

Ortsamt Schwachhausen/Vahr, Wilh.-Leuschner-Str. 27a, 28329 Bremen

Der Senator für Justiz und Verfassung  
der Freien Hansestadt Bremen

████████████████████  
Richtweg 16-22  
28195 Bremen

Auskunft erteilt

██████████

██████████

████████████████████

██

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Unser Zeichen  
(bitte bei Antwort angeben)

Bremen, 2. Mai 2017

**Beirat Schwachhausen: Rechtliche Beratungsanfrage gemäß § 7 Abs. 4 Ortsgesetz über  
Beiräte und Ortsämter zur Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee**

Sehr geehrter ██████████,

der Beirat Schwachhausen hat auf seiner Sitzung am 27.04.2017 einstimmig den Beschluss gefasst, beim Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 7 Abs. 4 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter eine Beratungsanfrage zu stellen bzw. um Prüfung zu bitten, ob es sich bei der geplanten Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee um eine verkehrslenkende bzw. verkehrsbeschränkende Maßnahme nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 handelt und das Entscheidungsrecht des Beirats somit in unzulässiger Weise eingeschränkt worden ist.

Die vollständige Anfrage sowie die für den Vorgang relevanten Unterlagen sind diesem Schreiben als Anlagen beigefügt.

Mit der Bitte um fristgerechte Auskunft verbleibe ich mit freundlichen Grüßen

████████████████████

████████████████████

Ortsamtsleiterin

## **Rechtliche Beratungsanfrage beim Senator für Justiz und Verfassung (§ 7 Abs. 4 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter) zur Grundsanierung der Bgm.-Spitta-Allee**

Dem Beirat Schwachhausen ist auf der Sitzung des Verkehrsausschusses am 16.01.17 vom Amt für Straßen und Verkehr (ASV), [REDACTED], das Konzept für die Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee vorgestellt worden. Auf Nachfrage bestätigt [REDACTED] (Zitat ausweislich des Sitzungsprotokolls): „dass es sich bei der vorgelegten Planung nicht ausschließlich um eine reine Sanierung handele, sondern dass es in Teilbereichen auch zu Umbaumaßnahmen kommen solle.“

Bei diesen vorgenannten Umbaumaßnahmen handelt es sich um den Rückbau von zwei Fahrspuren je Richtung auf jeweils eine Fahrspur je Richtung im Bereich zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße.

Der Verkehrsausschuss fasste auf der genannten Sitzung zum vorgelegten Sanierungskonzept folgenden einstimmigen Beschluss (entspricht damit einem Beiratsbeschluss):

*„Der Beirat Schwachhausen spricht sich für eine Sanierung der Straße und der Abwasserkanalisation der Bürgermeister-Spitta-Allee, aber gegen den Rückbau von je einer Spur je Fahrtrichtung zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße aus. Das Amt für Straßen und Verkehr hat entgegen dem Beschluss des Beirats vom 24.09.2015 die Planung weiter vorangetrieben. Der Beirat Schwachhausen weist erneut eindrücklich darauf hin, dass es sich bei der geplanten Maßnahme gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 um eine verkehrslenkende bzw. verkehrsbeschränkende Maßnahme handelt und diese somit dem Entscheidungsrecht des Beirats unterliegt. Ein Erfordernis zum Rückbau von Fahrspuren kann nicht mit übergeordneten Netzzusammenhängen begründet werden, zumal die Straße von einer Buslinie genutzt wird und eine Reduzierung der Leistungsfähigkeit sowohl den ÖPNV als auch den MIV in den verkehrlichen Spitzenzeiten erheblich beeinträchtigen wird.“*

Am 23.02.17 bittet der Beirat Schwachhausen das ASV um Antwort, ob das Amt dem Beirat Schwachhausen zustimmt, dass es sich bei dem geplanten Rückbau um eine verkehrslenkende bzw. verkehrsbeschränkende Maßnahme gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter handelt, welche der Entscheidung des Beirats unterliegt.

Mit Schreiben vom 27.02.17 antwortete das ASV (Zitat, auszugsweise):

*„In der Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter sind Anhaltspunkte für Bereiche benannt, in denen Maßnahmen in der Regel eine stadtteilübergreifende Wirkung erzeugen.*

*Drei Anhaltspunkte treffen für die Bürgermeister Spitta-Allee zu.*

- Vorbehaltsnetz (s. Anlage zur Verordnung über die Zuständigkeiten nach der StVO)
- ÖPNV-Netz (Verkehrslinien der Straßenbahnen und Busse der BSAG)
- Radroutennetz (siehe Fahrrad-Stadtplan Bremen, Stand 2015)

*Daraus geht hervor, dass die Bürgermeister-Spitta-Allee eine über den Stadtteil hinaus bezogene Wirkung auf den Verkehr hat. Außerdem erstreckt sich der Planungsraum über die drei Stadtteile Schwachhausen, Horn und Vahr. Auch die aufgeführten Buslinien sind ein deutlicher Beleg für den Charakter über den Stadtteil hinaus.*

*Dem Beirat steht daher keine Entscheidungsbefugnis, aber ein Beteiligungsrecht nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 zu.“*

Der Beirat Schwachhausen vertritt hingegen die Ansicht, dass

- sich der Planungsraum entgegen der Aussage des ASV vollständig auf dem Gebiet des Beirats Schwachhausen befindet
- es sich bei der geplanten Maßnahme (Ziele: Sanierung des gesamten Straßenraums, Entsiegelung, Rückbau von Verkehrsflächen, Verbreiterung von Grünflächen, Entwässerung, Anlegen von Retentionsflächen etc., siehe Erläuterungsbericht zur Maßnahme) im Sinne des Gesetzes eindeutig um eine Maßnahme mit vorrangigem Stadtteilbezug, also um eine stadtteilbezogene Maßnahme handelt
- zumal die in der benannten Richtlinie als „Anhaltspunkte“ benannten Kriterien nicht geeignet sind pauschal als Begründung für eine Verweigerung des Entscheidungsrechtes genutzt zu werden, da ein, auf den Einzelfall bezogenes und inhaltlich begründetes Erfordernis für die Maßnahme aus Gründen übergeordneter Verkehrsbeziehungen nicht dargelegt ist
- zumal die geplante Maßnahme durch den verkehrsbeschränkenden Rückbau von Fahrspuren eher zu einer Verschlechterung denn zu einer Verbesserung der Durchlässigkeit für Verkehre in Zeiten von Spitzenbelastungen, auch und insbesondere des ÖPNV, führen wird und eine derartige Zielsetzung mit großräumigen Verkehrsbeziehungen begründet werden müsste
- dass Verwaltungsrichtlinien grundsätzlich nicht geeignet sind, Gesetze – hier Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter – pauschal einzuschränken (siehe dazu auch StGH vom 08.07.1991, Punkt 1.2.3 und Punkt 1.2.4, letzter Absatz)

Der Beirat Schwachhausen bittet daher das Ressort für Justiz gemäß § 7 Absatz 4 des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter um Prüfung, ob das Entscheidungsrecht des Beirates in unzulässiger Weise vom Amt für Straßen und Verkehr eingeschränkt worden ist.

Der Senator für Justiz und Verfassung  
Richtweg 16 - 22 · 28195 Bremen

Ortsamt Schwachhausen/ Vahr  
- Ortsamtsleiterin -

über die Senatskanzlei  
[REDACTED]

nur per E-Mail

Auskunft erteilt  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Ihr Zeichen

Mein Zeichen  
(bitte bei Antwort angeben)  
100/1033/008/002-9

Bremen, 17.05.2017

**Rechtliche Beratung nach § 7 Abs. 4 BeirOG zur Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee  
Ihr Schreiben vom 2. Mai 2017**

Sehr geehrte [REDACTED],

ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 2. Mai 2017, in dem Sie den Senator für Justiz und Verfassung um rechtliche Beratung des Beirats Schwachhausen gem. § 7 Abs. 4 BeirOG baten.

Zunächst einmal möchte ich Ihnen für die umfassende und verständliche Darstellung des Sachverhalts und der von den Beteiligten vertretenen Standpunkte danken. Dies erleichtert eine fundierte Beratung ungemein.

Die Beratung soll sich nach Ihrem o.g. Schreiben auf die Frage beziehen, „*ob es sich bei der geplanten Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee um eine verkehrslenkende bzw. verkehrsbeschränkende Maßnahme nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 handelt und das Entscheidungsrecht des Beirats somit in unzulässiger Weise eingeschränkt worden ist.*“ Dem beigefügten Beiratsbeschluss vom 27. April 2017 war ergänzend zu entnehmen, dass sich die Einwände des Beirats nicht (mehr) auf die Grundsanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee als solche beziehen, sondern lediglich gegen den Rückbau von zwei Fahrspuren auf eine Fahrspur pro Richtung im Abschnitt zwischen der August-

Bebel-Allee und der Schwachhauser Heerstraße. Daher verstehe ich die Frage, zu der ich den Beirat beraten soll, wie folgt:

*„Ist der Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf je eine Fahrspur pro Fahrtrichtung zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße eine stadtteilbezogene verkehrslenkende, verkehrsbeschränkende oder verkehrsberuhigende Maßnahme im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG?“*

Um diese Frage zu bejahen, müsste der Rückbau die folgenden drei Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllen: Er müsste (1) eine „Maßnahme“ sein, (2) verkehrslenkend, verkehrsbeschränkend oder verkehrsberuhigend wirken und (3) stadtteilbezogen sein (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG).

Außerdem dürften (4) Landes-, Bundes- und Europarecht einer Entscheidungskompetenz des Beirats über die Maßnahme nicht entgegenstehen (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 BeirOG).

1.) Ist der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung eine „Maßnahme“?

Ob der Rückbau einer Straße eine „Maßnahme“ ist, ist deswegen diskussionswürdig, weil das BeirOG mit „Maßnahmen“ möglicherweise nur Anordnungen meint, die den Verkehrsteilnehmern rechtliche Gebote oder Verbote auferlegen, nicht aber den rein faktischen Rückbau einer Straße.

Für einen solchen engen „Maßnahmebegriff“ könnte die Begründung zu § 10 BeirOG sprechen, in der von „den Befugnissen der Straßenverkehrsbehörde als Ortspolizeibehörde“ die Rede ist (Bürgerschafts-Drs. 17/366 S, S. 19). Ortspolizeibehörden handeln nämlich vorwiegend durch den Erlass von Verfügungen und Verordnungen – also durch rechtliche Ge- und Verbote. Auch die Anwendungsbeispiele für § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG, die die hierzu ergangene Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr sowie der Senatskanzlei aufzählt, sind (jedenfalls ganz überwiegend) rechtliche Anordnungen (z.B. Parkregelungen, Einrichtung von Tempo-30-Zonen). Die Richtlinie hat als bloße Verwaltungsvorschrift jedoch keine unmittelbaren Rechtswirkungen nach außen (vgl. Külpmann, in: Fischer-Lescano u.a., Kommentar zur BremLVerf (2016), Art. 124 Rn. 18). Entscheidend für das Rechtsverhältnis zwischen Beirat und Straßenverkehrs- bzw. Straßenbaubehörde ist daher nicht der Inhalt der Richtlinie, sondern der Inhalt des Beiräteortsgesetzes, der nach den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden zu bestimmen ist.

Bei einer solchen Auslegung spricht vieles gegen eine Verengung des Maßnahmebegriffs auf die Anordnung rechtlicher Ge- und Verbote. Schon die Straßenverkehrsordnung (StVO) benutzt den Begriff „Maßnahme“ in einem weiteren Sinne: Er wird teilweise verwendet, um rechtliche Anordnun-

gen zu bezeichnen, teilweise aber auch für rein tatsächliche, insbesondere bauliche Veränderungen der Straße (so insbesondere in § 45 Abs. 7 StVO). Derselbe Befund ergibt sich aus dem Landesstraßengesetz: So werden in § 7 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 4 BremLStrG Vorgänge wie die Verbreiterung, Begradigung, Verlegung oder Ergänzung einer Straße als „Maßnahmen“ bezeichnet; die Überschrift zu § 20 BremLStrG benutzt den Begriff „Maßnahme“ für die Herstellung und den Ausbau einer Straße. Auch in der straßenverkehrsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung werden bauliche Veränderungen wie z.B. die Anbringung von Fahrbahnschwellen oder Pollern, unter den Begriff „Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung“ gefasst (vgl. Heß, in: Burmann/ Heß/ Hühnermann/ Jahnke/ Janker, Straßenverkehrsrecht, 24. Aufl. 2016, § 45 StVO Rn. 12a). Gegen eine Verengung des Maßnahmenbegriffs auf rechtliche Anordnungen spricht des Weiteren der Sinn und Zweck des Beiräteortsgesetzes: Das Beiräteortsgesetz bezweckt eine Einbindung der Beiräte in „die örtlichen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ (§ 5 Abs. 1 BeirOG); es soll „mehr Bürgernähe für stadtteilbezogene Entscheidungen“ sicherstellen (so Bürgerschafts-Drs. 17/366 S, S. 14). Bauliche Veränderungen einer Straße können die Interessen der Bürgerinnen und Bürger eines Stadtteils in gleicher Weise wie oder sogar noch stärker als verkehrsrechtliche Anordnungen betreffen.

Daher dürften die besseren Argumente dafür sprechen, dass der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung eine „Maßnahme“ ist.

2.) Wirkt der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung verkehrslenkend, verkehrsbeschränkend bzw. verkehrsberuhigend?

Dass der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung verkehrsbeschränkend bzw. verkehrsberuhigend wirkt, dürfte unproblematisch zu bejahen sein. Durch den Rückbau verringert sich die Fläche, die dem fließenden Verkehr zu Verfügung steht.

3.) Unter welchen Umständen ist der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung „stadtteilbezogen“?

Klärungsbedürftig ist, wann der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung „stadtteilbezogen“ ist. Weder die Begründung zum BeirOG (Bürgerschafts-Drs. 17/366 S) noch die bisher ergangene Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Bremen hat sich zu dieser Frage geäußert. Sie muss daher anhand allgemeiner juristischer Auslegungsmethoden und unter Heranziehung von Rechtsprechung aus benachbarten Rechtsgebieten beantwortet werden. Auch hier ist die Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG nicht entscheidend, da es sich bei ihr nur um eine Verwaltungsvorschrift handelt, die Rechte der Beiräte weder über das Beiräteortsgesetz hinaus begründen noch dahinter einschränken kann (vgl. die Nachweise oben un-

ter Ziff. 1). Das bedeutet aber nicht, dass die Richtlinie nicht sinnvolle Indizien dafür nennen kann, wann eine Maßnahme stadtteilbezogen ist und wann nicht.

Für die Einordnung einer Straße als „stadtteilbezogen“ liegt es nahe, in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Einstufung von Straßen im Ausbaubeitragsrecht auf die Funktion der Straße im Gesamtverkehrsnetz der Gemeinde abzustellen (vgl. insofern zum Straßenausbaubeitragsrecht VG Lüneburg, Urteil vom 23. Juni 2010 – 3 A 213/07 –, Rn. 34, juris). Entscheidend ist, ob sie überwiegend dazu dient, stadtteilbezogenen Verkehr aufzunehmen, oder ob sie überwiegend zur Aufnahme von stadtteilübergreifendem Verkehr bestimmt ist (vgl. entsprechend zum Straßenausbaubeitragsrecht OVG Lüneburg, Urteil vom 09. August 2016 – 9 LC 29/15 –, Rn. 50, juris). In eine ähnliche Richtung geht auch die Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr und der Senatskanzlei, wenn sie davon spricht, dass bei einer stadtteilbezogenen Maßnahme „die verkehrlichen Auswirkungen überwiegend innerhalb dieses Beiratsgebiets zu erwarten sind.“

„Stadtteilbezogener Verkehr“ ist dabei – in Anlehnung an die im Straßenausbaubeitragsrecht etablierte Unterscheidung zwischen innerörtlichem Verkehr und Durchgangsverkehr – zu verstehen als Verkehr, der seinen Ausgangspunkt und/ oder sein Ziel im Stadtteil hat, während ein stadtteilübergreifender Verkehr ein Verkehr ist, der von außerhalb des Stadtteils kommt, durch den Stadtteil hindurch verläuft und ein Ziel außerhalb des Stadtteils ansteuert (vgl. insoweit zum Ausbaubeitragsrecht VG Lüneburg, Urteil vom 23. Juni 2010 – 3 A 213/07 –, Rn. 35, juris; ähnl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 09. August 2016 – 9 LC 29/15 –, Rn. 49, juris).

Um zu bestimmen, ob die Straße überwiegend zur Aufnahme stadtteilbezogenen Verkehrs oder überwiegend zur Aufnahme nicht stadtteilbezogenen Verkehrs bestimmt ist, kommt es insbesondere auf die gemeindliche Verkehrsplanung, die Lage der Straße im Gesamtverkehrsnetz, ihren Ausbauzustand, die straßenverkehrsrechtliche Einordnung und die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse an (vgl. entsprechend zum Ausbaubeitragsrecht VG Arnsberg, Urteil vom 14. Mai 2009 – 7 K 358/08 –, Rn. 30, juris; OVG Lüneburg, Urteil vom 09. August 2016 – 9 LC 29/15 –, Rn. 49, juris; VG Lüneburg, Urteil vom 23. Juni 2010 – 3 A 213/07 –, Rn. 34, juris; VGH Kassel, Urteil vom 30. September 2014 – 5 A 1967/13 –, Rn. 25, juris). Die in der Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr und der Senatskanzlei genannten Anhaltspunkte (Zugehörigkeit zum Vorbehaltsnetz, ÖPNV-Netz, LKW-Führungsnetz oder Radroutennetz) decken einen Teil dieser Kriterien ab. Dass die Bürgermeister-Spitta-Allee laut Schreiben des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 27. Februar 2017 drei von vier in der Richtlinie genannten Anhaltspunkten (Vorbehaltsnetz, ÖPNV-Netz, Radroutennetz) erfüllt, spricht daher in der Tat für eine stadtteilübergreifende Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Bürgermeister-Spitta-Allee sich ihrer Lage nach als geradlinige Verbindung zwischen der im Stadtteil Horn gelegenen Horner Heerstraße und der im Stadtteil Vahr gelegenen Straße „In der

Vahr“ darstellt. Auch dieser Gesichtspunkt spricht eher für eine stadtteilübergreifende Verkehrsfunktion. Letztendlich kommt es aber auf eine Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls an.

Aus einer eventuellen stadtteilübergreifenden Verkehrsbedeutung der Bürgermeister-Spitta-Allee würde allerdings noch nicht automatisch folgen, dass jede verkehrslenkende, verkehrsbeschränkende oder verkehrsberuhigende Maßnahme an dieser Straße vollständig aus dem Anwendungsbereich des § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG herausfällt. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG besteht das Entscheidungsrecht des Beirats nicht „wenn“, sondern „soweit“ Maßnahmen stadtteilbezogen sind. Während die Konjunktion „wenn“ eine absolute Bedingung (also: entweder vollständig „Ja“ oder vollständig „Nein“) formuliert, ist „soweit“ gleichbeutend mit „in dem Maß, wie“ (vgl. Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., Ziff. 89). Das bedeutet, dass eine Maßnahme die insgesamt von stadtteilübergreifender Bedeutung ist, dennoch „in dem Maß“ einem Entscheidungsrecht des Beirats unterliegen kann, wie bestimmte abgrenzbare Teile von ihr stadtteilbezogen sind. Es trifft daher zu, wenn es in der Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG heißt, dass auch im stadtteilübergreifenden Straßen- und Wegenetz Maßnahmen mit Stadtteilbezug realisiert werden können. Dabei dürfte insbesondere zwischen den verschiedenen Teilanlagen der Straße, die betroffen sind, zu unterscheiden sein: Auf Gehwegen findet zum Beispiel auch an größeren Straßen häufig ein rein stadtteilinterner (Fußgänger-)Verkehr statt, während an derselben Straße auf der Fahrbahn überwiegend stadtteilübergreifender (KfZ-)Verkehr stattfindet. Hier könnte dann der Maßnahmenteil, der auf den Gehweg bezogen ist, dem Entscheidungsrecht des Beirats unterliegen, während der auf die Fahrbahn bezogene Maßnahmenteil dem Entscheidungsrecht entzogen ist – immer unter der Prämisse, dass diese Maßnahmenteile im konkreten Fall ihrer Art nach sinnvollerweise voneinander getrennt betrachtet und gegebenenfalls auch ausgeführt werden können. Sofern eine solche getrennte Betrachtung einzelner Maßnahmenteile nicht möglich ist, liegt es nahe, dass die stadtteilübergreifende Bedeutung der Straße die stadtteilübergreifende Bedeutung einer an ihr durchgeführten Maßnahme insgesamt indiziert. Auch hier kommt es aber letztlich darauf an, wie sich die verkehrlichen Auswirkungen der Maßnahme bei einer Gesamtbetrachtung aller Umstände des konkreten Einzelfalls darstellen.

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, spricht einiges dafür, dass ein Rückbau der Fahrbahn einer Straße, die überwiegend zur Aufnahme von stadtteilübergreifendem (KfZ-)Verkehr bestimmt ist, nicht „stadtteilbezogen“ ist und daher zumindest dieser Teil der Gesamtmaßnahme nicht unter § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG fällt. Dies schließt es nicht aus, dass dem Beirat ein Entscheidungsrecht nach dieser Vorschrift bezüglich anderer, abgetrennt ausführbarer Teile der Maßnahme (etwa hinsichtlich von Gehwegen) zustehen kann. Nicht gefolgt werden kann allerdings dem Argument aus dem Beiratsbeschluss vom 27. April 2017, wonach die Fahrbahnverengung deswegen stadtteilbezogen sei, weil sie die Durchlässigkeit der Bürgermeister-Spitta-Allee für Verkehre (insbesondere den ÖPNV)

eher verschlechtere als verbessere. Ob die Maßnahme den stadtteilübergreifenden Verkehr erleichtert oder behindert ist im Rahmen von § 10 Abs. 3 Nr. 1 BeirOG irrelevant; es reicht aus, dass sie den stadtteilübergreifenden Verkehr betrifft – egal ob positiv oder negativ.

4.) Welchen Einschränkungen aus höherrangigem Recht unterläge ein Entscheidungsrecht des Beirats aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG über einen stadtteilbezogenen Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren je Richtung auf eine Fahrspur je Richtung?

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG scheint es so, als stünde den Beiräten in Bezug auf die dort genannten Maßnahmen das Alleinentscheidungsrecht zu. Dies kann aber natürlich nur gelten, wenn und soweit höherrangiges Recht (also: Landesrecht, Bundesrecht, EU-Recht) die Entscheidungskompetenz nicht (zumindest auch) einer anderen Stelle zuweist. Dies stellt auch § 5 Abs. 4 Satz 1 BeirOG noch einmal ausdrücklich klar.

Es sind daher folgende Konstellationen denkbar:

- Höherrangiges Recht sieht keine Zuständigkeit einer anderen Stelle vor. Dann steht den Beiräten in der Tat ein Alleinentscheidungsrecht zu.
- Höherrangiges Recht sieht die Zuständigkeit einer anderen Stelle vor, lässt aber Raum für eine Mitentscheidungsbefugnis kommunaler Organe. Dann wird aus dem in § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG vorgesehenen Alleinentscheidungsrecht der Beiräte letztlich ein Mitentscheidungsrecht, ähnlich dem in § 10 Abs. 2 BeirOG vorgesehenen. Dieser Fall wird in der Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG am Beispiel von § 45 Abs. 1 b S. 2 und Abs. 1c StVO ausführlich erörtert.
- Höherrangiges Recht sieht eine alleinige und ausschließliche Zuständigkeit einer anderen Stelle vor, ohne Raum für eine Mitwirkung kommunaler Organe zu lassen. In diesem Fall bestünde für die Beiräte entgegen § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG keinerlei Entscheidungs- oder Mitentscheidungsbefugnis.

Höherrangige Zuständigkeiten anderer Stellen können sich außer aus der StVO (Bundesrecht) im Grundsatz auch aus dem BremLStrG (Landesrecht) ergeben. Die mit dem Bau und der Unterhaltung von Straßen zusammenhängenden Aufgaben obliegen dem Träger der Straßenbaulast (vgl. § 10 BremLStrG). Träger der Straßenbaulast für die Straßen der Kategorien A, B und C sind im Land Bremen die beiden Gemeinden (vgl. § 11 Abs. 1 BremLStrG). Daher besteht grundsätzlich Spielraum für ortsgesetzliche Regelungen darüber, welche Stelle innerhalb der jeweiligen Gemeinde über welche mit der Straßenbaulast zusammenhängenden Maßnahmen entscheidet. Allerdings bestimmt § 46 Abs. 3 Nr. 1 BremLStrG für die Stadtgemeinde Bremen das Amt für Straßen und Verkehr zur

Straßenbaubehörde. Diese Zuständigkeitsregelung dürfte jedoch ein ortsgesetzlich verankertes Mit-entscheidungsrecht anderer kommunaler Entscheidungsträger – hier: der Beiräte – über Baumaßnahmen an Straßen zumindest nicht generell ausschließen. Denn die landesgesetzliche Bestimmung konkreter Behördenzuständigkeiten innerhalb der Gemeindeverwaltung sollte angesichts der inneren Organisationshoheit der Gemeinden (vgl. dazu Bovenschulte, in: Fischer-Lescano u.a., Kommentar zur BremLVerf (2016), Art. 144 Rn. 20) nicht zu extensiv ausgelegt werden. Anders könnte es unter besonderen Umständen sein, z.B. wenn eine vom Beirat abgelehnte Straßenbaumaßnahme rechtlich zwingend geboten ist (z.B. zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht). Inwieweit den Beiräten darüber hinaus sogar ein Alleinentscheidungsrecht hinsichtlich von Baumaßnahmen an Straßen zustehen kann, muss vorliegend nicht diskutiert werden. Denn es geht dem Beirat hier nicht darum, eine Straßenbaumaßnahme zu beschließen, sondern darum, sie zu verhindern.

Neben der StVO und dem BremLStrG können ferner auch haushaltsrechtliche Vorschriften, insbesondere die LHO, zu beachten sein. Diesbezügliche Fragen ergeben sich aus den von Ihnen übersandten Unterlagen aber nicht.

### **Zusammenfassung:**

Für die Frage, ob dem Beirat Schwachhausen in Bezug auf den Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf je eine Spur pro Fahrtrichtung zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße ein Entscheidungsrecht nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG zusteht, sind die folgenden rechtlichen Grundsätze bedeutsam:

- Der Rückbau einer Straße von zwei Fahrspuren auf eine Fahrspur pro Richtung ist eine verkehrsbeschränkende bzw. verkehrsberuhigende Maßnahme.
- Ein solcher Rückbau der Fahrbahn ist stadtteilbezogen, wenn die betroffene Straße überwiegend zur Aufnahme von stadtteilbezogenem Verkehr (d.h. Verkehr, der im Stadtteil beginnt und/ oder endet) bestimmt ist. Er ist nicht stadtteilbezogen, wenn die betroffene Straße überwiegend zur Aufnahme von stadtteilübergreifendem Verkehr (d.h. Verkehr, der außerhalb des Stadtteils beginnt, durch den Stadtteil hindurchführt und außerhalb des Stadtteils endet) bestimmt ist.
- Ein stadtteilübergreifender Charakter eines Fahrbahnrückbaus schließt es nicht aus, dass andere Teile der Gesamtmaßnahme – insbesondere Baumaßnahmen an den anderen Teilanlagen der Straße (z.B. den Gehwegen) - stadtteilbezogen sind. Dies ist der Fall, wenn und soweit diese Teile der Gesamtmaßnahme keine Auswirkungen auf den stadtteilübergreifen-

den Verkehr haben und getrennt von den anderen Maßnahmeteilen betrachtet werden können.

- Beschränkungen des Alleinentscheidungsrechts der Beiräte können sich außer aus der StVO auch aus dem Landesstraßengesetz und dem Haushaltsrecht ergeben. Diese Frage spielt aber eine geringere Rolle, wenn es darum geht, ob der Beirat eine Baumaßnahme verhindern kann, als wenn es darum ginge, ob er selbst eine Baumaßnahme beschließen kann. Der Ausschluss selbst eines bloßen Vetorechts des Beirats könnte allerdings in Fällen in Betracht kommen, in denen die Durchführung der Baumaßnahme durch höherrangiges Recht zwingend vorgeschrieben ist.

Eine Entscheidung darüber, ob an diesen Maßstäben gemessen die Rechte des Beirats Schwachhausen aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BeirOG im konkreten Fall der Sanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee verletzt worden sind, steht mir nicht zu. Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, ist Aufgabe der Gerichte (vgl. Art. 92 GG). Aufgabe des Senators für Justiz und Verfassung ist es nach § 7 Abs. 4 BeirOG, die Beiräte über die Rechtslage in Bezug auf ihre Aufgaben und Rechte zu beraten. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen haben die Beiräte die Möglichkeit, eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage zu erheben, wenn sie festgestellt haben wollen, ob Stellen der Stadtgemeinde Bremen in einem konkreten Fall kommunale Mitwirkungsrechte nach dem BeirOG verletzt haben (OVG Bremen, Urteil vom 29. August 1995 – 1 BA 6/95 -, zit. nach juris Rn. 28 – 34). Diese Möglichkeit steht auch hier dem Beirat Schwachhausen offen. Ergänzend möchte ich noch auf das in § 5 Abs. 4 Satz 2 BeirOG vorgesehene Vermittlungsverfahren bei der Senatskanzlei hinweisen.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen weitergeholfen zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

████████████████████