederum aus den Teilhaberechten. So sind die Auswahlverfahren transparent und diskriminierungsfrei zu gestalten. Eine Sondernutzungserlaubnis darf zudem nur befristet erteilt werden, damit ein unterlegener Bewerber nicht dauerhaft ausgeschlossen bleibt.⁸² Bei der Auswahl des Bewerbers ist dann wieder die Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts zu beachten. So sind die Straßenbaubehörden nicht zur Auswahl des qualitativ besten Bewerbers ermächtigt. Zulässig sind nur neutrale Auswahlkriterien, insbesondere Entscheidungen durch das Los.⁸³ Durch eine rechtswidrige Auswahlentscheidung sind die unterlegenen Mitbewerber in ihren Teilhaberechten verletzt.⁸⁴

4. Rechtsschutz gegen und Anspruch auf Verkehrsbeschränkungen

Straßennutzer können Rechtsschutz gegen straßenverkehrsrechtliche Verkehrsbeschränkungen (in der Praxis: Verkehrsschilder) ersuchen. Hier sind vielfach Standardprobleme zu erläutern, die aus den Lehrveranstaltungen zum Verwaltungsprozessrecht und zum allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts bekannt sein sollten.

Statthafte Klageart ist die Anfechtungsklage, da Verkehrsschilder Allgemeinverfügungen i.S.d. § 35 S. 2 Var. 3 (L)VwVfG sind. Klagebefugt sind nicht nur Anlieger, sondern alle Straßennutzer (Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG, Adressatentheorie), ohne dass eine „nachhaltige Betroffenheit“ erforderlich

⁸⁰ BayVGh GewA 2010, 420 (421); Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 450.

⁸¹ BGH NVwZ 2006, 1206 (1207 Rn. 16 ff.); Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 26 Rn. 94.

⁸² Burgi, NVwZ 2017, 257 (264); Kloidt, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 192 ff. Für die Einrichtung von Carsharingstationen (Sondernutzungen) haben fast alle Straßengesetzgeber ein entsprechendes Verfahren geregelt (siehe etwa § 5 CsgG). Dazu erschöpfend Kloidt, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 324 ff.

⁸³ Burgi, NVwZ 2017, 257 (262); Kloidt, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 201 ff.

⁸⁴ Burgi, NVwZ 2017, 257 (264). Diese sind mithin klagebefugt.

ist. (Die Klagebefugnis entfällt daher nicht, wenn der Kläger wegen eines Umzugs tatsächlich nicht mehr von dem Verkehrsschild betroffen ist).⁸⁵ Die Widerspruchsfrist (§ 70 Abs. 1 S. 1 VwGO) oder, wenn ein Vorverfahren nach Landesrecht nicht statthaft ist, die Klagefrist (§ 74 Abs. 1 S. 2 VwGO) beginnt mit der Bekanntgabe des Verkehrsschildes. Verkehrsschilder werden (abweichend von § 43 [L]VwVfG) gem. §§ 39 Abs. 1, 45 Abs. 4 StVO durch Aufstellung bekanntgegeben. Nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz müssen den fließenden Verkehr regelnde Verkehrsschilder bereits bei einem flüchtigen Blick während der Fahrt und den ruhenden Verkehr regelnde Verkehrsschilder mit einem Rundumblick (nach dem Verlassen des Fahrzeugs) wahrgenommen werden können.⁸⁶ Zu beachten ist weiterhin, dass die Widerspruchs-/Klagefrist nach herrschender Ansicht erst beginnt, wenn der Kläger zum ersten Mal tatsächlich Gelegenheit zur Wahrnehmung des Verkehrsschildes hatte, und dass sie ein Jahr dauert, da das Verkehrsschild keine Rechtsbehelfsbelehrung enthält (§ 58 Abs. 2 VwGO). Die früher herrschende Ansicht, nach der es für den Fristbeginn auf die abstrakte Möglichkeit zur Wahrnehmung ankam, ist abzulehnen, da ein Verkehrsschild so vor der ersten konkreten Möglichkeit der Wahrnehmung bestandskräftig werden konnte (Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie, Art. 19 Abs. 4 GG).⁸⁷ Ein Rechtsbehelf hat gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung, da Verkehrsschilder der Anordnung eines Polizeibeamten gleichstehen. Daher kann ein Antrag gem. § 80 Abs. 5 Alt. 1 VwGO zu prüfen sein.

Bei der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit ist zu beachten, dass eine Anhörung gem. § 28 Abs. 2 Nr. 4 (L)VwVfG und eine Begründung gem. § 39 Abs. 2 Nr. 5 (L)VwVfG entbehrlich ist.

Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit sind die konkreten Voraussetzungen für die straßenverkehrsrechtliche Anordnung zu prüfen. Diese ergeben sich in der Regel aus dem (sehr unübersichtlich gestalteten) § 45 StVO, besonders aus § 45 Abs. 1 S. 2, Abs. 9 StVO und aus der Generalklausel in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Die Kenntnis dieser Normen kann dabei von Studierenden nicht erwartet werden, gefragt sein kann vielmehr nur die methodengerechte Auslegung. Soweit § 45 Abs. 1 S. 1 StVO neben der „Sicherheit“ die „Ordnung des Verkehrs“ als Schutzgut nennt, ist damit der ungestörte Verkehrsfluss (Leichtigkeit des Verkehrs) gemeint. Der Eintritt eines schädigenden Ereignisses muss „hinreichend wahrscheinlich“ sein (konkrete Gefahr).⁸⁸ Höhere Anforderungen gelten gem. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO für Beschränkungen des fließenden Verkehrs, die nur angeordnet werden dürfen, „wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Da Verkehrsschilder Dauerverwaltungsakte sind, ist der aktuelle Zeitpunkt (bzw. der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung) für die Entscheidung maßgeblich.

Rechtsschutz gegen die (Teil-)Einziehung einer Straße können nach herrschender Meinung nur Anlieger gestützt auf den Anliegergebrauch i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG ersuchen. Gewöhnliche Straßennutzer sollen dagegen nicht rechtsschutzbefugt sein, da sie auch keinen Anspruch auf die Errichtung und Widmung einer Straße haben (Umkehrschluss). Eine (vorzugswürdige) Mindermeinung sieht dagegen – wie bereits ausgeführt – Art. 2 Abs. 1 GG betroffen.⁸⁹

⁸⁵ BVerwG NJW 2004, 698 (698 f.).

⁸⁶ Goldhammer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, Stand: August 2021, § 43 Rn. 50 f.

⁸⁷ BVerwG NJW 2011, 246 (246 f. Rn. 14 ff.).

⁸⁸ Hühnemann, in: Burmann u.a., Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, StVO § 45 Rn. 3; Steiner, in: MüKo-Straßenverkehrsrecht, 5. Aufl. 2016, StVO § 45 Rn. 17.

⁸⁹ Straßennutzer könnten dann Verstöße gegen einfachrechtliche Vorschriften zur Einziehung und Verstöße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überprüfen lassen.

Wird eine verkehrsbeschränkende Maßnahme begehrt, so ist in der Hauptsache eine Verpflichtungsklage statthaft. Als Anspruchsgrundlage kommt § 45 StVO in Betracht. Hier ist zu prüfen, ob die Norm nur die Allgemeinheit oder auch einzelne Dritte schützt. Zunächst kann die Verkehrssicherheit (Schutzgut: § 45 Abs. 1 S. 1 StVO) Drittschutz vermitteln, wenn eine Gefahr für Individualinteressen besteht. Darüber hinaus ist insbesondere für § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO (Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen) eine drittschützende Wirkung anerkannt. Ein Anspruch auf behördliches Einschreiten besteht, wenn der Verkehrslärm und/oder die Verkehrsabgase unzumutbar sind und nicht als ortsüblich hingenommen werden müssen. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn Schall- oder Schadstoffgrenzwerte überschritten werden. Auf der Rechtsfolgenseite steht der Behörde ein Ermessen zu, sodass in der Regel nur ein Anspruch auf (ermessensfehlerfreie) Bescheidung besteht.⁹⁰ Das Ermessen wird ausnahmsweise „auf null“ reduziert, wenn die Belastungen die Schwelle zur Körperverletzung überschreiten.

⁹⁰ Hühnemann, in: Burmann u.a., Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, StVO § 45 Rn. 9a.