

Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Verkehrsregelungsmaßnahmen bei Veranstaltungen und anderen Anlässen

Pol.-Oberkommissar Bernd Huppertz, Pol.-Kommissar Dieter Riedel

Zur Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und Entfernung von Verkehrszeichen und -einrichtungen ist auch bei Veranstaltungen nach § 29 II StVO der Straßenbaulastträger verpflichtet. Mit der 17. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften¹⁾ wurde § 45 V StVO dahingehend ergänzt, daß die Verpflichtung zur Aufstellung von Verkehrszeichen und -einrichtungen bei Veranstaltungen von der für die Erlaubnis zuständigen Straßenverkehrsbehörde der Gemeinde übertragen werden kann, in der die Veranstaltung stattfindet. Der Artikel untersucht die diesbezüglichen Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörden sowie Straßenbaubehörden und der Polizei und kommt zu dem Ergebnis, daß die vielfach geübte Praxis, die Verkehrszeichen und -einrichtungen im Bedarfsfall, z. B. bei Volksfesten, Umzügen, Demonstrationen usw., von der Polizei aufstellen (ein-/ausrücken) zu lassen, nach wie vor keine Aufgabe der Polizei ist.

Die Zuständigkeitsregelung des § 44 StVO

§ 44 I StVO bestimmt, daß für die Ausführung der StVO die Straßenverkehrs-

behörde zuständig ist. Regelungsbefugnisse für die Polizei ergeben sich aus § 44 II StVO

Satz 1: – Zeichen und Weisungen nach § 36 I StVO
– Bedienung von Lichtzeichenanlagen

Satz 2: – Vorläufige Maßnahmen bei Gefahr im Verzuge (...)

§ 36 I StVO

Die Vorschrift bezieht sich nur auf polizeiliche Weisungen, die aus einem augenblicklichen Verkehrsbedürfnis heraus zur unmittelbaren Verkehrsregelung an Ort und Stelle erteilt werden. Dabei muß ein Bedürfnis bestehen, den Verkehrsablauf in der konkreten Situation zu bestimmen (Verkehrsbezogenheit der polizeilichen Weisung)²⁾.

§ 44 II S. 1 StVO

Die Befugnis zum Bedienen von Lichtzeichenanlagen dürfte aufgrund des technischen Fortschrittes – verkehrsunabhängige Signalschaltungen und andere Steuerungsmöglichkeiten – und auch verkehrssicherheitsbedingter Anforderungen an Phasenabläufe überholt sein.

§ 44 II S. 2 StVO

Darüber hinaus kann die Polizei bei Gefahr im Verzuge zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs anstelle der an sich zuständigen Behörden tätig werden (§ 44 II S. 2 StVO). Dies setzt die Prüfung voraus, ob aufgrund von

- Schadenstellen
- Unfällen
- sonstiger unvorhersehbarer Verkehrsbehinderungen
- Ausfall einer LZA o.ä.

Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs

- erforderlich,
- eilbedürftig sind und keinen Aufschub dulden,

bis die an sich zuständige Behörde tätig werden kann. Liegen die Voraussetzungen vor, können jedoch nur vorläufige Maßnahmen getroffen werden³⁾. § 44 II StVO konkretisiert die allgemeine Polizeiklausel für den Straßenverkehrsreich⁴⁾.

Die VwV Ziffer 2 zu § 44 II StVO führt hierzu aus, daß bei einer notwendigen, länger andauernden Verkehrssicherung oder -regelung die zuständige Behörde zu unterrichten ist, damit diese weitere Maßnahmen treffen kann. Dieser unbestimmte Rechts- (Zeit-)begriff führt zu Auslegungsschwierigkeiten. Maßstab kann hier nur der Zeitrahmen sein, in dem die zuständige Behörde tätig werden kann und darüber hinaus noch weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Die Befugnisse der Polizei aus § 44 II StVO lassen sich abschließend unter dem Begriff „unvorhersehbar“ einordnen. Dieser Terminus ist dabei im engeren

Sinne zu sehen, da auch bei nicht vorhersehbaren Lagen verkehrsregelnde und -lenkende Maßnahmen – z. B. im Rahmen des Katastrophenschutzes, Smog und BAB-Umleitungen vorzuplanen bzw. – BAB-Umleitungsstrecken – vorbereitend auszuführen sind.

Davon zu unterscheiden sind vorhersehbare Maßnahmen, da sich hierfür andere Zuständigkeiten ergeben. Vorhersehbare Anlässe ergeben sich in erster Linie im Zusammenhang mit dem § 29 StVO. Hier handelt es sich um Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden (§ 29 II S. 1 StVO). Zum Begriff der Veranstaltung gehört ein gewisser organisatorischer Aufwand und Umfang, dessen Wirkungen den allgemeinen Verkehr stören. Merkmal sind die Zahl der Teilnehmer einschließlich Zuschauer, das Verhalten der Teilnehmer oder die Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge⁵⁾. Diese Veranstaltungen bedürfen einer Erlaubnis der Straßenverkehrsbehörde, wenn durch sie die Benutzung der Straße eingeschränkt wird. Eine Ausnahme bilden hier ortsübliche Prozessionen, andere ortsübliche kirchliche Veranstaltungen sowie kleinere ortsübliche Brauchtumsveranstaltungen, die als verkehrsüblich eingestuft werden und somit nicht erlaubnispflichtig sind (VwV Ziffer I 3. zu § 29 II StVO).

Gemäß der VwV zu § 29, Abs. 2, Ziffer 1.3 StVO soll jedoch darauf hingewirkt werden, daß diese Veranstaltungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde angezeigt werden, damit diese im Einvernehmen mit der Polizei die notwendigen Maßnahmen im Interesse der Sicherheit und Ordnung treffen kann.

¹⁾ Vom 14.12.1993 BGBl. I, 2043 (= VkB. 1994, 171)

²⁾ Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 33. Aufl. (1995), Rz. 19 zu § 36 StVO; Mülhaus/Janiszewski, StVO, 14. Aufl. (1995), Rz. 3, zu § StVO; Huppertz, Zwei Betrachtungen zu § 36 StVO, in: PVT 1990, 48; BGHSt 32, 248 (= NJW 1984, 1568; NSStZ 1984, 270; StVE Nr. 12; NPA 926, 21); OLG Hamm NSStZ 1983, 514 (bei Janiszewski).

³⁾ Jagusch/Hentschel, Rz. 6 zu § 44 StVO; vgl. auch VwV Ziff. 1 zu § 44 II.

⁴⁾ Jagusch/Hentschel, Rz. 4 zu § 29 StVO; OLG Stuttgart VRS 59, 464 (= StVE Nr. 1 zu § 44 StVO).

⁵⁾ ebd.

Somit liegt die originäre Zuständigkeit bei der Straßenverkehrsbehörde!

Ausgenommen davon sind gemäß VwV zu § 27 II StVO Leichenzüge und Prozessionen, denen eine polizeiliche Begleitung – soweit erforderlich – zu gewähren ist.

Bei genauer Betrachtung kann sich jedoch auch hier nur eine subsidiäre Zuständigkeit der Polizei ergeben. Voraussetzung für eine Zuständigkeit der Polizei wäre, daß es sich um eine nicht erlaubnispflichtige Veranstaltung im Sinne der VwV zu § 29 StVO handelt, Maßnahmen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde im Interesse der Sicherheit und Ordnung sind nicht notwendig, aber eine polizeiliche Begleitung ist erforderlich.

Weitere Hinweise auf Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Verkehrsmaßnahmen bei Veranstaltungen ergeben sich aus der VwV zu § 29 Abs. 2, Ziffer III 5.

Unter 5 d) heißt es, daß bei Umzügen der Verkehr – soweit erforderlich – von den Straßenverkehrsbehörden in Zusammenarbeit mit (...), insbesondere der Polizei geregelt wird. Somit wird auch hier auf eine originäre Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde hingewiesen.

In der VwV Ziffer II 1. zu § 29 II StVO wird darüber hinaus darauf hingewiesen, daß Veranstaltungen in der Regel auf abgesperrtem Gelände durchgeführt werden sollen. Wenn das aufgrund der Eigenart der Veranstaltung nicht möglich ist, so sollen Straßen nur benutzt werden, wenn dadurch die Sicherheit oder Ordnung des allgemeinen Verkehrs nicht beeinträchtigt wird. Sind jedoch für den Ausschluß von Beeinträchtigungen der

Sicherheit oder Ordnung des allgemeinen Straßenverkehrs verkehrsregelnde oder -lenkende Maßnahmen erforderlich, ergeben sich die Befugnisse und Zuständigkeiten aus den §§ 44 und 45 StVO.

Somit liegt die Zuständigkeit auch hier bei der Straßenverkehrsbehörde.

Versammlungen und Aufzüge i.S. d. Versammlungsrechts

Keine Veranstaltung i.S.d. § 29 StVO sind öffentliche Versammlungen und Aufzüge nach dem Versammlungsgesetz⁹⁾. Jedoch hat die Straßenverkehrsbehörde gemäß VwV Ziffer IV zu § 29 II StVO notwendige Maßnahmen verkehrlicher Art der für Versammlungen (i.S.d. VersG) zuständigen Behörde⁷⁾ vorzuschlagen, damit sie bei den Anordnungen nach den Bestimmungen des Versammlungsgesetzes berücksichtigt werden. Zuständigkeiten für die Ausführung verkehrlicher Maßnahmen können sich jedoch nur wieder aus §§ 44-45 StVO ergeben.

Richtlinien für verkehrslenkende Maßnahmen

Darüber hinaus bestimmen die Richtlinien⁸⁾ für verkehrslenkende Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden, der Straßenbaubehörden und der Polizei in Ziffer 2 (Vorbereitung verkehrslenkender Maßnahmen), daß grundsätzlich für die Anordnung verkehrslenkender Maßnahmen die Straßenverkehrsbehörden zuständig sind. Dagegen sind die zur Überwachung des Verkehrsablaufes notwen-

digen Maßnahmen in der Regel durch die Polizei vorzubereiten. Somit kommt hier eine klare Trennung zwischen Verkehrslenkung und Verkehrsüberwachung zum Ausdruck. Unter Ziffer 2.3 (Vorbereitende Maßnahmen bei vorhersehbaren Verkehrsstörungen) wird im Zusammenhang mit Veranstaltungen darauf hingewiesen, daß erforderliche Maßnahmen in einem Verkehrslenkungsplan festzulegen sind, der durch die Straßenverkehrsbehörde in Zusammenarbeit u.a. auch mit der Polizei aufzustellen ist.

Darüber hinaus werden zweckmäßige Maßnahmen aufgelistet, um im Rahmen der Überwachung des Verkehrs durch die Polizei eine zu große Bindung von Einsatzkräften zu vermeiden. Auch hier ist wiederum eine klare Trennung zwischen Maßnahmen der Verkehrslenkung und Maßnahmen der Verkehrsüberwachung sowie den Zuständigkeiten zu erkennen. Desweiteren wird auf die einschlägigen Bestimmungen der PDV 100⁹⁾ hingewiesen. Dieser Hinweis bezieht sich jedoch nicht auf die Durch- und Ausführung von Verkehrsmaßnahmen, sondern auf Inhalt und Aufbau eines Verkehrslenkungsplanes.

Aber auch die PDV 100 trennt klar die Zuständigkeiten zwischen vorhersehbaren und unvorhersehbaren Anlässen und verweist in der Ziffer 2.4.4.3 bei unvorhersehbaren Anlässen neben den Aufgaben der Polizei auf die grundsätzlichen Zuständigkeiten u.a. der Straßenverkehrsbehörde.

Im Abschnitt Verkehrslenkung führt die PDV 100 unter der Ziffer 2.4.5.2 aus, daß im Rahmen der Verkehrslenkung angeordnete Verkehrsmaßnahmen zu überwachen und durchzusetzen sind. Eine

Anordnungsbefugnis steht bei diesen vorhersehbaren Anlässen jedoch nur der Straßenverkehrsbehörde zu.

Bei den Verkehrsmaßnahmen zum Durchführen einer Verkehrslenkung kann es sich nur um Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen handeln, denn in § 45 IV StVO wird hierzu ausgeführt, daß die genannten Behörden – i. S.d. § 45 StVO – den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken dürfen. Die im 2. Halbsatz genannten Ausnahmen können bei vorhersehbaren Maßnahmen nicht greifen.

Der Absatz 5 enthält die Verpflichtung des Straßenbaulastträgers bzw. des Eigentümers der Straße zur Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und Entfernung der Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen.

Diese Verpflichtung trifft auch für erforderliche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen im Zusammenhang mit Veranstaltungen zu.

Mit der 17. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften¹⁰⁾ wurde der § 45 V StVO dahingehend ergänzt, daß diese Verpflichtung von der für die Erlaubnis zuständigen Straßenverkehrsbehörde der Gemeinde übertragen werden kann, in der die Veranstaltung stattfindet. Hierdurch wird deutlich, daß auch für das Anbringen, Unterhalten und Entfernen von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen im Zusammenhang mit Veranstaltungen keine Zuständigkeit der Polizei gegeben ist.

Zudem sind die Verpflichtungen aus § 45 V StVO als abschließend anzusehen und können nicht weiter übertragen werden.

⁹⁾ BVerwG NZV 1989, 325; VwV IV zu § 44 II StVO; Ott, VersG, Rz. 9 zu § 15 VersG; Dietel/Gintzel/Kniessel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Rz. 8 zu § 15 VersG.

⁷⁾ NW: Gemäß ZustVO VersG vom 2.2.1987 (GV. NW S. 62) ist dies die Polizei.

⁸⁾ Verlautbarung des BMV vom 9.5.1968 VkBf. 1968, 239; RdErl. IM NW vom 12.12.1968 – IV C 2 – 6221 – i.d.F. vom 18.1.1983 (MBf. NW 1983, 176).

⁹⁾ Polizeidienstvorschrift: „Führung und Einsatz der Polizei“; für NW umgesetzt in: Erl. IM/NW – IV C 2 1591/1592 – (VS-NfD).

¹⁰⁾ Vom 14.12.1993 BGBl. I, 2043 (VkBf. 1994, 171).