

Gutachten
über die Einrichtung von temporären Spielstraßen

Gliederung

I. Auftrag

II. Gutachten

A. Frage 1: Rechtliche Möglichkeiten zur Einrichtung von temporären
Spielstraßen

1. Spielstraßen

- a. Straßenrechtliche Aspekte
- b. Straßenverkehrsrechtliche Aspekte

2. Temporäre Spielstraßen

- a. Straßenrechtliche Aspekte
- b. Straßenverkehrsrechtliche Aspekte

B. Frage 2: Änderung von Gesetzen

- 1. Berliner Straßengesetz
- 2. Straßenverkehrsordnung

C. Ergebnisse

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit der Erstellung eines Gutachtens über die Einrichtung von temporären Spielstraßen beauftragt.

Folgende Fragen sind zu prüfen:

1. Bestehen rechtliche Möglichkeiten de lege lata zur Einrichtung einer temporären Spielstraße?
2. Welche Änderungen müssten ggf. am Berliner Straßengesetz, der Straßenverkehrs-Ordnung oder anderen Gesetzen vorgenommen werden, um Rechtssicherheit und Einfachheit bei der Einrichtung von temporären Spielstraßen sicherzustellen?

II. Gutachten

A. Frage 1: Rechtliche Möglichkeiten zur Einrichtung von temporären Spielstraßen

1. Spielstraßen

Zum besseren Verständnis soll zunächst die Rechtslage in Bezug auf Spielstraßen ohne zeitliche Beschränkung dargestellt werden.

Der Begriff der Spielstraße ist – soweit ersichtlich – gesetzlich nicht definiert und findet in Gesetzen keine ausdrückliche Verwendung. Unter Spielstraßen werden im Folgenden solche Straßen verstanden, auf denen das Spielen erlaubt ist und die deshalb für den Kraftfahrzeugverkehr gesperrt sind. Abweichend davon wären allerdings auch Spielstraßen denkbar, in denen Kraftfahrzeugverkehr möglich ist, die Kraftfahrzeugführer aber den Vorrang der spielenden Kinder zu beachten haben.

a. Straßenrechtliche Aspekte

Das Straßenrecht behandelt die Rechtsverhältnisse der Flächen, die dem öffentlichen Straßenverkehr gewidmet sind. Es umfasst die Bereitstellung, bauliche Herrichtung, Einstufung, Widmung, Gemeingebrauch und Sondernutzung von solchen Flächen. Es regelt die grundsätzliche Ermächtigung zur Benutzung von Verkehrsflächen und bildet

somit die Voraussetzung des Straßenverkehrsrechts.¹ Die Widmung, die üblicherweise durch Verwaltungsakt erfolgt, verleiht der Straße den Rechtsstatus einer öffentlichen Sache, ordnet sie einer bestimmten Straßenklasse zu und legt den allgemeinen Nutzungsumfang der Straße durch die Öffentlichkeit fest.² Im Rahmen der Widmung für den Verkehr ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedem gestattet; dies ist der sogenannte Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen.

Fraglich ist, wie sich die Einrichtung einer Spielstraße auf den Gemeingebrauch auswirkt. Geht man davon aus, dass eine solche Spielstraße nicht mehr von Kraftfahrzeugen befahren werden darf, liegt eine wesentliche Reduzierung des Gemeingebrauchs vor. Anders als bei sogenannten verkehrsberuhigten Bereichen, in dem der Kraftfahrzeugverkehr – wenn auch mit Einschränkungen – grundsätzlich noch zulässig ist³, wird er in diesem Fall ganz ausgeschlossen.

Die Einrichtung einer Spielstraße ist insoweit vergleichbar mit der Umwandlung einer Straße in eine Fußgängerzone. Soll eine Straße in eine Fußgängerzone umgewandelt werden, bedarf dies nach herrschender Meinung einer straßenrechtlichen Grundlage.⁴ Erforderlich ist eine Teilentwidmung bzw. Teileinziehung der öffentlichen Straße. Hierdurch wird der durch die Widmung eröffnete Gemeingebrauch beschränkt⁵, indem die Nutzung durch Kraftfahrzeuge ausgeschlossen wird. Geht man davon aus, dass bei der Einrichtung von Spielstraßen ebenfalls ein Ausschluss des Kraftfahrzeugverkehrs erfolgt, dann ist hierfür – ebenso wie für die Einrichtung von Fußgängerzonen – eine Teilentwidmung erforderlich. Das Berliner Straßengesetz enthält in § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG eine ausdrückliche Regelung über die Möglichkeit der Teileinziehung.

¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 44. Aufl. 2017, Einleitung Rn. 49 m. w. N.; vgl. Rinke, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 1 Rn. 1 ff.

² Danwitz, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, Kap. 7 Rn. 45; Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. 1998, S. 85; vgl. § 3 des Berliner Straßengesetzes (BerlStrG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 380), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2008 (GVBl. S. 466).

³ Vgl. Steiner, Aktuelle Rechtsfragen der Einrichtung Verkehrsberuhigter Bereiche, NVwZ 1984, S. 201, 203.

⁴ Manssen, Vom Vorrang zur Vorherrschaft des Straßenverkehrsrechts, DÖV 2001, S. 151, 153 m. w. N.; König (Fn. 1), § 45 StVO Rn. 35.

⁵ Danwitz (Fn. 2), Kap. 7 Rn. 51; Herber, in: Kodal (Fn. 1), Kap. 11 Rn. 54; vgl. BVerwG, NJW 1982, S. 840.

b. Straßenverkehrsrechtliche Aspekte

Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht. Es soll den Gefahren und Belästigungen von Verkehrsteilnehmern und Dritten entgegenwirken und den optimalen Ablauf des Verkehrs gewährleisten.⁶ Daneben hat es sich auch zu einer Rechtsgrundlage für die Verkehrsplanung entwickelt.⁷

Ausdrückliche Regelungen über die Einrichtung von Spielstraßen enthält das Straßenverkehrsrecht nicht. Einschlägig ist insoweit § 31 Abs. 1 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)⁸. Gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 StVO sind Sport und Spiel auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen und Radwegen nicht erlaubt. Dieses Verbot gilt gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 StVO nicht, soweit dies durch ein die zugelassene Sportart oder Spielart kennzeichnendes Zusatzzeichen angezeigt ist. In dieser Norm ist nicht von Spielstraßen, sondern nur von einzelnen Spielarten die Rede. Es besteht aber kein sachlicher Grund dafür, warum nicht sämtliche Arten von Spielen in einer dafür bestimmten Straße erlaubnisfähig sein sollen. Somit lässt sich § 31 Abs. 1 Satz 2 StVO als Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Spielstraßen heranziehen.⁹ Eine für den Kraftfahrzeugverkehr gesperrte Spielstraße ist mit dem Zeichen 250 – Verbot für Fahrzeuge aller Art¹⁰ – und mit dem Zusatzzeichen 1010-10, das als Symbol ein mit dem Ball spielendes Kind enthält¹¹, zu kennzeichnen.

2. Temporäre Spielstraßen

Unter temporären Spielstraßen werden im Folgenden – entsprechend dem Gutachtenauftrag – solche Straßen verstanden, auf denen an bestimmten Wochentagen zu festgelegten Zeiten gespielt werden darf und die in diesen Zeiträumen für den Kraftfahrzeugverkehr gesperrt sind. Weiter wird davon ausgegangen, dass derartige Straßen auf Dauer von den Straßenverkehrsbehörden eingerichtet werden sollen. Die Sperrung einer Straße,

⁶ König (Fn. 1), Einleitung Rn. 1; Herber (Fn. 5), Kap. 4 Rn. 4.3; BVerwG, NJW 1982, S. 840, 841; zur Abgrenzung vom Straßenrecht vgl. Steiner, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, Jus 1984, S. 1 ff.

⁷ König (Fn. 1), Einleitung Rn. 1.

⁸ Vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549).

⁹ Vgl. Janker/Höhnermann, in: Burmann u. a., Straßenverkehrsrecht, 24. Aufl. 2016, § 31 Rn. 3; König (Fn. 1), § 31 Rn. 8; BR-Drs. 428/12, S. 131 (Begründung der Straßenverkehrsordnung vom 6. März 2013).

¹⁰ Vorschriftenzeichen aus der Anlage 2 zur Straßenverkehrsordnung.

¹¹ Zusatzzeichen aus dem Katalog der Verkehrszeichen vom 19. März 1992 – Vz Kat 1992 (BAnz Nr. 66 a).

die aufgrund einer privaten Initiative im Einzelfall zum Zweck des Spieles erfolgt, wird also nicht behandelt, da hierdurch keine temporäre Spielstraße im eigentlichen Sinne entsteht.

a. Straßenrechtliche Aspekte

Durch die Einrichtung einer temporären Spielstraße wird auf der Straße für bestimmte Zeiträume ein Verhalten zugelassen, das nicht zum üblichen Straßenverkehr gehört und deshalb normalerweise durch das Straßenverkehrsrecht verboten ist. Um den Gefahren für Verkehrsteilnehmer, die hieraus resultieren können, vorzubeugen, wird damit ein auf die entsprechenden Zeiträume begrenztes Fahrverbot für Kraftfahrzeuge verbunden. Abgesehen von dieser Einschränkung bleibt die Straße grundsätzlich für alle Verkehrsteilnehmer, also auch für Kraftfahrzeuge, benutzbar. Es ist daher – anders als bei Spielstraßen, die überhaupt nicht mehr befahren werden dürfen – nicht von einem nachhaltigen Eingriff in den Gemeingebrauch auszugehen. Daher ist in diesem Fall keine Teilentwidmung der Straße erforderlich.

Die Einrichtung von temporären Spielstraßen ist auch nicht als Sondernutzung gemäß § 11 Abs. 1 BerlStrG anzusehen, da es sich hierbei um die generelle Aufhebung eines verkehrsrechtlichen Verbotes durch die Straßenverkehrsbehörde handelt, nicht aber um den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts zugunsten von Personen (Sondernutzern), die die Straße in einer bestimmten Weise über den Gemeingebrauch hinaus benutzen wollen. Eine Sondernutzung liegt dann vor, wenn Privatpersonen im Einzelfall die zeitweise Sperrung einer Straße beantragen, damit Kinder darauf spielen können. Über solche Anträge hat die Behörde nach Maßgabe von § 11 Abs. 2 BerlStrG zu entscheiden.

b. Straßenverkehrsrechtliche Aspekte

Es ist zu erwägen, ob man eine temporäre Spielstraße in der Weise einrichten kann, dass die einzelnen „Spielzeiten“ als Veranstaltungen im Sinne des § 29 Abs. 2 StVO von der Straßenverkehrsbehörde genehmigt werden. Das Verwaltungsgericht Berlin hat hierzu in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zutreffend ausgeführt:

Veranstaltungen im Sinne des § 29 StVO sind Maßnahmen, die mit einem gewissen organisatorischen Aufwand und Umfang verbunden sind und im Allgemeinen mit der Benutzung der Straße zu Verkehrszwecken zusammenhängen. Aber auch stationäre Vorgänge, die nicht zum Straßenverkehr „im engeren Sinn“ gehören, die aber die Straßen

mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen, sind Veranstaltungen i. S. der Vorschrift... Das Spielen von Kindern ist weder auf die Benutzung der Straße zu Verkehrszwecken ausgelegt, noch ist dies ein stationärer Vorgang, denn auch dieser erfordert ein (gewisses) gemeinsames Ziel der Teilnehmer wie dies anderen Veranstaltungen im Sinn des § 29 Abs. 2 StVO (z. B. Besuch eines Jahrmarkts, eines Aufmarsches oder einer Motorsportveranstaltung) eigen ist. Daran fehlt es beim freien Spiel von Kindern.¹²

Eine Einrichtung von temporären Spielstraßen nach Maßgabe von § 29 Abs. 2 StVO ist somit nicht möglich.

Es verbleibt aber die Möglichkeit, derartige Spielstraßen auf der Grundlage von § 31 Abs. 1 Satz 2 StVO zu schaffen. Die Vorschrift gibt der Straßenverkehrsbehörde die Möglichkeit zur Festlegung von Spielstraßen (s. o.). Es ist kein Grund ersichtlich, warum auf dieser Grundlage nicht auch temporäre Spielstraßen eingerichtet werden können. Vielmehr ist zu beachten, dass die Einwirkungen auf den Verkehr hierbei wesentlich geringer sind als bei dauerhaften Spielstraßen, die mit einem zeitlich unbegrenzten Fahrverbot verbunden sind. Insbesondere würde die Problematik einer Sperrung der Straße für den Anliegerverkehr¹³ nicht dasselbe Gewicht haben wie bei den auf Dauer angelegten Spielstraßen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass § 31 Abs. 1 Satz 2 StVO auch die Befugnis zur Einrichtung von temporären Spielstraßen erfasst. Zur Beschilderung könnte neben dem Zeichen 250 (Fahrverbot) und dem Zusatzzeichen 1010-10 (Ballspielendes Kind) ein weiteres beschränkendes Zusatzzeichen wie 1042-34 dienen, auf dem die Wochentage und die Uhrzeit des Fahrverbots angegeben sind.

B. Frage 2: Erforderliche Änderung von Gesetzen

1. Berliner Straßengesetz

Da eine zeitlich begrenzte und durch ein Fahrverbot abgesicherte Erlaubnis, eine Straße zum Spielen zu nutzen, den Gemeingebrauch an der Straße nicht aufhebt und auch nicht nachhaltig einschränkt, wird das Straßenrecht insoweit nicht berührt. Selbst wenn man eine Teilentwidmung als nötig ansehen würde, bietet § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG hierfür

¹² VG Berlin, Beschluss vom 13. Juli 2015 – 11 L 275.15, S. 4 f., juris.de. Eine Entscheidung in der Hauptsache erging nicht, da sich die Parteien auf einen Kompromiss einigten, vgl. VG Berlin, Pressemitteilung vom 23. Juni 2017 (Nr. 21/2017).

¹³ Vgl. Stollenwerk, Sport und Spiel im öffentlichen Verkehrsraum, Verkehrsdienst 1995, S. 219, 221.

bereits eine Rechtsgrundlage. Änderungen des Berliner Straßengesetzes sind also nicht erforderlich.

2. Straßenverkehrsordnung

§ 31 Abs. 1 StVO enthält bezüglich des Spielens auf Straßen ein Verbot mit Ausnahmeverbehalt. Die Einrichtung von Spielstraße als mögliche Ausnahme von dem Verbot wird in dieser Vorschrift nicht ausdrücklich angeführt. Unter dem Aspekt der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wäre es denkbar, § 31 Abs. 1 StVO entsprechend zu ergänzen. Eine entsprechende Ergänzung könnte auch bei § 45 Abs. 1 b Nr. 3 StVO, wonach die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen treffen, erfolgen.

Allerdings ist zu beachten, dass die Entwicklungsgeschichte von § 31 StVO eher gegen eine Bereitschaft spricht, ausdrückliche Regelungen über Spielstraßen zu erlassen. § 31 StVO hatte in der ursprünglichen Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. November 1970¹⁴ folgenden Wortlaut:

Sport und Spiele auf der Fahrbahn und den Seitenstreifen sind nur auf den dafür zugelassenen Straßen erlaubt (Zusatzschilder hinter Zeichen 101 und 250).

In dieser Regelung war also – anders als in der aktuellen Fassung der Norm – zumindest von Straßen, auf denen das Spielen generell erlaubt werden konnte, die Rede. Die Verwaltungsvorschrift zu § 31 enthielt im Hinblick auf den Schutz von spielenden Kindern die Aussage:

*Eine Möglichkeit hierzu kann die Einrichtung von Spielstraßen sein.*¹⁵

Die aktuelle Fassung der Verwaltungsvorschrift zu § 31 StVO enthält keine derartige Aussage. Die Begründung der Neufassung besagt, die Umformulierung von § 31 StVO diene der Konkretisierung. Es ließen sich nach wie vor sogenannte „Spielstraßen“

¹⁴ BGBl. I S. 1565, 1971 S. 38, zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1737), außer Kraft gesetzt gemäß § 53 Abs. 2 der Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013.

¹⁵ Verwaltungsvorschrift zu § 31, Nr. 3, zitiert aus Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 40. Aufl. 2009, § 31 Rn. 2; vgl. hierzu Janke/Hühnermann (Fn. 9), § 31 Rn. 3.

ausweisen.¹⁶ Unter Berücksichtigung der im Jahr 2013 erfolgten Änderungen erscheint es fraglich, ob eine Initiative, die explizite Regelungen über Spielstraßen zum Inhalt hat, Aussicht auf Erfolg bietet.

Weitere Gesetze, bei denen eine Änderung in Betracht kommen könnte, sind nicht ersichtlich.

3. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Die Einrichtung von temporären Spielstraßen ist straßenverkehrsrechtlich gesehen gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 StVO möglich. Diese Vorschrift lässt die Schaffung von auf Dauer angelegten Spielstraßen durch die Straßenverkehrsbehörden zu. Es ist kein Grund ersichtlich, warum sie nicht auch als Grundlage für die Festsetzung temporärer Spielstraßen dienen soll. Straßenrechtlich gesehen bleibt die Einrichtung von temporären Spielstraßen ohne Folgen, da ein zeitlich begrenzter Ausschluss des Kraftfahrzeugverkehrs keinen nachhaltigen Eingriff in den Gemeingebrauch darstellt und somit keine Teilentwidmung der betroffenen Straße erforderlich macht.

Zu Frage 2:

Zur Förderung der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erscheint es denkbar, § 31 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 1 b Nr. 3 StVO im Hinblick auf die Einrichtung von Spielstraßen zu ergänzen. Berücksichtigt man die Entwicklungsgeschichte von § 31 StVO, sind die Erfolgsaussichten einer entsprechenden Initiative allerdings fraglich.

Dr. Fehlau

¹⁶ BR-Drs. 428/12, S. 131.