

Neue Wege zur Finanzierung des Straßenbaus – Entwicklungen des europäischen Umweltrechts

61. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßenrecht am 21./22.09.2015 in Bonn

Von Rechtsanwältin & Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück *

Bereits seit seiner Gründung im Jahre 1958¹ hat sich der Arbeitskreis Straßenrecht zu einem festen Bestandteil des Informationsaustausches der Straßenrechtler aus Bund und Ländern, Rechtsprechung und Anwaltschaft, Wissenschaft und Praxis entwickelt. Auch bei seinem 61. Treffen, das unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner im Universitätsclub, dem Gästehaus der Universität Bonn, stattfand, wurden aktuelle Fragen des Straßenrechts beraten.

Europarechtsfragen der Straßenmaut

Das Thema der „Pkw-Maut“ hat bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 die Gemüter erhitzt. Ist es nicht gerecht, die ausländischen Autofahrer auf deutschen Autobahnen zur Kasse zu bitten oder werden hierdurch die EU-Ausländer diskriminiert? Eines war allerdings auch klar: Die deutschen Autofahrer, die im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bereits durch die Kfz-Steuer mit einem vorzeigbaren Beitrag das Staatssäckel füllen, durften nicht zusätzlich belastet werden. Denn eine weitere Steuererhöhung auch für die inländischen Autofahrer – das wäre beim Wahlvolk auch im blau-weißen Freistaat als Initiator der Neuregelung nicht besonders gut angekommen, selbst wenn sich hierdurch die zusätzliche Heranziehung der EU-Ausländer problemlos hätte einführen lassen. Also musste ein Modell her, das zwar die Ausländer in die Pflicht nimmt, die deutschen Autofahrer aber ungeschoren davon kommen lässt. So belastet die Pkw-Maut unterm Strich nur ausländische Fahrer, Inländer sollen das Geld über eine niedrigere Kfz-Steuer zurückbekommen.

Der Vignettenpreis hängt vom Auto ab: Vom Motor und von der Schadstoffnorm. Pauschalen gibt es nur für Kurzzeitfahrer, 10 Euro kostet die Vignette für 10 Tage, 22 Euro Maut verlangt der Staat für zwei Monate. Wohnmobile kosten 16 Euro pro 200 angefangene kg Gesamtgewicht bis zu einer Kappungsgrenze von 130 Euro. Für Autos mit Oldtimer-Kennzeichen werden pauschal 130 Euro fällig. In Deutschland wird die Kfz-Steuer um die Kosten für die Jahresvignette verringert. Das Gesetz wurde am 08.06.2015 verabschiedet² und am 11.06.2015 verkündet³. Nachdem die EU-Kommission allerdings unter dem 18.06.2015 in einem Mahnschreiben Bedenken gegen die Europarechtskonformität der Pkw-Maut ausgebracht und ein Vertragsverlet-

zungsverfahren angekündigt hatte, ist die Pkw-Maut zunächst erst einmal auf Eis gelegt worden und wird, wenn alles im Sinne ihrer Initiatoren gut geht, frühestens im Jahre 2017 starten können.

Alexander Dobrindt Ressortchef im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) musste vermeiden, dass der EuGH die Maut kippt und gleichzeitig die Kfz-Steuerreform bleibt. Denn dies hätte im Haushalt zu einer Einnahmelücke von rd. 3,7 Mio. Euro geführt. 700 Mio. Euro entfallen dabei auf ausländische Kraftfahrer.

Nach den Worten von EU-Verkehrskommissarin *Viola Bulc* ist eine Straßenbenutzungsgebühr nur dann EU-rechtskonform, wenn sie nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminiert. Es bestünden erhebliche Zweifel daran, ob die einschlägigen deutschen Gesetze diesem Grundsatz entsprechen. Die hauptsächlichen Bedenken der Kommission betreffen den Aspekt der indirekten Diskriminierung auf der Basis der Staatsangehörigkeit. Diese Diskriminierung finde auf zwei Ebenen statt: Zum einen werden deutsche Nutzer die Straßenbenutzungsgebühr nicht zahlen, weil ihre Kfz-Steuer um den exakten Betrag der Gebühr gesenkt wird. Zum anderen sind die Preise für Kurzzeitvignetten, die typischerweise für ausländische Nutzer vorgesehen sind, überproportional teuer. Bei entsprechenden Straßennutzungsgebühren im EU-Ausland (z.B. Österreich und in Slowenien) sei eine solche Diskriminierung nicht festzustellen. Die Kfz-Maut müsse so umgestaltet werden, dass entsprechend dem „Weißbuch Verkehr“ aus dem Jahre 2011 von der Preisgestaltung die richtigen Anreize für Nutzer ausgehen. Ein Mautsystem, das kein Verhältnis zur Intensität der Straßennutzung herstellt, sei damit nicht vereinbar. Schützenhilfe hatte die EU bereits durch Juristen aus der Bundestagsverwaltung erhalten. Auch sie bezeichneten die beiden Maut-Gesetze als „mittelbare Diskriminierung von Autofahrern aus dem EU-Ausland“.

Für Prof. Dr. Christian Hillgruber (Bonn) war die Rechtslage klar: Die Einführung einer Infrastrukturabgabe auf die Nutzung des deutschen Bundesfernstraßennetzes bei gleichzeitiger Kombination der damit verbundenen Belastung für Halter von in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen PKW (genauer Kfz bis 3,5 t zulässiges

* Zu den vorangegangenen Tagungen Stüer, DVBl 2005, 1489; DVBl. 2007, 231; Stüer/Hermanns, DVBl 2007, 1481; DVBl 2008, 1430; Stüer, DVBl 2009, 1432; Stüer/Hermanns, DVBl 2010, 1492; Stüer, DVBl 2011, 1404; DVBl 2013, 25; DVBl 2014, 32; DVBl 2014, 1510.

¹ Die Gründungssitzung des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ fand am 2.5.1958 im Gästehaus der Landesregierung NRW in Düsseldorf statt. Zum Wirken des Arbeitsausschusses in 50 Jahren Steiner, DVBl 2009, 614.

² Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 11.02.2015 (Drs. 18/3990); Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) v. 25.03.2015 (Drs. 18/4455); Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes (VerkehrsStÄndG 2) v. 11.02.2015 (Drs. 18/3991); Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) v. 25.03.2015 (Drs. 18/4448).

³ BGBl I 2015, 904.

Gesamtgewicht) durch einen entsprechenden Steuerbelastungsbetrag bei der Kfz-Steuer ist nicht europarechtswidrig. Insbesondere liegt keine indirekte Diskriminierung von EU-Ausländern vor. Zwar verändert sich die finanzielle Lage von Haltern im EU-Ausland zugelassener PKW durch die erstmalige Heranziehung zur Infrastrukturfinanzierung für den Fall der Benutzung der Bundesautobahnen im Vergleich zu der von Haltern in Deutschland zugelassenen PKW, deren Gesamtbelastung gleich bleibt. Erstere stehen sich aber auch nach Einführung der Infrastrukturabgabe nicht schlechter als letztere, sondern besser.

Die im Ausland zugelassenen Fahrzeuge unterliegen nicht der Kfz-Steuer. Die durch europäisches Sekundärrecht vorgeschriebene Befreiung von in anderen EU-Mitgliedstaaten zugelassenen und nur vorübergehend (für die Dauer von bis zu einem Jahr) in Deutschland genutzten Fahrzeugen von der Kfz-Steuer dient der Abgrenzung der nationalen Steuerbefugnisse, um trotz einer nicht bestehenden Harmonisierung in diesem Bereich eine Doppelbesteuerung von Marktteilnehmern bzw. Unionsbürgern zu vermeiden.

Die Einführung eines Steuerentlastungsbetrages nach § 9 KraftStG zwecks Kompensation der Zusatzbelastung durch die Infrastrukturabgabe für in Deutschland Kfzsteuerpflichtige Fahrzeughalter verkoppelt objektiv Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuer – ungeachtet ihrer Interdependenz und nicht gegebenen Deckungsgleichheit – im Sinne einer Maßnahmenkombination, und zwar aus der Erwägung heraus, dass sie funktional mit Blick auf die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur wechselseitig substituierfähige Instrumente darstellen und deshalb eine Kompensation der einzuführenden Strukturabgabe durch Reduktion der Kfz-Steuerlast sachgerecht erscheint, erläuterte der Bonner Staatsrechtslehrer. Das sei europarechtlich unproblematisch.

In der Diskussion erhielt *Hillgruber* zwar vielfach Zustimmung. Zugleich wurde aber auch mit dem sich abzeichnenden Vertragsverletzungsverfahren und dem Mahnschreiben der EU-Kommission Kritik laut. Es sei keinesfalls sicher, dass die deutschen Regelungen die europarechtlichen Hürden in Luxemburg nehmen und am Ende nicht ein Scherbenhaufen zurückbleibe, der die vor allem politisch motivierten Ziele wie ein Kartenhaus zusammenfallen lasse. Vielleicht hätte es sich daher eher angeboten, die Kfz-Steuer insgesamt abzuschaffen und die erforderlichen Einnahmen vor allem zur Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur über Mauteinnahmen zu finanzieren. Bei der Kfz-Steuer seien ohnehin erhebliche Einnahmeausfälle zu verzeichnen, wusste der ehemalige RiBVerfG *Prof. Dr. Udo Steiner* (Regensburg) aus seinen Kontakten zur Finanzverwaltung zu berichten. Vielleicht empfehle es sich auch, in Europa das Steuer- und Abgabenrecht stärker als bisher zu vereinheitlichen und nicht ganz unterschiedliche Finanzierungssysteme zu entwickeln, wurde hinzugefügt. *Hillgruber* zeigte sich allerdings zuversichtlich, dass die Einführung der Pkw-Maut selbst bei einem Scheitern am Luxemburger Kirchberg positive Signale für eine

auch von der EU-Kommission angestrebte Verständigungslösung haben könne.

Neue Entwicklungen bei ÖPP-Projekten im Bereich der Bundesfernstraßen

Die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit Privaten in einer Zweckgesellschaft (ÖPP) hat schon eine lange Tradition. Im Idealfall wird die Kooperation durch einen langfristigen Vertrag zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und einem privaten Partner als Auftragnehmer begründet. Die Laufzeit ist vielfach an den Lebenszyklus des Projektes von etwa 30 Jahren geknüpft. Hoheitliche Aufgaben werden allerdings im Regelfall nicht übertragen, erläuterte *Dorothee Linke* das Konzept. Es handele sich um eine international bewährte Beschaffungsvariante, die auch im Hochbau und in weiteren Bereichen wie z. B. der IT-Beschaffung erfolgreich angewandt worden ist. Als Vorteile benannte die RDin im BMVI (Bonn) eine höhere Effizienz bei qualitativ hochwertiger Leistungserbringung von Bau, Erhaltung, Betrieb und anteiliger Finanzierung während des gesamten Lebenszyklus eines Projektes, eine Termisicherheit, schnellere Realisierung von größeren Infrastrukturmaßnahmen und damit kürzere Verkehrsbeeinträchtigungen für die Nutzer. Auch könnten Innovationen in den Bereichen Durchführung und Management von Bau, Betrieb und Erhaltung erreicht werden.

ÖPP-Projekte sind allerdings nicht ganz unumstritten. So hat im vorvergangenen Jahr der Bundesrechnungshof gleich ein ganzes Bündel von Kritikpunkten auf den Tisch gelegt, die allerdings vom BMVI zurückgewiesen werden: Die Schuldenbremse werde umgangen, die Kooperation mit Privaten sei unwirtschaftlich, mittelstandsfeindlich und intransparent.

Inzwischen wird eine „Neue Generation“ ÖPP aufgelegt, die auf eine Erhöhung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur abzielen. Zugleich soll privates Kapital stärker als bisher eingebunden werden. Es handelt sich um derzeit 11 Projekte und rd. 670 km Bundesfernstraßen mit einem geschätzten Gesamtvolumen von rd. 15 Mrd. Euro, das sich etwa hälftig in Bauvolumen und ÖPP-Leistungsbestandteile teilt.

Auch in der *Diskussion* kam mehrfach Kritik an den ÖPP-Modellen auf. Die Erfahrungen seien nicht nur positiv. Mehrere Projekte der Mautfinanzierung seien bereits gescheitert und es sei keinesfalls erwiesen, dass die Projekte für die öffentliche Hand günstiger abgerechnet werden konnten. Sachsen beispielsweise hat sich den ÖPP-Projekten nicht angeschlossen. Aber auch Grundsätzliches kam zur Sprache: Würden politisch gewünschte Prestigeprojekte im Bereich der öffentlichen Verwaltung vergleichbar gut ausgestattet, dann könne die Verwaltung dies ebenso gut schultern wie es von einer Kooperation mit den Privaten erwartet werde. Die chronische Unterfinanzierung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans könne nicht durch gestreckte Finanzierungsmodelle einer ÖPP kaschiert werden. Es sei auch ein Irrglaube, dass nur die Privaten effektiv und

schnell arbeiten könnten und die öffentliche Verwaltung dazu nicht in der Lage sei. Auch das Kostenargument überzeuge nicht. Eher bestehe schon die Gefahr, dass Vorzeigeprojekte als Modelle für ÖPP ausgewählt werden und weniger attraktive Projekte in der konventionellen Finanzierung verblieben. Vor diesem Hintergrund müsse gefragt werden, welche Projekte sich für eine Zusammenarbeit mit den Privaten eigne, brachte es RiBVerwG *Martin Steinkühler*, seit August 2014 Mitglied des 9. Senats (Leipzig/Koblenz), auf den Punkt.

Umweltrechtliche Verfahrensfehler im Lichte der neuesten Rechtsprechung

Stürzt das tradierte verwaltungsrechtliche Rechtsschutzgebäude, das einen Rechtsschutz nur bei der Verletzung eigener Recht gewährt, einfach in sich zusammen oder bleibt trotz einer veränderten europäischen Großwetterlage durch die UVP-RL, die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, die Århus-Konvention und die EuGH-Rechtsprechung doch alles beim Alten? Diese besorgte Frage treibt die deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechtler schon seit einigen Jahren um. Denn seitdem *Delena Wells* gegen die englische Krone geklagt hatte⁴, was für sich schon eine Art Sakrileg war, denn wer hatte im Vereinigten Königreich schon jemals gegen die Queen geklagt – und dann auch noch vor dem EuGH mit ihrem Anliegen, ein Abbauvorhaben auf den Prüfstand des europäischen Umweltrechts zu stellen, gewonnen, ist die juristische Welt irgendwie ins Wanken geraten. Gilt noch die altehrwürdige Schutznormtheorie, wonach eine Klage nur zulässig ist, wenn der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein, und die nur begründet ist, wenn der angefochtene Verwaltungsakt die eigenen Rechte des Klägers auch tatsächlich verletzt?⁵ Oder entwickelt sich auch das deutsche Rechtssystem zu einer grenzenlosen Popularklage, nach der jeder ohne eigene Betroffenheit gegen alles klagen kann? Sollen am Ende auch große Investitionsentscheidungen davon abhängen, dass sich gerade kein Kläger findet, der Freude daran hat, Großprojekte für Jahre auf Eis zu legen? Muss hier nicht gegengehalten werden, wenn der Wirtschaftsstandort Deutschland in Zukunft noch überleben will? Oder ist es am Ende wichtiger, die Umwelt zu schützen – koste es, was es wolle?

Die Antwort, die VRiOVG *Prof. Dr. Jürgen Held* (Koblenz) in diesem Spannungsfeld gab, war ebenso eindeutig wie klar: Die Vorgaben der Århus-Konvention und der europäischen Umweltrichtlinien müssen zwar vor allem im Bereich der Verbandsklagerechte erweitert

werden. Ein grundsätzlicher Umbau des deutschen Rechtsschutzsystems vor allem im Bereich des individuellen Rechtsschutzes ist nicht angezeigt und vor allem auch europarechtlich nicht geboten.

Ging es beim Kraftwerk Lünen-Trianel⁶ noch um die sich abzeichnende Verstärkung der Rechtsschutzmöglichkeiten von anerkannten Verbänden⁷, so traten in der Altrip-Entscheidung des EuGH⁸ verschiedene Eigentümer aber auch eine wehrfähige Kommune auf den Plan, die Hand in Hand ein lange geplantes Hochwasserschutz- und Deichprojekt zu Fall bringen wollten. Die Palette der Betroffenen reichte von durch die Deichbaumaßnahmen enteigneten Eigentümer, den im Falle von Flutungsmaßnahmen unmittelbar beeinträchtigten Grundstückseigentümern, über sich mittelbar beeinträchtigt fühlenden Eigentümern in der Nachbarschaft des Vorhabens bis zu der Standortgemeinde, die zugleich auch als Eigentümerin grundstücksmäßig durch das Projekt betroffen war.

Der EuGH hat sich in diesem mehrpoligen Interessenkonflikt nicht auf eine Seite gestellt, sondern in Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung auf die Erfordernisse der Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben hingewiesen, wie sie vor allem in der Århus-Konvention und in der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL niedergelegt sind. Die hierdurch geänderte UVP-RL ist – so der EuGH – auch für Zulassungsverfahren anwendbar, die zwar bereits vor dem Ablauf der Umsetzungsfristen eingeleitet worden sind, die aber erst nach diesem Zeitpunkt abgeschlossen wurden. Gegen einen solchen gleitenden Übergang wird wohl nichts erinnert werden können. Laufende Zulassungsverfahren stehen immer vor dem Risiko, dass eine sich ändernde Rechtslage berücksichtigt und in das Verfahren eingearbeitet werden muss. Ein fester Bestands- oder Vertrauensschutz kann sich erst dann entwickeln, wenn die Rechtsänderung auf einen bereits in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalt trifft. Ansonsten bewegen sich die Zulassungsverfahren immer auf einem gegen Rechtsänderungen nicht geschützten und damit nicht ganz sicheren Boden.⁹

Die Vorgaben des Altrip-Urteils sollen durch eine Novelle des UmwRBG umgesetzt werden. Über diese Notwendigkeit waren sich die Tagungsteilnehmer in der *Diskussion* schnell einig. Auch könnte das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Klagerechte der Verbände und der betroffenen Öffentlichkeit noch

⁴ EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02 – DVBI 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 = EurUP 2004, 57 – *Delena Wells*; *Stüer/Hönig*, DVBI 2004, 481.

⁵ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rdn. 5373.

⁶ EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 – DVBI 2011, 757; OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58/08/AK – m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBI 2012, 344; BVerwG, B. v. 05.09.2012 – 7 B 24.12 – m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBI 2012, 1568 – Lünen Trianel.

⁷ Zur Weservertiefung BVerwG, B. v. 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBI 2013, 1450 m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBI 2013, 1453.

⁸ EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – C 1/12 – DVBI 2013, 1577 m. Anm. *Stüer/Stüer*.

⁹ Zu den Notwendigkeiten einer Neubewertung selbst bestandskräftiger Zulassungsentscheidungen nach Ablauf der Umsetzungsfristen der FFH-RL EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08 – DVBI 2010, 242 m. Anm. *Stüer* DVBI 2010, 245 – Emsvertiefung.

einige Korrekturerfordernisse hervorrufen.¹⁰ Die nationale Rechtsschutzpyramide¹¹ wird dadurch aber nicht einstürzen, wurde zugleich deutlich. Gott sei Dank – da sind wir wohl noch einmal mit dem Schrecken davon gekommen, wurde auch in den Gesprächen am Rande der Tagung erleichternd festgestellt. Der deutsche Gesetzgeber und vor allem die Rechtsprechung sind aufgerufen, die notwendigen Korrekturen behutsam einzuleiten. Der Kern der Schutznormtheorie muss aber wohl nicht über Bord geworfen werden.

Die Bedeutung der europäischen Umweltfachplanungen für das Straßenrecht

Staub- und Lärmimmissionen verursachen in Deutschland zahlreiche Todesfälle, die weit über die jährlich zu beklagenden Verkehrstoten im Straßenverkehr hinausgehen. Die Feinstaubemissionen (PM₁₀) erhöhen sich trotz der zurückgehenden Gesamtstaubbelastung erheblich, hat das Umweltbundesamt (Dessau) herausgefunden. Auch die Lärmimmissionen überschreiten nicht selten die Gesundheitsschwelle, erläuterte RA Dr. Markus Deutsch (Bonn). Die europarechtliche Fachplanung hat darauf mit produktbezogenen Vorgaben und Emissionsanforderungen, mit einem medienübergreifenden Umweltschutz und mit gebiets- oder medienbezogenen Maßnahmenplanungen reagiert.

Mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes sollen die europarechtlichen Vorhaben in zweistufigen Maßnahmeregelungen umgesetzt werden. Der Luftreinhalteplan greift bei Überschreitung von Immissionsgrenzwerten und Toleranzmargen bzw. von Zielwerten. Bei Überschreiten der Alarmschwellenwerten werden Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen aufgestellt. Zuständig sind die Mittelbehörden und die Obersten Landesbehörden.

Ziel der Lärmaktionsplanung ist der Schutz vor unerwünschten oder gesundheitsschädlichen Lärm und der Schutz ruhiger Gebiete. Auf der Grundlage vereinheitlichter Lärmdeskriptoren werden Lärmkartierungen und Lärmaktionspläne aufgestellt, deren Zielwerte allerdings europaweit nicht vorgegeben sind.

Das Verhältnis zwischen Umweltfachplanung und den Planungsinstrumenten der Bau- und Fachplanung ist noch nicht abschließend geklärt. Es spricht Einiges dafür, dass von der Umweltfachplanung keine strikten Bindungen für andere Planungen ausgehen, jene jedoch in der Abwägung zu berücksichtigen ist. Soweit Eingriffe in bestehende Rechte erfolgen sollen, bedarf es dazu einer eigenständigen Rechtsgrundlage. Die Vorgaben können auch bei der Planrechtfertigung eine Rolle

spielen. Offen ist wohl auch noch, ob andere Fachbehörden an die Umweltfachplanung gebunden sind, wenn sie aufgrund gesetzlicher Anforderungen ihr Einvernehmen erteilt haben und welche Bindungen bestehen, wenn ein Einvernehmen nicht erforderlich ist. Ebenso nicht abschließend geklärt ist die Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten. Umweltverbände könnten hier durchaus klagebefugt sein, vielleicht aber auch die betroffene Öffentlichkeit, wenn sie Gesundheitsgefährdungen geltend macht.

Das BVerwG¹² hat zu den Luftreinhalteplänen ausgeführt: Nach einem an unionsrechtlichen Vorgaben orientierten Verständnis gewährt § 47 Abs. 1 BImSchG einem anerkannten Umweltverband eigene Rechte im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO¹³.

Dieser Befund wurde auch in der *Diskussion* bestätigt. Aus der Aufstellung von Umweltfachplänen könne sich vor allem für die Verwaltung eine Selbstbindung ergeben, auf deren Berücksichtigung sich entsprechende Ansprüche richten könnten.

Aktuelle Stunde

Das EuGH-Urteil zur Weservertiefung¹⁴ hat wohl auch Auswirkungen für den Straßenbau, erläuterte Durner die Reichweite der Entscheidung. Wurden bisher das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot vornehmlich mit der Gewässerbewirtschaftung verbunden, so ergeben sich aus der WRRL¹⁵ entsprechende Anforderungen auch an die Zulassung von Vorhaben und deren Betrieb.

Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der WRRL ist nach dieser Grundsatzentscheidung dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

Der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 ist dahin auszulegen, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer

¹⁰ Klage der EU-Kommission v. 08.05.2014, Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet vom 21.05.2015 - C-137/14 -.

¹¹ Stürer, NVwZ 2004, 814.

¹² BVerwG, Urte. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312; Urte. v. 24.10.2013 – 7 C 36. – BVerwGE 148, 155.

¹³ Im Anschluss an EuGH, Urte. v. 25.07.2008 - C-237/07, Janecek - Slg. 2008, I-6221 und vom 08.03.2011 - Rs. C-240/09,

Lesoochránárske zuskupenie VLK <"slowakischer Braunbär"> - Slg. 2011, I-1255.

¹⁴ EuGH, Urte. v. 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung DVBI 2015, 1044 m. Anm. Durner und Stürer.

¹⁵ Richtlinie 2000/60/EG v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der WRRL dar.

Angesichts dieser weiten Auslegung der WRRL durch den EuGH können sich auch für Straßenbauprojekte Auswirkungen vor allem hinsichtlich der Einleitung der Straßenentwässerung in Oberflächenwasserkörper aber auch das Grundwasser ergeben, machte *Durner* deutlich. Ob bei einer chemisch-stofflichen Veränderung des Gewässers überhaupt eine Ausnahme möglich sei, sei fraglich, weil sich die Ausnahmenvorschrift ihrem Wortlaut nach auf physische Veränderungen der äußeren Gestalt eines Gewässers beziehe. Es sei daher nicht ausgeschlossen, dass auf die Straßenbauverwaltung vor allem hinsichtlich der Qualitätsstandards an die Straßenentwässerung noch einiges zukomme.

Gedenken an Willi Blümel

Zu Beginn der zweitägigen Beratungen hatte *Durner* an den langjährigen Arbeitskreisleiter *Prof. Dr. Willi Blümel* (Speyer/Wilhelmsfeld) erinnert, der am 22.08.2015 verstorben war. In Dossenheim in der Nähe von Heidelberg am 06.01.1929 geboren, studierte er von 1948 bis 1953 Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg und an der Cornell University in Ithaca (New York, USA). Nach den beiden juristischen Staatsexamina 1953 und 1957 erfolgte seine Promotion zum Dr. jur. 1960 an der Universität Heidelberg („Die Bauplanfeststellung – Erster Teil“). In den Jahren 1960 und 1961 war er Assistent des Heidelberger Ordinarius und Gerichtspräsidenten am Verfassungsgericht der Republik Zypern *Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst Forsthoff*. Nach dessen Rückkehr nach Heidelberg habilitierte sich *Blümel* bei ihm 1967 mit einem umfangreichen zweibändigen Werk zur „Planfeststellung – Zweiter Teil“ (Nachdruck Speyerer Forschungsberichte Bd. 140, 1994). Von 1969 bis 1970 war er als ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin tätig, von 1970 bis 1974 an der Universität Bielefeld und seit 1974 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV), der heutigen Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Von 1985 bis 1987 war er Rektor der DHV Speyer. Dort leitete er seit 1976 auch viele Jahre den Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, in dem sich führende Straßenrechtler Deutschlands aus Bund und Ländern zunächst in Speyer, später in Saarbrücken und auch heute noch in Bonn treffen.¹⁶ Zugleich war er Mitbegründer und Leiter des Arbeitskreises „Eisenbahnrecht“, der die Experten des Eisenbahnrechts in Speyer, später in Tübingen

und jetzt in Regensburg vereint, und seit 1985 Sprecher der Professoren im Arbeitskreis Eisenbahnrecht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn bzw. der Deutschen Bahn AG. Seine Forschungsschwerpunkte waren das Planungsrecht mit einem besonderen Blick auf das Straßen- und Eisenbahnrecht, das Kommunalrecht, das Hochschulrecht sowie das Verwaltungsverfahrensrecht. Er war Mitherausgeber des Verwaltungsarchivs. Vielbeachtet waren auch seine Vorschläge zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Baseler Staatsrechtslehrertagung 1977¹⁷.

Zur Vorbereitung des Kolloquiums zum 100. Geburtstag seines Lehrers *Ernst Forsthoff* hatte sich *Blümel* eingehend mit der Frage befasst: „Was bleibt“. Und er lieferte die Antwort selbst: „Es bleibt für uns, die wir ihn kannten und erlebt haben, dem viele von uns viel zu verdanken haben, es bleibt für uns die Erinnerung an einen verehrenden Menschen ebenso wie das Andenken an einen großen deutschen Juristen des 20. Jahrhunderts.“ *Willi Blümel* hat mit diesen Worten auch für sein persönliches Leben und Werk einen passenden Grab-spruch gefunden, schloss *Durner* seine Würdigung ab.¹⁸

Treffen in der Bundesstadt

Der Bonner Universitätsclub hat sich unter Leitung von *Durner* nun schon zum neunten Mal in Folge als überaus gastliche Tagungsstätte mit einem beeindruckenden Ambiente bewährt. Die Bonner Beratungen werden wohl schon bald in einem Tagungsband gedruckt vorliegen.¹⁹ Das nächste Treffen der Straßenrechtler, auf das sie sich nicht nur wegen der stets ausgezeichneten Rahmenbedingungen im Gästehaus der Universität Bonn freuen, findet am 19. und 20.9.2016 statt.

¹⁶ Steiner, DVBl 2009, 605.

¹⁷ DVBl 1978, 134.

¹⁸ Blümel, Schlusswort. in: ders. (Hrsg.), Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstags von Ernst Forsthoff, 2003, S. 115 (121).

¹⁹ Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Schriftenreihe Straßenrecht, vertrieb@nw-verlag.de.