

Anders liegt der Fall, wenn die Behörde am 31.12. eingegangene Anträge in ständiger Praxis auch dann als fristgerecht akzeptiert, wenn dieses Datum auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag fällt. Dies ist etwa zu bejahen, wenn im oben gebildeten Beispiel ein Faxzugang eröffnet ist und auch genutzt wird. Für einen vom Wortlaut der Subventionsrichtlinie abweichenden Fristablauf am letzten Arbeitstag eines Jahres bleibt unter diesen Umständen kein Raum, weil es an einer entsprechend stringenten Handhabung durch die Behörde fehlt. Damit ist zugleich der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 3 Satz 1 VwVfG eröffnet, denn das rechnerische Ende einer auf den 31.12. bestimmten Frist kann sehr wohl auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag fallen. Die Subventionsbehörde ist folglich nach den obenstehenden Grundsätzen verpflichtet, auch am darauffolgenden Arbeitstag eingehende Anträge noch als fristgerecht zu akzeptieren.

#### IV. Fazit

Für das Zusammenspiel von gesetzlicher Norm und Subventionsrichtlinie kommt es also auf die im konkreten Einzelfall betroffenen Regelungen an. Dabei stehen sich der Vorrang des Gesetzes und das Prinzip der selbständigen Interpretation von Förderrichtlinien durch die Bewilligungsbehörden nicht unvereinbar gegenüber. Vielmehr lassen sich beide regelmäßig durch eine genaue Auslegung der konkreten gesetzlichen Regelung und eine exakte Analyse der Verwaltungspraxis miteinander in Einklang bringen. Zunächst ist dabei zu fragen, welchen Anwendungsbereich der Gesetzgeber seiner Norm geben wollte und ob die vorrangige Regelung auch im Bereich des Subventionsrechts Geltung erlangen sollte. Ist dies der Fall, dann muss geprüft werden, ob die ständige Verwaltungspraxis der Förderbehörde den Tatbestand der gesetzlichen Norm erfüllt oder ob die Behörde dieser Regelung durch eine vom Wortlaut der Subventionsrichtlinie abweichende, konsequente Handhabung hat ausweichen können.

## Die neue Autobahnverwaltung des Bundes – Das Straßenverkehrsrecht der Verkehrswende

### 66. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßenrecht am 06.09.2021 in Bonn

von Rechtsanwalt FANwVR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück\*

Die Beratungen des 66. Forschungsseminars der Straßenrechtler in Bonn, die unter Leitung von Prof. Dr. Wolfgang Durner am 06.09.2021 im Universitätsclub Bonn stattfanden, standen ganz im Zeichen der immer noch aktuellen neuen Bundesfernstraßenverwaltung. Zugleich zog das Straßenrecht der Verkehrswende das Interesse der am Rheinufer versammelten Straßenrechtler auf sich. Erstmals seit der Gründung des Arbeitskreises fiel die Jahrestagung des vergangenen Jahres 2020 der Corona-Epidemie zum Opfer.

Die Treffen der Straßenbaujuristen haben eine lange Tradition. Was im Jahre 1958 zunächst im Gästehaus der Landesregierung in NRW in Düsseldorf begann, wurde in den vergangenen Jahrzehnten in Köln, München, Erlangen, Wellbergen, Speyer, Saarbrücken und nach einem Ausflug in die nördlichste Bergstadt Deutschlands in Tecklenburg seit 2008 unter Leitung von Durner im Gästehaus der Universität Bonn zu einem festen Bestandteil des Meinungsaustausches der Straßenrechtler in Deutschland. Und so versammelte sich auch in diesem Jahr trotz der wegen des Bahnstreiks teilweise etwas schwierigeren Anreisemöglichkeiten eine handverlesene Zahl von Praktikern, Richtern und Wissenschaftlern, die sich in ihrem beruflichen Schwerpunkt mit dem Straßen- und Straßenplanungsrecht befassen, in der Bundesstadt.

#### 1. Die neue Autobahnverwaltung des Bundes

Wie bereits in den Vorjahren stieß auch bei dem diesjährigen Treffen der Straßenrechtler die Abschaffung der bisherigen Auftragsverwaltung für die Autobahnen auf ein lebhaftes Interesse.<sup>1</sup> Die Fernstraßenverwaltung ist im Umbruch. Was bisher bei Autobahnen und Bundesstraßen als Modell einer Auftragsverwaltung daherkam, ist vor allem für die Autobahnen aber auch eine Reihe von Bundesstraßen bald Geschichte. Durch die Änderung von Art. 90 und 143e GG sowie ein Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wird die Straßenbauverwaltung in Bund und Ländern bereits ab dem Jahre 2020 kräftig umgepflegt.

Mit der Änderung des GG bleibt der Bund Eigentümer der Bundesfernstraßen. Die Bundesautobahnen sind spätestens

\* Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer DVBl 1990, 35; DVBl 1990, 1393; DVBl 1991, 1333; DVBl 1992, 547; DVBl 1992, 1528; DVBl 1993, 1300; DVBl 1995, 1345; DVBl 1997, 479; DVBl 1998, 224; DVBl 1999, 1640; DVBl 2002, 238; DVBl 2003, 582; DVBl 2003, 1437; DVBl 2004, 1414; Stüer/Hermanns, DVBl 2005, 1489; DVBl 2007, 231; Stüer, DVBl 2007, 1482; DVBl 2008, 1430; DVBl 2009, 1432; Stüer/Hermanns, DVBl 2010, 1492; DVBl 2011, 1404; Stüer/Hermanns DVBl 2013, 25; DVBl 2014, 32; Stüer, DVBl 2014, 1510; DVBl 2015, 1434; DVBl 2016, 1448, DVBl 2017, 1410, DVBl 2018, 1402; DVBl 2019, 1252.

1 Zum Folgenden Stüer, DVBl 2016, 1448; DVBl 2017, 1410; DVBl 2018, 1402; DVBl 2019, 1252.

Ende 2020 von einer Auftragsverwaltung durch die Länder in eine Bundesverwaltung übergegangen. Der Bund bedient sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts, die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes steht.

Mit dem Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz (FStrBAG) wurde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) mit dem Fernstraßenbundesamt (FBA) eine neue Bundesoberbehörde gegründet, als deren Sitz auf Vorschlag des BMVI durch die Bundesregierung Leipzig bestimmt worden ist. Darüber hinaus gibt es drei weitere Standorte in Bonn, Hannover und Gießen. Der Kabinettsbeschluss sieht grundsätzlich noch einen weiteren Standort des FBA vor. Das FBA sucht u.a. Verwaltungsleute, Ingenieurinnen und Ingenieure, Juristinnen und Juristen, sowie Betriebswirtinnen und Betriebswirte. Zum Aufgabenbereich des FBA gehören die Widmung, Umstufung und Einziehung bei Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung zusteht. Auch die Bestimmung der Planung und Linienführung für Bundesfernstraßen nach § 16 FStrG, die Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung der Bundesautobahnen einschließlich der vorgeschriebenen Anhörung sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die Gesellschaft, soweit diese mit der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben betraut sind, gehören dazu.

Am Hauptsitz in Leipzig und an weiteren Standorten haben ab 2021 rund 200 der insgesamt etwa 400 Beschäftigten des FBA ihre Arbeit aufgenommen. Das FBA ist eine neutrale, unabhängige Aufsichts- und Genehmigungsbehörde und nimmt ebenso wie die Autobahn GmbH seine Aufgaben bei der Verwaltung der Bundesautobahnen wahr. Soweit nach Art. 90 Abs. 4 oder Art. 143e Abs. 2 GG auf Antrag eines Landes Bundesstraßen vom Bund in Bundesverwaltung übernommen werden, ist das FBA Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsbehörde in Plangenehmigungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§ 2 FStrBAG). Das FBA sorgt für einheitliche Standards und eine Beschleunigung in länderübergreifenden Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für Autobahnen. Mit dem neuen Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften, den der Freistaat Sachsen an der Universität Leipzig einrichtet, wird eine ideale Brücke für junge Talente des FBA geschlagen. Mit Leipzig als Hauptsitz des FBA ist ein klares Bekenntnis zu den neuen Bundesländern erfolgt.

Durch das Infrastrukturgesellschafts-Einrichtungsgesetz (InfrGG) werden Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der nahezu 13.000 km langen Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, vom BMVI zur Ausführung auf die Gesellschaft privaten Rechts mit der Rechtsform einer GmbH übertragen. Diese inzwischen gegründete Autobahn GmbH steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Mit Schulden des Bundes oder Dritter wird die Gesellschaft nicht belastet (§ 1 InfrGG). In der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft wird der Bund durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vertreten (§ 3 InfrGG). Im Aufsichtsrat sind Mitglieder der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages vertreten (§ 2 InfrGG).

Sitz der Autobahn-GmbH, die bis zu 10 regionale Tochtergesellschaften gründen kann, ist Berlin. Gegenstand der Gesellschaft ist die Ausführung von Aufgaben der Straßenbaulast für die Bundesautobahnen. Private können bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt nur beteiligt werden, wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 km erstreckt; mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden. Der Bedarfsplan ist für die Gesellschaft verbindlich. Planung und Bau von Bundesautobahnen konnten im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land bereits vorzeitig ab dem 01.01.2021 übernommen werden (§§ 2, 3 InfrGG).

Sofern auf Antrag eines Landes sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, nach Art. 90 Abs. 4 oder Artikel 143e Abs. 2 GG in Bundesverwaltung übernommen werden, gilt die Ermächtigung des Satzes 1 auch für die Bundesstraßen (§ 6 InfrGG).

## 2. Das neue Fernstraßenbundesamt

Zum 01.10.2018 wurde das FBA als Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) gegründet. Über die Behörde berichtete ihre Präsidentin *Doris Drescher* (Leipzig) in einem anschaulichen Werkstattbericht. Das FBA ist Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörde. Die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg haben mit der Möglichkeit der späteren Aufgabenübertragung auf den Bund die Aufgaben der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde nach Landesrecht beibehalten (§ 3 Abs. 2 FStrBAG, sog. »Opt in«). Dem Referat P 2 (Leipzig) sind Vorhaben der Niederlassungen Nordwest und Ost sowie der Niederlassung Bayern (teilweise BAB 72 zwischen Landesgrenze Bayern und Sachsen) zugeordnet. Das Referat P 3 (Hannover) behandelt Vorhaben der Niederlassungen Nord, soweit nicht die Hansestadt Hamburg betroffen ist, sowie Nordwest, soweit es nicht Hessen betrifft. Dem Referat P 4 (Bonn) sind Vorhaben der Niederlassungen Westfalen und Rheinland zugeordnet. Dem Referat P 5 (Gießen) sind die Niederlassungen West und Südwest zugeordnet.

Darüber hinaus erfüllt das FBA weitere Aufgaben: Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben der Autobahnverwaltung, Fach- und Rechtsaufsicht über die Autobahn GmbH (Hoheitsaufgaben, Dienstherrenfunktion für Beamte der Autobahn GmbH), straßenrechtliche Aufgaben wie Widmung, Umstufung und Einziehung nach § 9 FStrG sowie die Linienbestimmung von Bundesfernstraßen, sie begleitet innovative Projekte von Straßenbau und Straßenverkehrstechnik und unterstützt das BMVI, dessen Fachaufsicht es unterliegt. Hauptsitz des FBA ist Leipzig mit drei weiteren Standorten in Bonn, Gießen und Hannover.

Mit der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung werden als Ziele eine Kombination von lokalem Fachwissen und zentralen Kompetenzen für die 13.000 km Bundesautobahnen, ein einheitliches Erhaltungsmanagement auch über die Landesgrenzen hinweg sowie einheitliche Qualitätsstandards durch eine zentrale Steuerung verfolgt, wie die Behördenchefin erläuterte. Die Bündelung von Kompetenzen soll zugleich zu einer Beschleunigung von Planung und Bau der Autobahnen beitragen und durch einheitliche Prozesse und Anforderun-

gen hohe Qualitätsstandards sicherstellen. Die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Autobahnverwaltung soll zusammengeführt und deren Leistungsfähigkeit hierdurch gestärkt werden. Zugleich soll durch eine Verfahrens- und Planungsbeschleunigung eine schnellere und effektivere Planung, Genehmigung und Durchführung von Bauprojekten nach einheitlichen Standards erreicht werden.

Etwas Kopfschmerzen bereitete den Beteiligten die ursprüngliche gesetzliche Übergangsregelung zur Zuständigkeit der Planfeststellung, die durch eine inzwischen erfolgte Neufassung des § 3 Abs. 2 FStrABG klargestellt werden soll. Der Übergang der Zuständigkeit für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren ist auf Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren, die vor dem 01.01.2021 bereits von den Ländern eingeleitet worden sind, nicht anzuwenden. Dies umfasst auch von den Ländern (1) vor diesem Stichtag bereits eingeleitete Planergänzungen und ergänzende Verfahren sowie Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens nach § 17d Satz 1 BFStrG, (2) vor diesem Stichtag bereits eingeleitete Verfahren zur Umsetzung eines Entscheidungsvorbehalts nach § 17b Abs. 1 BFStrG i.V.m. § 74 Abs. 3 VwVfG, (3) vor diesem Stichtag bereits eingeleitete Verfahren zur Verlängerung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 17c Nr. 1 bis 3 BFStrG sowie (4) bereits zuvor eingeleitete Verfahren wegen nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 17c BFStrG i.V.m. § 75 Abs. 2 Satz 2 bis 4 VwVfG. Im Umkehrschluss ist nach den Worten von *Drescher* das FBA daher zuständig, soweit die vorgenannten Verfahren erst nach dem Stichtag eingeleitet werden. Ausnahmen sind in § 3 Satz 3 Nr. 1 und 2 FStrBAG geregelt, soweit die Einleitung bestimmter Vorhaben nach dem Stichtag erfolgt und sich diese auf davor eingeleitete Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren beziehen, die noch nicht bestandskräftig sind. Irgendwie soll sich das dann wohl schon zusammenrücken, hatte RiBVerwG *Martin Steinkühler* mit Hinweis auf einen Kölner Erfahrungssatz vermutet.

### 3. Die neue Autobahngesellschaft

Die Betriebseröffnung der im Jahre 2018 gegründeten Autobahngesellschaft mit ihrem nachträglich gegründeten Rechtsbereich Recht im Februar 2020 geriet etwas unter die Räder der sich ausbreitenden Corona-Pandemie, erläuterte *Martin Regnath* in seinem Werkstattbericht die Startschwierigkeiten der neuen Gesellschaft. Erfahrene Mitarbeiter mit einer gezielten Förderung von Frauen auch in Führungspositionen sollten schnell angeworben werden. Zahlreiche Reisen in die Fläche und intensive persönliche Kommunikationen in den Niederlassungen waren geplant. Mit dem Ausbruch von Corona wurden die Aktivitäten flächendeckend ins Homeoffice verlegt und Reisen in die Niederlassungen aufgeschoben. Kontakte waren vielfach nur virtuell möglich. Mit dieser grundlegenden Änderung des Arbeitsumfeldes waren harte Einschnitte verbunden. Es wurden zunächst alle Aufgaben erledigt, die für die Tag-1-Bereitschaft wichtig waren. Alles andere wurde nach hinten priorisiert. Eine Zusammenarbeit ohne unmittelbare persönliche Kontakte stellte die Neugründung der Gesellschaft vor große Herausforderungen. Die Herausforderungen des Transformationsprozesses konnten sich durchaus sehen lassen: Die Mitarbeiter in der Fläche muss-

ten einen doppelten Kulturwandel bewältigen. Die 16 Autobahnverwaltungen der Länder sind zu 10 Niederlassungen zusammengefasst worden. Teilweise kommen in einer Niederlassung Menschen aus drei unterschiedlichen Bundesländern zusammen. Der Kontakt zu den einzelnen Niederlassungen musste weitgehend auf virtuelle Fachboards begrenzt werden. Die Akzeptanz konnte dadurch gesteigert werden, dass es den Niederlassungen freigestellt war, der Zentrale für die Transformationsphase abweichende Prozesse vorzuschlagen.

Nachdem sozusagen »Tag 1« durch eine gemeinsame Kraftanstrengung geschafft ist, müssen jetzt die Detailprozesse aus der nachgelagerten Priorität im Dialog mit der Fläche abgearbeitet werden. Operative Themen, die von den Ländern übernommen worden sind, müssen von der Zentrale aus begleitet werden. Neue, teils branchenfremde Mitarbeiter aus der Fläche sind zu integrieren und ein Anwaltspanel ist bundesweit zu bilden. Die zukünftige Rolle sieht die Autobahn GmbH vor allem in ihrem Gründungsauftrag, das Planen, Bauen, Erhalten und Betreiben der Autobahnen effektiver, effizienter und innovativer zu gestalten. Dafür muss unterstützend auch die Digitalisierung den Weg bereiten. Der Prokurist sowie Geschäftsbereichsleiter Recht der Autobahn GmbH des Bundes verband diesen Ausblick mit dem Angebot an interessierte Kreise, diesen Weg engagiert mitzugehen und sich an diesem einmaligen Reformprojekt aktiv zu beteiligen.

Inzwischen sind erste Verfahren der neuen Autobahngesellschaft beim BVerwG anhängig. *Rolf Rockitt* berichtete über das Hin und Her bei der Beiladung der Autobahn GmbH. Zur Auswahl standen: die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlassung Nordwest oder nunmehr doch klar die Autobahn GmbH des Bundes. Ähnlich gestaltete sich dies auch bei der Passivlegitimation vor den Zivilgerichten: Ist es die Autobahn GmbH oder die Bundesrepublik Deutschland?

Weiter berichtete der Geschäftsbereichsleiter Personal, Organisation und Recht der Niederlassung Nordwest (Hannover) über die Herausforderung, an zahlreichen Stellen Ersatzneubauten zu errichten. Nicht selten wird die Autobahn von Straßen niedriger Klassifizierung überquert. Die Unterhaltungslast hierfür liegt nach § 13 FStrG in der Verantwortung der Autobahn GmbH des Bundes. Für den nunmehr erforderlichen Ersatzneubau ist grundsätzlich der Baulastträger der überführenden Straße (Bundesfernstraße, Landstraßen oder kommunale Straße) verantwortlich (§ 1 Abs. 4 FStrG). Denn nur dieser kann den Antrag auf Planfeststellung, den Antrag auf vorläufige Besitzeinweisung bzw. den Antrag auf Enteignung stellen. Gleichzeitig ist es der Baulastträger auch, der das Brückenbauwerk neu zu errichten hat. Ausnahmsweise ist dies jedoch die Autobahn GmbH des Bundes als Verpflichtete zur Unterhaltung der überführenden Brücke nach § 13 FStrG, wenn das neue Brückenbauwerk im Wesentlichen dem bisherigen Bauwerk entspricht oder wenn unter Verwendung moderner Baustoffe und Verbindungselemente aus wirtschaftlichen Gründen eine andere Tragkonstruktion gewählt worden ist, die für den Verkehr keine Verbesserung mit sich bringt. Voraussetzung hierfür ist jedoch zwingend, dass das Ersatzneubauwerk nicht der Planfeststellung gem. § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG unterliegt, also es zu keiner erheblichen baulichen Erweiterung kommt. Wünschenswert wäre nach den Worten des Straßenrechtlers eine entsprechen-

de Klarstellung durch das BMVI. Die bisherige Erlasslage ist leider zu sehr auf die Kostenlast bzw. -verteilung und nicht auf den klaren rechtlichen Befund ausgerichtet, wer das Ersatzneubauwerk bauen darf, fügte *Rockitt* hinzu.

#### 4. Luftreinhaltepläne vor Gericht – ein Werkstattbericht

Für Gebiete, in denen die Luftschadstoffgrenzwerte der EU-Luftqualitätsrichtlinie überschritten sind oder die Gefahr einer Überschreitung besteht, müssen Luftreinhaltepläne erstellt werden. In den Plänen werden Maßnahmen zur Minderung der Luftschadstoffbelastung festgelegt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird im Rahmen der Luftqualitätsüberwachung überprüft. Solange die Wirkung der Maßnahmen nicht zur Einhaltung der Luftqualitätswerte führt, müssen die Pläne fortgeschrieben werden.

Über seine Erfahrungen als Vorsitzender der beim 8. Senat anhängigen Gerichtsverfahren und anschließend als Moderator berichtete VRiOVG Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert (Bornheim) in einem spannenden Werkstattbericht über Luftreinhaltepläne vor Gericht und in seiner von den Beteiligten im Anschluss daran gewünschten Moderation.

Zunächst hatte das OVG Münster auf der Grundlage des Unionsrechts jeweils mit einem Paukenschlag die Luftreinhaltepläne von Aachen und Köln für rechtswidrig erklärt und dazu ausgeführt:

Der Luftreinhalteplan für die Stadt Aachen sei rechtswidrig und müsse deshalb vom Land NRW fortgeschrieben werden.<sup>2</sup> Der Planung lägen veraltete Daten zugrunde und die Behörden hätten Fahrverbote nicht hinreichend genau geprüft. Ein sofortiges Fahrverbot für Dieselfahrzeuge sei aber derzeit noch nicht anzuordnen, urteilte das Gericht am 01.08.2019 und bestätigte damit im Ergebnis die vorinstanzliche Entscheidung. Die in dem Luftreinhalteplan der Stadt Aachen vorgesehenen Maßnahmen genügen danach nicht den Anforderungen der Europäischen Richtlinie 2008/50/EG vom 21.05.2008 und des BImSchG. Danach müssten die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts »so kurz wie möglich« zu halten. Deshalb habe die zuständige Behörde auf der Grundlage aktueller Daten ernsthaft und differenziert alle geeigneten Maßnahmen, insbesondere auch Fahrverbote, zu prüfen. Fahrverbote könnten auch dann angeordnet werden, wenn der gemessene Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid 50 µg/cbm nicht überschreitet. Auch wenn Fahrverbote die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte wären, müsse die zuständige Behörde sie nicht zwingend anordnen. Vielmehr müssten Fahrverbote unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls verhältnismäßig sein. Von ihnen dürfe deshalb unter Umständen ganz oder teilweise abgesehen werden. Es komme insbesondere auch eine zeitliche Staffelung der Fahrverbote (etwa nach Euro 4 und Euro 5) in Betracht. Man könne auch Übergangszeiträume schaffen, damit Betroffene sich auf eine neue Situation einstellen können. Zu berücksichtigen seien auch gravierende Belange der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft sowie die infrastrukturelle Bedeutung des betroffenen Verkehrsbereiches. Außerdem seien Ausnahmen

für bestimmte Gruppen (etwa Handwerker oder Anwohner) und nachgerüstete Dieselfahrzeuge zu erwägen.

Auch der Luftreinhalteplan für die Stadt Köln war nach einem weiteren Urteil des OVG Münster<sup>3</sup> rechtswidrig und müsse vom Land NRW fortgeschrieben werden. Fahrverbote müssten unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls verhältnismäßig sein. In dem neuen Luftreinhalteplan müsse das Land NRW unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Messwerte daher zunächst streckenbezogene Fahrverbote prüfen. Dabei müssten insbesondere der dadurch bedingte Ausweichverkehr und dessen Auswirkungen näher untersucht werden. Sollten durch den Ausweichverkehr Grenzwerte in anderen Straßen überschritten werden, könne dies Fahrverbote für weitere Straßen erforderlich machen. Die Bezirksregierung Köln müsse auch prüfen, für welche Fahrzeuge Ausnahmen vom Fahrverbot erteilt werden können, ohne die Einhaltung der Grenzwerte zu gefährden (bspw. Fahrzeuge von Handwerkern oder Anwohnern oder nachgerüstete Fahrzeuge).

In der Folgezeit haben sich das Land NRW, die durch die Klagen betroffenen Städte und die Deutsche Umwelthilfe (DUH) in allen gerichtlich anhängigen 14 Verfahren nach und nach auf einen Vergleich geeinigt. Dabei haben sich die Parteien auf konkrete Maßnahmen verständigt, mit denen an allen Messstationen die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid erreicht werden soll. Die Vergleichsverhandlungen wurden zunächst vom 8. Senat geführt. Nach seinem Ausscheiden als Senatsvorsitzender im Mai 2020 führte *Seibert* diese Vergleichsverhandlung auf Bitten der Beteiligten fort.

Bereits in einem ersten Vergleich hatten sich das Land NRW, die DUH sowie die Städte Bielefeld, Bochum, Düren, Gelsenkirchen, Hagen, Oberhausen und Paderborn in sieben Klageverfahren zur Fortschreibung der jeweiligen Luftreinhaltepläne auf konkrete Maßnahmen zur Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid geeinigt und entsprechende Vergleichsvorschläge des 8. Senats des OVG NRW angenommen. Vorausgegangen waren intensive und aufwändige Vorbereitungen der Beteiligten sowie konstruktive Gespräche in den Erörterungsterminen vor dem Senat am 11. und 12.02.2020. In allen Verfahren sind Gesamtkonzepte unterschiedlicher Luftreinhaltemaßnahmen erarbeitet worden, mit denen eine zügige Grenzwerteinhaltung erreicht werden soll. Es sollen nicht nur kurzfristige, sondern auch mittel- und langfristige Maßnahmen zur nachhaltigen, umweltgerechten Veränderung der Verkehrssituation in den jeweiligen Städten ergriffen werden, um die Luftschadstoffbelastung kontinuierlich zu vermindern. Fahrverbote sehen die Vergleiche nicht vor.

In allen Städten werden ferner Verbesserungen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) angestrebt. Förderungsfähige Busse im ÖPNV und Fahrzeuge im kommunalen Fuhrpark erhalten, soweit technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll, eine Hardware-Nachrüstung oder werden durch

2 OVG Münster, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 – VRS 137, 14.

3 V. 12.09.2019 – 8 A 4775/18 – VRS 137, Nr. 27.

Fahrzeuge mit moderner Abgastechnik ersetzt. Zahlreiche konkrete Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs sollen nachhaltig zur Verbesserung der Luftqualität beitragen. Vielfach werden auch Parkraumbewirtschaftungskonzepte erweitert und optimiert.

Nach einer zweiten Vergleichsrunde für die Städte Bielefeld, Bochum, Düren, Hagen, Oberhausen und Paderborn wurde in dem Düsseldorfer Vergleich auch das letzte noch offene Klageverfahren der DUH gegen das Land NRW beendet.

Die Vergleichstexte wurden jeweils an die örtlichen Verhältnisse angepasst. Zu den Eckpunkten des Düsseldorfer Vergleichs zählen: Die Parteien bekennen sich zu Verkehrswende und Klimaschutz und die alle Belange verbindende Komplexität. Daraus ergeben sich konkrete Maßnahmen, unter anderem: Weitere Umsetzung des Green-City Masterplans und des Klimaschutzplans zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035, Beibehaltung der umweltsensitiven Signalsteuerung zur Entlastung der Belastungsschwerpunkte Corneliusstraße und Merowingerstraße sowie Tempo 30 auf der Merowingerstraße, Aufbau einer kooperativen, intelligenten Verkehrsinfrastruktur, beschleunigter Ausbau der Radinfrastruktur in Düsseldorf, inklusive schneller Ausbau von zusammenhängenden Radachsen und Abstellanlagen, sowie Ausbau von Mobilitätsstationen, »Traffic Pilot« – Ampelphasenassistent für den Rad- und Kfz-Verkehr, Neubau der U-Bahn-Linie U 81 zur Verbindung der Verkehrsknotenpunkte Düsseldorf Hauptbahnhof, Messe Düsseldorf, Flughafen, abgasarme Busse im ÖPNV, Projekte zur Beschleunigung des öffentlichen Nahverkehrs und Ausweisung von P+R-Parkplätzen, weitere Modernisierung der kommunalen Flotte, Ausbau der E-Ladeinfrastruktur, Landstromversorgung für Binnenschiffe, bestehendes Förderprogramm zur Anschaffung von Lastenfahrrädern.

Fahrverbote konnten dabei in NRW vermieden werden. Stattdessen sind zahlreiche Verbesserungen, zum Beispiel bei Verkehrsführungen sowie im ÖPNV und dem Rad- und Fußverkehr hinzugekommen. Die Luftqualität hat sich spürbar verbessert. Der Gesundheitsschutz wurde gestärkt, war die Einschätzung der Landespolitik aber auch der DUH, wobei die Beteiligten auf eine Win-Win-Situation hinwiesen und auch mit einem Lob an *Seibert* nicht sparten. Vielleicht ist ihm auch etwas seine Mediationsausbildung zugute gekommen, vermutete auch *Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß*

(Bonn), der den Vergleichsabschluss zugleich als Beleg für die Grenzen richterlicher Entscheidungsmöglichkeiten wertete.

## 5. Nächstes Herbsttreffen 2022 wohl in Leipzig

Die anschließende Mitgliederversammlung hielt eine Reihe von durchaus vorzeigbaren Überraschungen bereit. Eines war schon zu Beginn der eingehenden Beratungen von vornherein klar: Die Neuordnung der Straßenbauverwaltung des Bundes wird auch an dem Arbeitskreis nicht ganz spurlos vorbeigehen. So ist der Arbeitskreis auf Antrag von *Doris Drescher* und *RiBVerfG a.D. Prof. Dr. Udo Steiner* (Regensburg) auf den Themenbereich »Straßenrecht und Straßenplanungsrecht« erweitert worden – eine Themenergänzung, die für den Arbeitskreis immer schon eine große Rolle gespielt hat (*Stüer*, DVBl 1991, 1333). Auch wurde vorgeschlagen, ähnlich wie die Gesellschaft für Umweltrecht ein Treffen der Straßenrechtler neben Bonn alternierend auch in Leipzig vorzusehen, wo inzwischen das FBA seinen Hauptsitz errichtet hat. Vielleicht schwang für die erkennbare Aufbruchstimmung angesichts der diesjährigen 66. Bonner Jahrestagung wohl auch etwas die Erkenntnis des Entertainers *Udo Jürgens* mit: »Mit 66 Jahren, da fängt das Leben an. Mit 66 Jahren, da hat man Spaß daran. Mit 66 Jahren, da kommt man erst in Schuss. Mit 66 ist noch lange nicht Schluss«.

Das gilt wohl angesichts der vielleicht sogar zu neuen Ufern eines neuen Tages beflügelnden Umbruchstimmung auch für die Straßenrechtler Deutschlands. Schon der Dichterstürst *Wolfgang von Goethe* hatte dieses Glücksgefühl in Auerbachs Keller in der Leipziger Mädlern-Passage unter Beachtung der alten Pastorenregel beim Konveniat (»una minus« – eine Flasche weniger als anwesende geistliche Würdenträger) beschworen (»mein Leipzig lob ich mir«). Von Bonn nach Leipzig und wieder zurück, heißt wohl jetzt nach der engagierten Einladung von *Durner*, der zugleich *Brigitte Flögel* für ihren seit 2008 andauernden Einsatz in der Tagungsorganisation am Bonner Lehrstuhl dankte, die neue Reiseempfehlung. Und vielleicht könnte das sagenumwobene Gläschen Pfälzer Forschungswein, das der langjährige Leiter des Arbeitskreises und unvergessene Planungsrechtler *Prof. Dr. Willi Blümel* in konkurrenzloser Eintracht mit der Speyerer »Roten Inge« seiner Zeit über mehr als 20 Jahre kredenzte, am Ende einer Leipziger Straßenrechtstagung zu einer kleinen sächsischen Weinverköstigung verwandelt werden.