

**FORSCHUNGSINSTITUT  
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

BEI DER HOCHSCHULE  
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

**Willi Blümel (Hrsg.)**

**PLANUNG UND SONDERNUTZUNG  
VON STRASSEN**

---

**SPEYERER 75  
FORSCHUNGSBERICHTE**

ISSN 0179-2326

**Willi Blümel (Hrsg.)**

**Planung und Sondernutzung von Straßen**

Speyerer Forschungsberichte 75

**Willi Blümel (Hrsg.)**

**PLANUNG UND SONDERNUTZUNG  
VON STRASSEN**

**Vorträge des Forschungsseminars am 24./25. Oktober 1988**

**in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht"**

**der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen**

**3., unveränderte Auflage**

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG  
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

**1995**

1. Auflage Juni 1989
- 2., unveränderte Auflage Februar 1991
- 3., unveränderte Auflage November 1995

Druck und Verlag:

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

## INHALTSVERZEICHNIS

### **Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers**

Universitätsprofessor Dr. *Willi Blümel*,  
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts  
für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

1

### **Reichweite und Grenzen der Straßenplanung durch Bebauungsplan**

Ltd. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. *Hans Carl Fickert*,  
Ratingen

5

### **Rechtsprobleme der Sondernutzungen**

*Peter Kissner*, Vorsitzender Richter  
am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München

41

### **Verzeichnis der Teilnehmer**

63

### **Seminarprogramm**

69



## VORWORT

Der vorliegende Band der Speyerer Forschungsberichte enthält die Referate, die auf dem von mir geleiteten Forschungsseminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 24./25. Oktober 1988 in Speyer gehalten wurden.

Die Durchführung dieses sechsten gemeinsamen Forschungsseminars<sup>1</sup> unterschied sich insofern von den vorangegangenen Veranstaltungen, als

---

<sup>1</sup> Zum ersten gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27.4.1982 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1. Aufl. Juni 1982, 2. Aufl. Februar 1983; *Korbmacher*, Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, DÖV 1982, 517 ff.; *Kastner*, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entscheidungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschuß zu treffen?, DVBl. 1982, 669 ff.; *Fromm*, Die Bad Dürkheimer Gondelbahn, UPR 1983, 46 ff.; Berichte von *Krämer*, Straße und Autobahn 1982, 405 f., und *Schaeffer*, DVBl. 1982, 687 f.

Zum zweiten gemeinsamen Forschungsseminar am 29./30.10.1984 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte 42, 1984; *Paetow*, Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, DVBl. 1985, 369 ff.; *Broß*, Zur Teilbarkeit von (fern-)straßenrechtlichen Planungsentscheidungen, DÖV 1985, 253 ff.; Bericht von *Grupp*, DVBl. 1985, 152 ff.

Zum dritten gemeinsamen Forschungsseminar am 28./29.10.1985 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 49, 1986; *Kuschnerus*, Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 1986, 75 ff.; Berichte von *Stüer*, DÖV 1986, 65 ff., und *Michler*, DVBl. 1986, 278 ff.

Zum vierten gemeinsamen Forschungsseminar am 27./28.10.1986 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsberichte 55, 1. Aufl. Januar 1987, 2. Aufl. Mai 1987, 3. Aufl. März 1988; *Bartlperger*, Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Straßenplanung, DVBl. 1987, 1 ff.; *Kastner*, Die Wechselbeziehungen von (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung, DVBl. 1987, 73 ff.; dazu: *Labbé/Kastner*,

diesmal auf ein drittes Referat verzichtet wurde, um der Erörterung aktueller straßenrechtlicher Fragen im Rahmen der "Aktuellen Stunde" breiteren Raum einräumen zu können. Von der Aufnahme dieser Aussprache sowie der wiederum lebhaften Diskussion der Thesen der beiden Referenten in diesen Band wurde abgesehen. Insoweit wird auf die Berichte von *Stüer*<sup>2</sup> und *Ebling*<sup>3</sup> verwiesen.

Die Referate behandelten diesmal Fragen, die insbesondere für die Kommunen von Bedeutung sein dürften. Das betrifft einmal die Probleme, die sich bei der Planung von Straßen durch Bebauungspläne stellen. Die Behandlung dieses speziellen Themas im Arbeitsausschuß soll dazu dienen, die Gesamtplanung auf örtlicher Ebene als eine wichtige Möglichkeit fachlicher Planung in Erinnerung zu rufen und zu einem Instrument zu entwickeln, das die bei der Planung einer Straße auftretenden Probleme ebenso zufriedenstellend lösen kann wie das Planfeststellungsverfahren mit seinen differenzierten Regelungsmöglichkeiten. Besondere Aktualität gewinnt dieses Thema durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7.9.1988<sup>4</sup>, die sich mit Fragen des passiven Schallschutzes bei der Planung einer innerstädtischen Verbindungsstraße durch Bebauungsplan befaßt.

Mit dem zweiten Referat wurde das Planungsrecht, das den Schwerpunkt vergangener Forschungsseminare bildete, verlassen, um sich den in der gerichtlichen Praxis immer häufiger vorkommenden Problemen der Straßennutzung zuzuwenden. Die Einrichtung von Fußgängerzonen zur Belebung

---

Nochmals: (Fern-)Straßenrecht und Flurbereinigungsrecht, DVBl. 1987, 517 ff.; Berichte von *Stüer*, DÖV 1987, 104 ff., und *Michler*, DVBl. 1987, 410 ff.

Zum fünften gemeinsamen Forschungsseminar am 26./27. Oktober 1987 vgl. *Blümel* (Hrsg.), Bedarfsplanung - Planfeststellung - Immissionsschutz, Speyer Forschungsberichte 65, 1. Aufl. Februar 1988, 2. Aufl. Oktober 1988; Berichte von *Stüer*, DÖV 1988, 507 ff. und *Michler*, DVBl. 1988, 229 ff.

<sup>2</sup> DÖV 1989, 217 ff.

<sup>3</sup> DVBl. 1989, 405 ff.

<sup>4</sup> Az. 4 N 1.87, DVBl. 1988, 1167 = NJW 1989, 467 = UPR 1989, 34 = BayVBl. 1989, 87 (m. Anm. *Geiger*) = ZfBR 1989, 35 = NVwZ 1989, 251 (nur LS). Die Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung ist vorgesehen.

der Innenstädte etwa hat dazu geführt, daß der Straßenraum zunehmend auch für politische, künstlerische und (davon oft nicht trennbare) gewerbliche Zwecke in Anspruch genommen wird<sup>5</sup>. Das ruft aus Gründen des Anliegerschutzes und des Schutzes des Gemeingebrauchs der anderen Straßenbenutzer auf der einen und des Schutzes politischer Meinungsäußerung, der Kunst- und Berufsfreiheit auf der anderen Seite Nutzungs- und Verteilungskonflikte hervor, zu deren Lösung das vorliegende Referat beitragen soll.

Mein Dank gebührt den beiden Referenten sowie allen Diskussionsteilnehmern, die durch ihre Thesen bzw. Wortbeiträge zum Gelingen des Forschungsseminars beigetragen haben. Bedanken möchte ich mich ferner bei Univ.-Prof. Dr. *Klaus Grupp* und Assessor *Hans-Peter Michler* für die Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung sowie der redaktionellen Betreuung dieses Forschungsberichts. Schließlich danke ich meinem Assistenten *Wilfried Ebling*, meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Marliese Dietrich* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer für ihre Unterstützung ebenso wie *Elisabeth Lerchenmüller* vom Sekretariat des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung für ihre Mühen bei der Erstellung dieses Forschungsberichts.

Speyer, im Juni 1989

*Willi Blümel*

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa VGH Mannheim, U. v. 17.8.1988 - 14 S 689/87 -, NJW 1989, 1299 (Anfertigen von Scherenschnitten) m. Anm. *Würkner*, NJW 1989, 1266; VGH Kassel, B. v. 3.4.1987 - 2 TG 911/87 -, DÖV 1987, 876 (Aufruf zum Boykott der Volkszählung); BVerwG, U. v. 19.12.1986 - 7 B 144/86 -, NJW 1987, 1836 und VGH Mannheim, U. v. 26.6.1986 - 1 S 2448/85 -, NJW 1987, 1839 (Merkblatt für Straßenmusikanten).



## REICHWEITE UND GRENZEN DER STRASSENPLANUNG DURCH BEBAUUNGSPLAN\*

*Von Prof. Dr. Hans Carl Fickert*

### I. ZUR PROBLEMSTELLUNG; EIN- UND ABGRENZUNG DES THEMAS

1. Das auch nach der diesseitigen Ergänzung um die Worte "Reichweite und Grenzen" sehr offen formulierte Thema bedarf zunächst der Eingrenzung. "Straßenplanung" in Verbindung gebracht mit dem Planungsinstrument "Bebauungsplan" als verbindlicher Bauleitplan nach dem Baugesetzbuch (BauGB) kann nur als *rechtsverbindliche* Planung von Straßen i.S. ihrer Festsetzung in einem Bebauungsplan als Satzung verstanden werden.

Die *vorbereitende* Straßenplanung mittels Flächennutzungsplans - vergleichbar mit § 16 Fernstraßengesetz (FStrG) und den entsprechenden Vorschriften der Länderstraßengesetze - ist hier nicht zu behandeln. Die weiteren Ausführungen werden zeigen, ob der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan gänzlich unberücksichtigt bleiben kann. Straßenplanung *durch* Bebauungsplan kann nur so verstanden werden, daß es sich hierbei um die *Festsetzung des Plans* für eine bestimmte Straße, ein bestimmtes Straßenbauvorhaben, handelt.

---

\*

Eine um Fußnoten erweiterte Fassung des Referats ist in der Zeitschrift Baurecht, Heft 6/1988, S. 678 ff. veröffentlicht.

2. Der Begriff "*Straße*" umfaßt alle *rechtlich-öffentlichen* Straßen, Wege und Plätze - im Unterschied zu den *tatsächlich-öffentlichen* - von den Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) über die Landes- und Kreisstraßen bis zu den Gemeindestraßen in ihren verschiedenen Untergruppierungen. In den Flächenländern außer Baden-Württemberg rechnen auch die "sonstigen öffentlichen Straßen" als eine in der Straßenhierarchie unter den Gemeindestraßen stehende *eigene* Straßengruppe zu den hier zu behandelnden oder jedenfalls unter den Begriff der rechtlich-öffentlichen Straßen fallenden Wege, teilweise wiederum mit Untergruppierungen oder mit eigenen Bezeichnungen. Daß das Bayerische Straßen- und Wegegesetz die gemeindlichen Fußgängerbereiche nach Artikel 53 unter den sonstigen öffentlichen Straßen führt - mit den sich daraus ergebenden *straßenrechtlichen* Problemen -, soll hier nur als Besonderheit am Rande erwähnt werden.
  
3. Es bleibt zu klären, ob diese Straßen generell oder nur unter bestimmten Voraussetzungen durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan geplant oder gebaut werden können, d.h. der Plan für das Straßenbauvorhaben rechtsverbindlich festgesetzt werden kann. Die Grundaussage trifft § 9 Abs. 1 Nummer 11 Baugesetzbuch (BauGB). Nach dieser Bestimmung können im Bebauungsplan festgesetzt werden "die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen sowie den Anschluß anderer Flächen an die Verkehrsflächen".  
Die *Festsetzung von Verkehrsflächen* mittels Bebauungsplans zur Abgrenzung der dem Verkehr dienenden Flächen von den Bau- und sonstigen Flächen als eine der in § 9 Abs. 1 BauGB abschließend geregelten 26 Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der städtebaulichen Planung vermag infolge der allgemein gehaltenen Aussage für die Eingrenzung und Verdeutlichung des Themas nichts beizutragen. Zum einen braucht es sich bei den Verkehrsflächen nicht um Straßen der erwähnten Kategorien zu handeln, zum anderen sind die genannten Straßengruppen bestimmten Trägern der Straßenbaulast zugeordnet, die die Straßenplanung jeweils wahrzunehmen haben. Beides erfährt durch die

Bestimmung der Festsetzung von Verkehrsflächen durch Bebauungsplan keine Konkretisierung.

- 4.a) Der Schlüssel zur Gewinnung der erforderlichen Klarheit über das Thema ist bei der grundsätzlichen Aufgabenstellung des Bebauungsplans zu suchen.

Ein Bebauungsplan als *verbindlicher* Bauleitplan ist von der *Gemeinde* in *eigener* Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung erforderlich ist (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 3 BauGB). Der Bebauungsplan ist das maßgebende Planungsinstrument, um die *Bedürfnisse der örtlichen Gemeinschaft*, abhängig von der Gemeindegröße, Wirtschaftskraft, Gebietsstruktur und sonstigen Strukturelementen, für jedermann verbindlich zum Ausdruck zu bringen. "Straßenplanung durch Bebauungsplan" - ohne Heranziehung der speziellen Vorschriften in den Straßengesetzen von Bund und Ländern über die Ersetzungswirkung des Bebauungsplans - ist als die Umsetzung eines für die städtebauliche Entwicklung maßgebenden Planungsleitsatzes zu begreifen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB), soweit die städtebauliche Ordnung die diesbezügliche Straße erfordert.

- b) Für die Eingrenzung des Themas bedeutet diese Feststellung, daß *ausschließlich* durch Bebauungsplan nur die Gruppe von Straßen geplant und gebaut werden kann, die der Planungshoheit der Gemeinde unterfällt *und* deren verbindliche Planung nicht in dem Straßen- und Wegegesetz des Landes als *lex specialis* geregelt ist, oder das Straßengesetz die Regelung der Straßenplanung durch Bebauungsplan als Wahlmöglichkeit jedenfalls zuläßt. Es handelt sich dabei um die *Gemeindestraßen* in der geschlossenen Ortslage der Gemeinden, unabhängig von ihrer unterschiedlichen Zweckbestimmung (§ 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1-3 StrWG NW). Diese Straßen brauchen das Referat lediglich am Rande zu beschäftigen.
- c) In *kreisfreien* Gemeinden können Verkehrsflächen durch Bebauungsplan festgesetzt werden, die innerhalb des Gemeindegebietes nach ihrer

Verkehrsbedeutung in die *Gruppe der Kreisstraßen* eingestuft werden sollen und dementsprechend zu widmen sind (vgl. u.a. § 3 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 3 StrWG NW; Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V. m. Art. 41 Buchst. b BayStrWG). Die *Kreisstraßen*, die nach den Straßengesetzen als Straßen von überörtlicher Verkehrsbedeutung eingestuft sind, gewinnen für die Themastellung besondere Bedeutung. Denn für den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Kreisstraßen sehen die Planungsvorschriften der Straßengesetze der Flächenländer - wenn auch in unterschiedlicher Regelungsdichte - vom Grundsatz her die *Planfeststellung* vor, räumen daneben jedoch die Möglichkeit der Ersetzung der Planfeststellung durch Bebauungspläne ein. Ob *kreisfreie* Gemeinden die Planung künftig als Kreisstraßen einzustufender Straßen *unmittelbar* durch Bebauungspläne nach § 9 Abs. 1 BauGB, d.h. ohne Rückgriff auf die spezielle straßengesetzliche Vorschrift, vornehmen können - mit daran sich anknüpfenden weiteren Überlegungen -, wird zu einer der Fragen des Referats gehören.

- d) Bei den *Bundesfernstraßen* und *Landesstraßen* ist nach den Straßengesetzen von Bund und Ländern für den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen die Planfeststellung einheitlich verbindlich vorgeschrieben; daneben kann der Straßenplan auch durch Bebauungspläne festgesetzt werden, wobei Voraussetzung und Regelungsinhalt in den Straßengesetzen unterschiedlich ausgestaltet sind (vgl. § 38 Abs. 4 StrWG NW, Art. 36 Abs. 3 u. 4 BayStrWG, § 38 Abs. 4 NStrG). *Einheitlich* ist dagegen die Bestimmung in allen Straßengesetzen, daß bei einer Bundesfernstraßen oder Landesstraßen betreffenden notwendigen Ergänzung oder einer Abweichung von Festsetzungen des Bebauungsplans die *Planfeststellung* durchzuführen ist.
- e) Schließlich ist noch kurz darauf einzugehen, ob und gegebenenfalls inwieweit in der *Gruppe der "sonstigen öffentlichen Straßen"* die Planung und der Bau der Straßen durch Bebauungsplan erfolgen kann. Die sonstigen öffentlichen Straßen unterstehen - anders als die beschränkt-öffentlichen Gemeindestraßen - nicht der Planungshoheit der Gemeinde,

mögen sie auch auf dem Gemeindegebiet liegen, wie eine Panzerstraße auf einem Truppenübungsplatz, die im Eigentum eines Kreises stehende Straße zu einem Denkmal (Porta Westfalica, Hermannsdenkmal) oder die landeseigene Erschließungsstraße in einem Universitätsgelände. Die Festsetzung der Verkehrsflächen durch Bebauungsplan kann nur dann in Betracht kommen, wenn der Träger der Baulast für die sonstige öffentliche Straße durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung Planung und Bau der Gemeinde überträgt. Die *Planfeststellung* für sonstige öffentliche Straßen ist in keinem der Straßengesetze vorgesehen.

5. Zur Eingrenzung des Themas und gleichzeitig für die Frage der Reichweite der Straßenplanung durch Bebauungsplan wird im folgenden auf die Straßen des überörtlichen Verkehrs, das sind die Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen, abgestellt. Die Ausführungen über Rechtsnatur, Inhalt und Besonderheiten der Festsetzung des Plans für Bauvorhaben der Straßen des überörtlichen Verkehrs durch Bebauungsplan treffen auf die Festsetzung der Verkehrsflächen für Gemeindestraßen nur begrenzt zu.

## II. EINIGE GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN ZUR STRASSENPLANUNG DURCH BEBAUUNGSPLAN; WAHLMÖGLICHKEIT DES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS BEI DEN STRASSEN DES ÜBERÖRTLICHEN VERKEHRS

1. Der Bebauungsplan setzt nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB lediglich neutral "die Verkehrsflächen" fest. Über die weitere Behandlung der festgesetzten Verkehrsflächen, d.h. für welche Straßengattung sie gewidmet werden (sollen), trifft das Baugesetzbuch keine Aussagen. Es kennt weder den Begriff der Gemeindestraßen noch andere straßenrechtliche Regelungen. Die Straßen des überörtlichen Verkehrs werden nur

in einer Vorschrift im Zusammenhang mit dem Umfang des Erschließungsaufwands genannt.

Die rechtsverbindlichen Festsetzungen in einem Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung (§ 1 Abs. 2 und 3, § 8 Abs. 1 BauGB) können nur durch die Gemeinde in dem dafür gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsplanverfahren vorgenommen werden. Andere Gebietskörperschaften (Bund, Land oder Landkreis) können als Träger der Straßenbaulast für ihre Straßen das Instrument des Bebauungsplans für ihre Straßenplanung(en) nicht in Anspruch nehmen.

2. Die Festsetzung der Verkehrsflächen, d.h. der Nutzflächen zwecks späterer Benutzung der gewidmeten Straße entsprechend dem Widmungsinhalt, und Festsetzung der sonstigen Flächen zur Insverksetzung des Straßenbauvorhabens sind hinsichtlich der *Straßenplanung von Gemeindestraßen* alleinige Angelegenheit der Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung. Da die Planfeststellung von Gemeindestraßen in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder nur in einigen ausdrücklich normierten Fällen vorgesehen ist, auf die aus Zeitgründen nicht eingegangen werden kann, erfolgt die rechtsverbindliche *Planung von Gemeindestraßen* - die immerhin fast Zweidrittel aller öffentlichen Straßen der Bundesrepublik ausmachen - im Grundsatz mittels Bebauungsplans.
3. Stehen *Kreisstraßen* in der Baulastträgerschaft kreisfreier Städte, so fragt es sich, ob deren Planung aufgrund der Planungshoheit der Gemeinde und insbesondere im Zusammenhang mit anderen städtebaulichen Festsetzungen **unmittelbar** durch Bebauungsplan geregelt werden kann, oder ob der **U m w e g** über die straßenrechtliche *Ersetzungsvorschrift* gewählt werden muß. Die Frage ist keineswegs akademisch: denn von der jeweiligen Beantwortung hängt es ab, ob bei einer notwendigen Ergänzung der Kreisstraßenplanung mittels Bebauungsplans oder bei einer Abweichung von diesbezüglichen Festsetzungen das Rechtsinstitut der straßenrechtlichen Planfeststellung Platz greift. Ist eine Kreisstraße in den Bebauungszusammenhang einer

kreisfreien Stadt dergestalt eingebunden, daß die Festsetzung der straßenplanerischen Erfordernisse für die Kreisstraße lediglich eine Regelung im Rahmen eines komplexen städtebaulichen Ortsrechtssetzungsverfahrens bildet, wird nach dem Sinngehalt der bundesrechtlich geregelten städtebaulichen Planungsvorschriften die Kreisstraßenplanung *unmittelbar* durch Bebauungsplan diesseits für rechtens gehalten.

Handelt es sich dagegen um die Kreisstraße einer kreisfreien Stadt, die im Außenbereich als Zubringer zu einer Bundesautobahn durch Bebauungsplan als sog. *isolierte Straßenplanung* festgesetzt wird, müßte für eine Ergänzung des Bebauungsplans bzw. eine Abweichung von ihm nach den straßenrechtlichen Vorschriften über die (begrenzte) Ersetzungswirkung des Bebauungsplans nunmehr das Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

Gesetzlich nicht geregelt sind die Fälle, in denen Kreisstraßen - wie auch andere Straßen des überörtlichen Verkehrs - vielfach oder überwiegend nicht auf der Grundlage eines festgestellten Plans nach Straßenrecht oder aufgrund eines Bebauungsplans nach dem Bundesbaugesetz gebaut worden sind, sondern aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses nach Enteignungsrecht oder etwa nach einem Fluchtlinienplan des preußischen Fluchtliniengesetzes von 1875. Handelt es sich um solch einen Fall, hat die kreisfreie Stadt die *Entscheidungsfreiheit*, ob sie die Ergänzung etwa in Gestalt einer Verbreiterung der Kreisstraße oder ihre Verlegung durch Bebauungsplan oder Planfeststellung regelt.

4. Handelt es sich um die *Ortsdurchfahrt* einer Kreisstraße, Landes- oder Bundesstraße einer kreisangehörigen Gemeinde, die aufgrund der maßgebenden Einwohnerzahl Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrt ist, hat die Gemeinde das *Wahlrecht*, ob sie die Verbreiterung oder etwa Verlegung der Straße aufgrund eines Bebauungsplans oder eines planfestgestellten Plans nach Straßenrecht durchführen will. Die Entscheidung kann davon beeinflußt werden, ob und inwieweit die Gemeinde Herr des Planungsverfahrens bleiben will. Beabsichtigt die Gemeinde, im Rahmen der Straßenplanung gleichzeitig einen bestimmten

Geltungsbereich ihres Gebiets städtebaulich zu ordnen, etwa Kreuzungen mit anderen Straßen zu regeln und das Maß der baulichen Nutzung für den Geltungsbereich gleichzeitig zu ändern, wird sich die Durchführung der Straßenbaumaßnahme mittels Festsetzungen in einem Bebauungsplan anbieten. Zuständig bleibt für das Bebauungsplanverfahren dann der Rat der Gemeinde.

### **III. ERSETZUNG DER PLANFESTSTELLUNG FÜR STRASSEN DES ÜBERÖRTLICHEN VERKEHRS DURCH BEBAUUNGSPLÄNE NACH § 9 BAUGB**

#### **1. Allgemeines zur Ersetzungswirkung; kurzer Rückblick auf die Entwicklung der Vorschrift**

In den Straßengesetzen des Bundes und der Länder heißt es - nach der Novellierung der Länder-Straßengesetze nunmehr im wesentlichen wort- oder jedenfalls inhaltsgleich -, daß Bebauungspläne nach § 9 BBauG (jetzt: § 9 BauGB) die Planfeststellung ersetzen. Und weiter: "Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen".

Eine im *Rechtsgehalt* gleiche Vorschrift enthielt das Bundesfernstraßengesetz bereits in seiner ursprünglichen Fassung von 1953, also lange vor Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes. § 17 Abs. 3 FStrG lautete damals:

"Die unter Mitwirkung der Träger der Straßenbaulast aufgestellten oder von diesen nachträglich anerkannten Fluchtlinienpläne, Bebauungspläne oder andere förmlich festgestellten städtebaulichen Pläne ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Ist eine Ergänzung notwendig, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen".

Die Möglichkeit der **A b w e i c h u n g** von Festsetzungen des Bebauungsplans fehlte in der ursprünglichen Fassung. Durch § 183 BBauG wurde § 17 Abs. 3 FStrG den Vorschriften des Bundesbaugesetzes angepaßt. Der jetzige § 17 Abs. 3 FStrG, der auf das 2. Fernstraßenänderungsgesetz vom 4. Juli 1974 zurückgeht - durch Art. 2 zum Baugesetzbuch zur Anpassung sonstigen Bundesrechts nunmehr dem Baugesetzbuch angepaßt (Art. 2 Nr. 12 Buchst. b) -, hat bei der Novellierung der entsprechenden Vorschrift in den Länderstraßengesetzen mehrfach Pate gestanden (u.a. nach § 38 Abs. 4 StrWG NW; § 38 Abs. 4 NStrG; § 5 Abs. 2 LStrG RP).

## 2. Reichweite und Voraussetzungen der Ersetzungswirkung

- a) Die Straßengesetze haben keine Aussage darüber getroffen, ob der Gemeinde mit der Bestimmung des § 17 Abs. 3 FStrG, die im weiteren für alle Straßengesetze steht, ein **u n e i n g e s c h r ä n k t e s** Wahlrecht zusteht, die Festsetzung des Straßenbauplans entweder mittels Planfeststellung nach Straßenrecht oder aufgrund eines Bebauungsplans nach § 9 BauGB vornehmen zu können. Da § 17 Abs. 3 FStrG die Ersetzung durch Bebauungspläne voraussetzungslos einräumt, stellt sich zwangsläufig die Frage, welcher Sinngehalt der Ersetzungswirkung der Planfeststellung durch Bebauungspläne zugrunde liegt. Literatur und höchstrichterliche Rechtsprechung haben diese Rechtsfrage nur am Rande behandelt. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich mit dem Wahlrecht der Gemeinde - soweit ersichtlich - nur in einer, allerdings vielbeachteten Entscheidung befaßt (BVerwG, U.v. 3.6.1971 - IV C 64.70 -, BVerwGE 38, 152 = BRS 24 Nr. 1 = DVBl. 1972, 119 mit Anmerkung von *Blümel* = BauR 1971, 179). In diesem Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht sich im wesentlichen jedoch nur mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Bebauungsplan bei **B e s c h r ä n k u n g** auf ein Straßenbauvorhaben auch in den Fällen das richtige Instrument sei, in denen der Bebau-

ungsplan in Konkurrenz zu einem anderen, gerade für diese isolierte Straßenplanung geschaffenen Planverfahren steht. Das Bundesverwaltungsgericht hat das im Ergebnis für Rechtens angesehen. Das Bundesverwaltungsgericht ist auch den unterschiedlichen Rechtsfolgen nachgegangen, die sich aus der Wahl ergeben, eine Straßenplanung entweder nach dem Bundesbaugesetz oder nach den Straßengesetzen festzusetzen. Den Entscheidungsgründen ist nicht zu entnehmen, ob das Bundesverwaltungsgericht dem Sinngehalt der Städtebauplanung entsprechend dem abgestuften Planungssystem nachgegangen ist und aufgrund der Zielsetzung des Bundesbaugesetzes Überlegungen angestellt hat, ob das Wahlrecht unbeschränkt ausgeübt werden kann oder, aus dem Sinngehalt sich eventuell ergebend, inwieweit bzw. in welchen Fällen die Ersetzungswirkung nach § 17 Abs. 3 FStrG auszuschließen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in dem erwähnten Urteil dazu keine Veranlassung, weil der Fall sich im Stadtstaat Hamburg zugetragen hat, der aufgrund der ihm - wie dem Land Berlin - eingeräumten Sonderregelungen nach § 188 BBauG (jetzt: § 246 BauGB) seinerzeit jedwede Straßenplanung - also auch für die Bundesfernstraßen - durch Bebauungsplan festgesetzt hat. Nach § 188 Abs. 6 BBauG (jetzt § 246 Abs. 5 BauGB) gilt das Land Hamburg für die Anwendung des Bundesbaugesetzes ausdrücklich als Gemeinde. Daß die Festsetzung der Bebauungspläne in den Ländern Hamburg und Berlin teilweise als Rechtsverordnung erfolgt, ist für die Themenstellung nicht von Bedeutung.

- b) Nach der Systematik des Raumplanungsrechts beschränkt sich die Bauleitplanung auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des betreffenden Gemeindegebiets (§ 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 BauGB). Die Städtebauplanung als die für den gemeindlichen Bereich allzuständige Gesamtplanung schließt die Planung von Verkehrswegen selbstverständlich ein. Diese Verkehrswegeplanung kann räumlich jedoch nur soweit vorgenommen werden, als sie der örtlichen Gemeinschaft zu dienen bestimmt ist. Dazu zählen in erster Linie alle funktionell der Gemeinde zuzurechnenden Straßen auf Grund ihrer Erschließungs-

funktion im weitesten Sinne. Ferner gehören dazu die *Ortsdurchfahrten* von Straßen überörtlichen Verkehrs wie Bundes- und Landesstraßen; sie dienen nach der Inhaltsbestimmung des Begriffs "Ortsdurchfahrt" (§ 5 Abs. 4 FStrG) entscheidend auch der kommunalen Kommunikationsfunktion.

Soweit es sich um Straßen des weiträumigen oder mindestens regionalen Fernverkehrs handelt, die nicht in der Baulast der Gemeinde stehen, können die Verkehrswege nicht der örtlichen Gesamtplanung zugerechnet werden. Eine Bundesautobahn beispielsweise, für die der Bund gerade wegen der überörtlichen, weiträumigen Verkehrsbedeutung Baulastträger ist, kann nicht als eine Verkehrsanlage der örtlichen Gemeinschaft angesehen werden. Das gleiche gilt vom Grundsatz her für die freien Strecken von Bundesfernstraßen oder anderen Straßen des überörtlichen Verkehrs - etwa im Außenbereich -, wenn die Straße durch einen anderen Baulastträger als die Gemeinde geplant und gebaut werden soll. In den Fällen, in denen nach der Planungssystematik eine Straße aufgrund ihrer Begriffsmerkmale und damit nach ihrer Verkehrsbedeutung nicht der städtebaulichen Gesamtplanung sondern der überörtlichen Fachplanung zugehört, *entfällt das Recht der Gemeinde* - gleich welcher Größenordnung -, für die Festsetzung der Verkehrsflächen zwischen dem Bebauungsplanverfahren und dem Planfeststellungsverfahren wählen zu können, abgesehen von der Wahlmöglichkeit der Gemeinde, wenn sie - etwa durch UI-Vereinbarungen - Aufgaben der Straßenbaulast übernommen hat.

Die *u n e i n g e s c h r ä n k t e* Wahlmöglichkeit im Sinne von § 17 Abs. 3 FStrG würde nach diesseitiger Auffassung der planungsrechtssystematisch erforderlichen Abgrenzung zwischen örtlicher Gesamtplanung und überörtlicher Fachplanung, deren besondere Stellung im Baugesetzbuch durch § 38 zum Ausdruck kommt, nicht gerecht. Sie würde dem auf die Ortsebene beschränkten Auftrag der städtebaulichen Planung widersprechen.

Etwas anderes könnte dann Platz greifen, wenn die Gemeinde zur Förderung eigener Planungsvorstellungen sich bereiterklärt hat, den erforderlichen Grunderwerb als eine Teilleistung zur Durchführung

des Straßenbauvorhabens selbst zu erbringen. Oder: eine weitschauend planende Gemeinde möchte den Bau einer bestimmten überörtlichen Straße zwecks besserer Anbindung ihres Flughafens dadurch fördern, daß sie die abgestimmte Trasse in ihrem eigenen Interesse durch den Erwerb der Grundflächen sichert. Fehlt dem Träger der Straßenbaulast der überörtlichen Straße die erforderliche Planungskapazität oder verfügt er im derzeitigen Zeitpunkt nicht über die erforderlichen Finanzierungsmittel, kann die Gemeinde aufgrund eines *öffentlich-rechtlichen Vertrages* oder einer entsprechenden Vereinbarung die Straßenplanung durch Bebauungsplan übernehmen. Diese Möglichkeiten zweckmäßiger Kooperation zur Förderung einer eventuell weitgreifenden Straßenbauplanung liegen jedoch außerhalb der der Gemeinde gesetzlich eingeräumten Wahlmöglichkeit.

- c) Zur Abklärung der Frage, ob die Ersetzungswirkung eines Bebauungsplans gegenüber dem Planfeststellungsinstrumentarium nicht bereits aufgrund planungsrechtlicher Vorgaben eingeschränkt sein kann, ist kurz auf das Verhältnis des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan einzugehen, insbesondere inwieweit die nach dem Baugesetzbuch bestehende Abhängigkeit sich auch auf die Ersetzungswirkung der Bebauungspläne gegenüber der Planfeststellung auswirkt.

Als die Vorschrift des § 17 Abs. 3 FStrG normiert wurde (vgl. Abschn. III, 1), war das Dogma der im Regelfall unablässigen Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht herausgearbeitet worden. Im Zuge der verschiedenen Anpassungen der Vorschrift an die vorangegangenen Änderungen des Bundesbaugesetzes bzw. an das Baugesetzbuch sind von gesetzgeberischer Seite keine diesbezüglichen Überlegungen angestellt worden. Nach dem Sinngehalt des § 8 Abs. 2 BauGB soll mit der Beachtung der im Flächennutzungsplan dargestellten beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung gewährleistet werden, daß bei der Umsetzung in verbindliche Regelungen die "Grundzüge" nicht verlassen werden. Das kann gerade für ein Verkehrskonzept von besonderer Bedeutung sein. Aus diesem Grunde haben zahlreiche Ge-

meinden im frühen Zeitpunkt einen *Generalverkehrsplan* erarbeiten lassen, um ihre Entscheidungen an einem langfristigen Konzept für die häufig ineinander greifenden, aber auch gegenläufigen Belange der unterschiedlichen Verkehrswege ausrichten zu können.

Aufgrund des Rechtsgehalts der Vorschrift des § 8 Abs. 2 BauGB ergibt sich, daß der Ersetzung einer Planfeststellung durch Bebauungspläne im Sinne von § 17 Abs. 3 FStrG die Darstellung in einer *vorbereitenden Planung* dann vorangegangen sein muß, wenn es sich um Neubaumaßnahmen oder eine wesentliche Änderung - etwa Verlassen der bestehenden Trasse mit erheblichen Konsequenzen für das Verkehrsnetz - handelt. Der Bebauungsplan müßte in einem solchen Fall aus dem Flächennutzungsplan in der Weise "entwickelt" worden sein, daß die Straßenplanung im Flächennutzungsplan bereits als *Fläche für den überörtlichen Verkehr* dargestellt worden ist (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Das vorbereitende Planverfahren könnte allerdings auch in einem Verfahren nach § 16 FStrG oder etwa nach § 37 StrWG NW (§ 37 LStrG BW, Art. 35 BayStrWG, § 37 NStrG) erfolgt sein. Der Unterschied liegt darin, daß die Darstellung der Grundzüge auch der verkehrlichen Planung im Flächennutzungsplan zwingend ist, während die *vorbereitende* straßenrechtliche Planung beim Neubau und der wesentlichen Änderung einer Bundesfernstraße oder einer Landesstraße nur *faktisch* obligatorisch ist und aus dem Unterbleiben sich keine verfahrensrechtlichen Konsequenzen ergeben.

Nach dem Wortlaut besteht hinsichtlich der Darstellung der Flächen für die überörtlichen Straßen scheinbar keine Einschränkung. Der planungsrechtliche Begriff "darstellen" muß nach dem Sinngehalt der städtebaulichen Planung und nach Ziel und Zweck des Flächennutzungsplans jedoch differenziert betrachtet werden. Nach § 5 Abs. 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan die Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren *Bedürfnissen der Gemeinde* in den Grundzügen darzustellen. Nach der Begriffsdefinition für Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 3 FStrG) und danach, daß es sich um geplante anbaufreie Straßen des *weiträumigen Verkehrs* handelt, scheidet die Darstellung von *geplanten Verkehrsflächen für Bundesauto-*

*bahnen* im Flächennutzungsplan im allgemeinen schon deshalb aus. Abgesehen davon unterliegt der Flächennutzungsplan einem rechtsförmlichen Bauleitplanverfahren mit allen Unwägbarkeiten eines solchen Verfahrens, insbesondere möglichen Zufallsmehrheiten bei der Entscheidung durch den Rat der Gemeinde, dem sich der Träger einer Bundesfernstraßenplanung - schon wegen des zu beachtenden Netzzusammenhangs im größeren Raum - nicht unterwerfen kann.

Entscheidendes Kriterium für die Darstellung einer geplanten überörtlichen Verkehrsfläche im Flächennutzungsplan ist, daß die Straße **ü b e r w i e g e n d** den Verkehrsbedürfnissen der Gemeinde zu dienen bestimmt sein muß. Andernfalls ist die Aufnahme in den Flächennutzungsplan - abgesehen von dem "*Vermerken*" in Aussicht genommener Festsetzungen von Planungen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 BauGB) - als "Kennzeichnung" anzusehen. Sie ist in den Fällen anstelle der Darstellung zu wählen, in denen eine Gemeinde in Übereinstimmung mit dem Straßenbaulastträger vorsorglich eine Trasse freihalten will und bereit ist, dieses in ihrem Flächennutzungsplan kenntlich zu machen.

In den Fällen, in denen die Gemeinde eine weiträumige Fernstraßenplanung **n i c h t** darstellen kann, weil sie eben nicht der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung zu dienen bestimmt ist, kann ein Bebauungsplan auch nicht die Planfeststellung ersetzen, weil er nicht ordnungsgemäß aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden ist.

- d) Die Gesetzesmaterialien zu § 17 Abs. 3 FStrG in der ursprünglichen Fassung und zu der Änderung des § 17 Abs. 3 FStrG durch § 183 Nr. 2 BBauG sowie die einschlägigen Kommentare derjenigen, die mit der Vorbereitung der entsprechenden Arbeiten und der Änderung der Bestimmung durch das Bundesbaugesetz befaßt waren, wie *Marschall/Schroeter/Kastner* (Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz, § 17 Abs. 3) und *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* (Kommentar zum Bundesbaugesetz, § 183), geben zu der hier erörterten Frage nichts her. Die mit dem Wahlrecht einhergehenden Fragen des planungsrechtlichen Rangverhältnisses haben zu dem damaligen Zeitpunkt zu keinen

besonderen Überlegungen geführt. Dem Gesetzgeber des Bundesbaugesetzes war in erster Linie offensichtlich daran gelegen, das Planungsrecht für die örtliche Gemeinschaft möglichst umfassend auszugestalten.

- e) *Als Ergebnis ist festzuhalten:* Bebauungspläne nach § 9 BauGB können die Planfeststellung für Straßen des überörtlichen Verkehrs nur insoweit ersetzen, als der Planungsauftrag der städtebauplanerischen Entwicklung reicht. Das Wahlrecht - abgesehen von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast für die Straßen des überörtlichen Verkehrs und der Gemeinde - kann der Gemeinde nur soweit zustehen, als es sich um die Planung zum Neubau oder zur Änderung eines vorwiegend den Bedürfnissen der Gemeinde dienenden Verkehrsweges handelt.
- f) Im Zusammenhang mit der Ersetzungswirkung stellt sich die weitere Frage, ob ein Bebauungsplan die Planfeststellung für eine überörtliche Straße, beispielsweise für eine geplante *Ortsumgehung* im Zuge einer Bundesstraße zur Entlastung der Ortsdurchfahrt, auch dann ersetzen kann, wenn das *Einvernehmen* mit dem Träger der Straßenbaulast im Bebauungsplanverfahren (§ 4 BauGB) nicht hergestellt werden konnte. § 17 Abs. 3 FStrG setzt nach seinem Wortlaut die Einvernehmensherstellung oder Zustimmung des Trägers der Straßenbaulast nicht (mehr) voraus (vgl. Abschn. III, 1). Im Hinblick auf den Vorrang der Bundesplanung (§ 16 Abs. 2 Satz 3 FStrG) - und zwar auch in den Fällen, in denen die Bestimmung der Planung und Linienführung nach § 16 Abs. 1 FStrG unterblieben ist -, wird im allgemeinen davon auszugehen sein, daß der Bebauungsplan nichtig ist, weil er die Belange der Fernstraßenplanung nicht hinreichend berücksichtigt und insoweit gegen einen Planungsgrundsatz verstoßen hat (im Ergebnis ebenso *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, a.a.O., § 7 Rn. 42; *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Aufl. 1985, Kap. 36 Rn. 16).  
Aus dem Vorrang der überörtlichen Fachplanung vor der Ortsplanung ergibt sich bezüglich der wechselseitigen Beziehungen, daß eine er-

folgte Planfeststellung, an der die Gemeinde beteiligt war, nicht durch eine andersartige Festsetzung der Verkehrsplanung mittels Bebauungsplans "ersetzt" werden könnte. Dem steht § 38 BauGB entgegen (*Kodal/Krämer*, a.a.O., Kap. 36 Rn. 26 und 29; *Ernst/Hoppe*, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl. 1981, Rn. 423; dazu auch BVerwG, U. v. 18.10.85 - 4 C 21.80 -, DVBl 1986, 411; am eindeutigsten dazu *Blümel*, Recht der Bauleitplanung und Fachplanungsrecht, Vortrag im 138. Kurs "Städtebau und Recht" des Instituts für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung am 30.10.80, Maschinenmanuskript S. 54 ff.).

### 3. **Rechtliche Folgerungen aus der Wahl des Bebauungsplanverfahrens**

Die Gemeinde ist in ihrer Wahl, mit welchem der beiden möglichen Planungsinstrumente - Bebauungsplan oder Planfeststellung - sie die Durchführung des Straßenbauvorhabens bei Vorliegen der Voraussetzungen rechtlich absichern will, frei. Hat sie sich für eines der Verfahren entschieden, kann sie nun nicht beliebig auf Rechtsinstitute des anderen (nicht gewählten) Verfahrens zurückgreifen und diese gegebenenfalls "zur Hilfe" nehmen. Nach ihrer Wahl ist die Gemeinde auf die entsprechenden Vorschriften dieses Planinstruments angewiesen. Diese Frage hat in dem bereits erwähnten Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3.6.1971 eine entscheidende Rolle gespielt.

Es ging hier um die Festsetzung der Verkehrsflächen für eine Autobahn im Stadtstaat Hamburg. Da dem Kläger trotz rechtsverbindlich festgesetzter Verkehrsflächen im Bebauungsplan die begehrte Baugenehmigung nicht versagt werden konnte, griff die Straßenbaubehörde zur vermeintlich rechtlich zulässigen "Notbremse", indem sie ein Planungsgebiet nach § 9 Abs. 3 *FStrG* festlegte. Bekanntlich löst ein festgelegtes Planungsgebiet kraft Gesetzes eine Veränderungssperre mit den gleichen Rechtswirkungen wie die bauplanungsrechtliche Veränderungssperre nach den §§ 14 ff. BauGB aus. Verwaltungsgericht (VG) und

Oberverwaltungsgericht (OVG) Hamburg hatten bei der inzidenten Überprüfung des Bebauungsplans anlässlich der Klage des Baugesuchstellers gegen den abgelehnten Bauantrag dieses Vorgehen der Straßenbaubehörde für rechtens angesehen. Die Revision führte - man muß schon sagen selbstverständlich - zur Aufhebung der Entscheidung des OVG Hamburg. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu ausgeführt, daß die Vorschrift über die Ersetzung der Planfeststellung durch einen Bebauungsplan sich in der Entbehrlichkeit einer straßenrechtlichen Planfeststellung erschöpft. Sie regelt jedoch nicht in Art einer "Definitionsnorm", daß überall dort, wo das Gesetz von der Planfeststellung nach den §§ 17 ff. FStrG spricht, ergänzend "oder im Bebauungsplan nach § 9 BBauG" gesetzt werden kann (so überzeugend das Bundesverwaltungsgericht, a.a.O.). Die Planungsinstrumente sind nicht beliebig austauschbar.

4. **Durchführung der Planfeststellung zur notwendigen Ergänzung des Bebauungsplans**
  - a) Nach den Straßengesetzen von Bund und Ländern ist im Falle der Ersetzung der Planfeststellung durch den Bebauungsplan bei notwendigen Ergänzungen oder bei Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans die Planfeststellung insoweit durchzuführen. Die Vorschrift hat ihr gesetzgeberisches Motiv in dem bis zur Novellierung des Bundesbaugesetzes 1976 sehr unzulänglichen Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BBauG (= § 9 BauGB) in bezug auf Verkehrswegeplanungen.
  - b) Da Gegenstand des Bundesbaugesetzes (und auch des Baugesetzbuches) die *Bodenordnung* ist, hatte sich der Katalog bis zu seiner Novellierung 1976 auf die rechtliche Sicherung der in bestimmter Art und Weise zu nutzenden Flächen beschränkt. Vorschriften über die Gestaltung der festgesetzten Flächen im einzelnen, wozu insbesondere

die Gradientenführung von Verkehrswegen mit der Gestaltung der Böschungen gehört, und die Anlage von Lärmschutzanlagen an der Straße waren dem Bundesbaugesetz fremd. Der Zulässigkeitskatalog des § 9 BBauG hatte nach seinem planungsrechtlichen Gehalt keine Regelungsmöglichkeiten zur Festsetzung (straßenbau-)technischer oder sonstiger Einzelheiten einer verkehrlichen Anlage, wie Damm- oder Einschnittslage oder wasserbautechnische Einrichtungen, vorgesehen. Aus den genannten Gründen sah § 9 Abs. 1 Nr. 4 BBauG 1960 bis zu seiner Novellierung 1976 und der unveränderten Übernahme der Regelung durch das Baugesetzbuch auch lediglich die Festsetzung der Höhenlage der *anbaufähigen* Verkehrsflächen sowie des Anschlusses der Grundstücke an die Verkehrsflächen vor. Selbst die zum Straßenkörper gehörenden Böschungen infolge der Führung der Straße auf einem Damm oder im Einschnitt konnten mittels Bebauungsplans nicht festgesetzt werden. Aus diesen Gründen mußte eine Vorschrift für die insoweit notwendige Ergänzung eines Bebauungsplans vorgehalten werden. Die gemeindliche Straßenplanung behalf sich mit der nachrichtlichen Aufnahme der erforderlichen bautechnischen Planunterlagen in den Bebauungsplan, da bis zum 1.1.1977 ein Rechtsbehelf (Normenkontrollklage nach § 47 VwGO) gegen einen Bebauungsplan nicht zulässig war.

- c) In bezug auf das erforderliche Festsetzungsinstrumentarium für den Straßenbau hat erst die Erweiterung des Katalogs des BBauG 1976 den erforderlichen Wandel geschaffen. In § 9 Abs. 1 Nr. 26 BauGB, der unverändert vom Bundesbaugesetz 1976 übernommen worden ist, sind ausdrücklich "die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Stützmauern, soweit sie zur Herstellung des Straßenkörpers erforderlich sind", aufgeführt. § 9 Abs. 2 BauGB bestimmt ferner, daß bei Festsetzungen, soweit erforderlich, auch die *Höhenlage* festzusetzen ist. Dennoch könnte die Vorschrift, nach der notwendige Ergänzungen des Bebauungsplans mittels Planfeststellung durchzuführen sind abgesehen von praktischen planerischen Bedürfnissen - auch künftig nicht entfallen.

Für *wasserbautechnische* Maßnahmen (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB) und für Maßnahmen zum *Schutz und zur Pflege von Natur und Landschaft* (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) gelten die Festsetzungen des Bebauungsplans nämlich nur subsidiär, worauf später noch einzugehen sein wird (Abschn. IV).

## 5. Durchführung der Planfeststellung zwecks Abweichung von den Festsetzungen des Bebauungsplans

- a) Während Fälle der *ergänzenden* Planfeststellung infolge des erweiterten Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB seltener als bisher Bedeutung erlangen werden, hat die Vorschrift, wonach bei *Abweichungen* von den Festsetzungen des Bebauungsplans die Planfeststellung durchzuführen ist, auch unter der Rechtsgeltung des Baugesetzbuches seine Berechtigung behalten, wengleich sowohl die ergänzende als auch die von Festsetzungen des Bebauungsplans abweichende Planfeststellung in der straßenrechtlichen Planungspraxis Ausnahmen geblieben sind. Deshalb ist auf die damit verbundene Problematik auch nur kurz einzugehen.

Im Zusammenhang mit der auf Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans beruhenden Planfeststellung drängt sich die Frage auf, ob § 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG und die entsprechenden Vorschriften nach Landesstraßenrecht die einzige Rechtsgrundlage dafür abgeben, oder ob darüber hinaus aus anderen rechtsgrundsätzlichen Planungsvorschriften herzuleiten ist, daß die straßenrechtliche Planfeststellung als Verwaltungsakt berechtigt ist, den Bebauungsplan als *Satzung* und damit Ortsrecht zu ergänzen oder von ihm abzuweichen. Die Erweiterung des § 17 Abs. 3 FStrG in der geltenden Fassung ist nach den Derogationsregeln gegenüber den allgemeinen Nutzungsvorschriften im Katalog der Bauleitplanung des BauGB die *speziellere* Vorschrift, so daß schon aus diesem Gesichts-

punkt die straßenrechtliche Vorschrift den davon berührten Planungsvorschriften des Baugesetzbuches vorgeht.

- b) Hinzu treten rechtsgrundsätzliche Vorschriften im System des Raumplanungsrechts. Nach der entsprechend dem bundesstaatlichen Staatsaufbau in § 16 Abs. 2 Satz 3 FStrG zum Ausdruck kommenden Regel hat "grundsätzlich (...) die Bundesplanung den Vorrang vor der Orts- und Landesplanung". Diese Regel kann dahingehend ergänzt werden, daß vom Grundsatz her gleichermaßen Planungsrecht des Landes der Ortsplanung vorgeht.

Eine zweite Regel hat sich im Verhältnis der *Bauleitplanung* als der überfachlichen Gesamtplanung auf der *örtlichen* Ebene zu den *überörtlichen Fachplanungen* in § 38 BauGB manifestiert. Nach § 38 Satz 1 BauGB bleiben die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes, wie die anderer Fachplanungsgesetze, von den Vorschriften des Dritten Teils des Baugesetzbuches unberührt. Das gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen auf dem Gebiet des Verkehrsrechts nach landesrechtlichen Vorschriften (§ 38 Satz 2 BauGB).

- c) § 38 BauGB nimmt, wie sich aus den Gesetzesmaterialien des Bundesbaugesetzes nachweisen läßt, in den Bestimmungen zur Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung (§§ 29 ff. BauGB) eine Sonderstellung ein. Der allgemeine Grundsatz, daß alle Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB den im ersten Abschnitt des Dritten Teils geregelten Zulässigkeitsvoraussetzungen unterworfen sind, gilt nicht für Vorhaben nach § 38 BauGB. Alle Vorhaben der in § 38 aufgeführten privilegierten Fachplanungen sind, soweit die Gemeinde ordnungsgemäß beteiligt worden ist und die Fachplanung nicht der Anpassungspflicht nach § 7 BauGB unterliegt, von der Bindung an den Bebauungsplan und die Rechtsinstitute zu seiner Sicherung (§§ 14 ff. BauGB) freigestellt.

Die Einfügung des § 38 BBauG, von § 38 BauGB unverändert übernommen, die erst während der parlamentarischen Beratung des Bun-

desbaugesetzes erfolgte, ist hinsichtlich seines Rechtsgehalts auf § 1 Abs. 4 BBauG (= § 1 Abs. 4 BauGB) abgestellt. In Fällen, in denen bei der Ergänzung des Bebauungsplans durch die Planfeststellung gleichzeitig eine Abänderung des Bebauungsplans erfolgt oder die Planfeststellung andersartige Regelungen trifft, als die im Bebauungsplan festgesetzten Verkehrsflächen, überlagert der unanfechtbar gewordene Planfeststellungsbeschluß den Bebauungsplan, der insoweit nicht mehr vollziehbar ist (ebenso *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, a.a.O., § 7 Rn. 41; *Kodal/Krämer*, a.a.O., Kap. 34 Rn. 8.6). Der Planfeststellungsbeschluß als Verwaltungsakt kann den Bebauungsplan als gemeindliches Ortsrecht naturgemäß nicht außer Kraft setzen oder abändern; der Bebauungsplan ist bis zu seiner Anpassung oder sonstigen Änderung insoweit jedoch suspendiert, als das planfestgestellte Straßenbauvorhaben dem Bebauungsplan widerspricht.

- d) *Zur praktischen Anwendung* der ergänzenden oder abweichenden Planfeststellung enthalten die Planfeststellungsrichtlinien (Plafer) nach dem Bundesfernstraßengesetz Beispiele und Hinweise. Ist etwa ein Bebauungsplan mit festgesetzter Straßenfläche vorhanden, so ist die Planfeststellung nur für die *zusätzlich* erforderliche Fläche durchzuführen. Es darf in die Planfeststellung dagegen nicht die gesamte Fläche, d.h. auch die bereits durch Bebauungsplan festgesetzte Fläche, einbezogen werden. Das ergibt sich daraus, daß der Bebauungsplan für diesen Bereich die Planfeststellung bereits "ersetzt" hat (§ 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG). Eine Wiederholung der durch Bebauungsplan bereits erfolgten Gestaltungswirkung wäre fehlerhaft (OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.9.1965; n.v.). Sie ist auch nicht erforderlich, weil die Entschädigung einheitlich im Sinne von § 17 Abs. 3 FStrG geregelt wird. Bei der Ergänzungsplanfeststellung ist darauf Wert zu legen, für die Planunterlagen denselben Maßstab wie für den Bebauungsplan zu wählen, um den Gesamtplan für Beteiligte übersichtlich zu halten. Aus dem Planfeststellungsbeschluß muß eindeutig hervorgehen, inwieweit sich die Feststellungswirkung der ergänzenden Planfeststellung erstreckt und welcher Teil nur **n a c h r i c h t l i c h** mitgegeben wird.

Sind beispielsweise zwei Auffahrtsarme einer Anschlußstelle bereits durch Bebauungsplan festgesetzt, so ist es - schon zum Verständnis erforderlich, bei der Planfeststellung der anderen beiden Anschlußarme die Festsetzung nachrichtlich in den Plan aufzunehmen. Einwendungen (und Stellungnahmen) können sich bei einer Ergänzungsplanfeststellung nur (noch) gegen das Verfahren zur Feststellung des zusätzlichen Plans richten, sie können dagegen nicht gegen die Festsetzungen des (rechtsverbindlichen) Bebauungsplans erhoben werden, mit denen die Linienführung des Straßenbauvorhabens im Regelfall bereits festgelegt worden war. Durch die *nachrichtliche* Beifügung der festgesetzten Flächen nach § 9 BauGB zum besseren Verständnis des Plans wird der Bebauungsplan nicht zum Bestandteil der ihn ergänzenden Planfeststellung, so daß gegen den Bebauungsplan nicht etwa "Einwendungen" vorgebracht werden können.

## 6. **Rechtliche Folgewirkungen einer ergänzenden oder abweichenden Planfeststellung**

- a) Im Falle einer ergänzenden oder abweichenden Planfeststellung richten sich die *Entschädigungs- und Übernahmeansprüche* nach den in § 17 Abs. 3 Satz 3 FStrG und den entsprechenden Vorschriften der Länder-Straßengesetze genannten Bestimmungen des Baugesetzbuches. Diese Entscheidung erweist sich als verwaltungs- und prozeßökonomisch richtig. Denn unabhängig von der Frage, ob eine als Ergänzung zum Bebauungsplan ergehende Planfeststellung als Annex zum Bebauungsplan anzusehen ist, ist die Regelung aus Gründen des einheitlichen Entschädigungsverfahrens (für Bebauungsplan und Planfeststellung) vor den Kammern (Senaten) für Baulandsachen (vgl. §§ 217 ff. BauGB) sinnvoll.

§ 17 Abs. 3 Satz 3 FStrG hat lediglich geregelt, nach welchen Vorschriften des Bundesbaugesetzes die *Entschädigungsansprüche* abzuwickeln sind. Die Vorschrift enthält jedoch nichts darüber, nach wel-

chen Bestimmungen die *Enteignung* oder eine *vorzeitige Besitzeinweisung* durchzuführen ist. Diese Frage ist in der Praxis mehrfach akut geworden. Wenn schon die allgemeinen Entschädigungsansprüche nach dem Baugesetzbuch zu behandeln sind, muß dies nach diesseitiger Auffassung erst recht für die stärkeren Eingriffe durch Enteignung oder vorzeitige Besitzeinweisung gelten. In diesen Fällen sind die Verfahrens- und materiellen Vorschriften der §§ 85 ff., 116 BauGB anzuwenden. Bei einer Planfeststellung, die den Bebauungsplan ergänzt oder von diesem abweicht, gilt, daß der Beschluß für die Enteignungsbehörde bindend ist.

- b) Muß infolge einer abweichenden Planfeststellung ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan geändert, ergänzt oder aufgehoben und neu aufgestellt werden, so hat der Träger der Straßenbaulast der Gemeinde die dadurch entstehenden Kosten zu erstatten. Das gleiche gilt für etwaige Entschädigungen, welche die Gemeinde infolge der Umplanung Dritten zu gewähren hat (§ 38 Satz 3 i.V.m. § 37 Abs. 3 BauGB). Die *Kostenerstattung* greift nur dann Platz, wenn in den Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans - ein schlichter Bebauungsplan genügt - eingegriffen wird. Haben sich Grundstückseigentümer auf die bisher verbindlichen Straßenbegrenzungslinien eingestellt, so kann die Gemeinde diesen gegenüber eventuell entschädigungspflichtig werden, etwa, weil die bisher zulässige Nutzung im Sinne von § 44 BauGB aufgehoben wird. Die Aufwendungen der Gemeinde für derartige Entschädigungen sind durch den Träger der Baulast für die überörtliche Straße zu erstatten.

#### IV. **UNTERSCHIEDLICHE UND GLEICHE VERFAHRENSRECHTLICHE UND MATERIELL-RECHTLICHE VORSCHRIFTEN ÜBER DIE PLANUNG VON STRASSEN DES ÜBERÖRTLICHEN VERKEHRS MITTELS BEBAUUNGSPLANS ODER PLANFESTSTELLUNG**

##### 1. **Unterschiedliche Vorschriften für die Vorbereitung und Durchführung des Bebauungsplan- und Planfeststellungsverfahrens**

- a) Nach dem Baugesetzbuch ist die *Darstellung der Straßentrasse* im Flächennutzungsplan im Regelfall (zwingende) Voraussetzung für die spätere Entwicklung der Bebauungspläne aus ihm (§ 8 Abs. 1 BauGB; siehe Abschn. III, 2 e). Sind die Flächen für das Straßenbauvorhaben (wobei die notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Flächennutzungsplan nicht dargestellt werden können) im Flächennutzungsplan nicht dargestellt oder im sogenannten Parallelverfahren gleichzeitig mit dem Bebauungsplan im Flächennutzungsplan nicht dargestellt worden, ist der Bebauungsplan bereits aus diesem Grunde nichtig. In dem Urteil des OVG Berlin vom 14.12.1982 (- 2 A 10.81 -, BRS 39 Nr. 35) zur Planung der Bundesautobahn Berlin-Hamburg im Abschnitt Tegeler Forst ist ein Teil der Bebauungspläne bereits deshalb für nichtig erklärt worden, weil das *Entwicklungsgebot* nicht eingehalten worden sei; der zugrundeliegende Flächennutzungsplan habe erforderliche Flächen, wie die Flächen für Pumpwerke und das Regenwasserrückhaltebecken, nicht dargestellt. Das vermeintlich nicht eingehaltene Entwicklungsgebot gehört nach diesseitiger Auffassung zu den wenigen angreifbaren Gründen in dem Urteil. Denn in der vom Bundesbaugesetz unverändert übernommenen Vorschrift bezüglich des Flächennutzungsplans (§ 5 Abs. 1 BauGB) ist die Art der Bodennutzung lediglich *in den Grundzügen* darzustellen. Ob für die Wasserwirtschaft vorgesehene Flächen von etwa 2000 qm - selbst wenn es

sich um eine bestimmte wasserwirtschaftliche Maßnahme handelt - darunter fallen, möchte diesseits bezweifelt werden.

- b) Während die vorbereitende Straßenplanung mittels Flächennutzungsplans allen Unwägbarkeiten und Schwierigkeiten des durch andere öffentliche und/oder private Interessen und Belange beanspruchten Raumes mit den entsprechenden baulichen und sonstigen Veränderungen ausgesetzt ist, besteht bereits für die *vorbereitende* Straßenplanung nach § 9 a Abs. 3 FStrG und den entsprechenden Vorschriften der Landes-Straßengesetze die Möglichkeit, *Planungsgebiete* festzulegen. Die *Festlegung* löst *kraft Gesetzes eine Veränderungssperre* aus, die weitgehend den Rechtswirkungen der Veränderungssperre nach dem §§ 14 ff. BauGB entspricht.

Eine vorbereitende Planung mit der abschließenden Bestimmung der Planung und Linienführung - für Bundesfernstraßen durch den Bundesminister für Verkehr nach § 16 FStrG - ist dagegen *keine Voraussetzung* für die Planfeststellung.

Das vorbereitende Planungsverfahren ist zwar wünschenswert - und für Neubauvorhaben auch üblich - schon wegen der auch an der vorbereitenden Planung zu beteiligenden Bürger. Ein Unterbleiben des vorbereitenden Planungsverfahrens - etwa weil die planende Behörde die Änderung der Straße nicht für wesentlich angesehen hat - würde jedoch nicht zu einem Planungsfehler und damit zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen.

- c) Die planende Behörde braucht ihren Entschluß, mit der Aufstellung der Planunterlagen für eine bestimmte Teilstrecke einer überörtlichen Straße zu beginnen, *nicht öffentlich* (ortsüblich) *bekanntzumachen*. Für die Bauleitplanung ist dieses zwingende Erfordernis nach § 2 Abs. 1 BauGB aus vielerlei Gründen gerechtfertigt.

Muß ein Straßenabschnitt geplant werden, in dem zahlreiche Zwangspunkte und bedeutsame öffentliche Belange wie *Lärmeinwirkungen* auf die künftigen benachbarten Grundstücke, *Ausgleichsmaßnahmen* für Eingriffe in Natur und Landschaft oder die *Berücksichtigung einer*

*Wasserschutzzone* zu beachten sind, ist es erfahrungsgemäß vorteilhaft, wenn die Aufstellung der Planungsunterlagen unter Abklärung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse des zu beplanenden Raumes zunächst durch informales Verwaltungshandeln (Nr. 10 Plafer) erfolgt, um das Grundkonzept zu erarbeiten.

## 2. Einige Überlegungen zur Erschwerung der Planung überörtlicher Straßen durch Bebauungsplan im Unterschied zur Planfeststellung

- a) *Allgemeines:* Die Entscheidungen des OVG Berlin in den verschiedenen Normenkontrollklagen haben deutlich gemacht, vor welchen Schwierigkeiten eine Straßenbaubehörde bei der Planung eines Streckenabschnitts einer Bundesfernstraße mittels Bebauungsplans steht. Die Unzulänglichkeiten, die sich bei der Planung der Bundesautobahn Berlin-Hamburg im Abschnitt Tegeler Forst gezeigt haben, werden bei jeder größeren Straßenbauplanung mittels Bebauungsplans immer dann erneut auftreten, wenn Schutzmaßnahmen zugunsten von Umweltbelangen im weitesten Sinne erforderlich werden.
- b) *Das unterschiedliche Instrumentarium zur Verbindlichkeitserklärung des Straßenbauplans:* Während die *Planfeststellung* für einen bestimmten Straßenabschnitt alles an Unterlagen zusammenfaßt, was für die Zulässigkeit des Straßenbauplans *einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen* an anderen Anlagen erforderlich ist, gibt das Festsetzungsinstrumentarium für den entsprechenden Bebauungsplan diese Möglichkeit nicht her. Ein Vergleich der zur Auslegung im Anhörungsverfahren vorgesehenen Planunterlagen nach Nummer 12 der Planfeststellungsrichtlinien, die später Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses werden, mit den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 und 2 BauGB zeigt deutlich die einem Bebauungsplan innewohnenden Unzulänglichkeiten oder jedenfalls Erschwerungen für eine Straßenplanung.

Nach § 9 BauGB sind verschiedene und verschiedenartige Festsetzungen *nebeneinander* erforderlich, um die Bestandteile einer (überörtlichen) Straße und die damit zusammenhängenden Folgemaßnahmen rechtsverbindlich regeln zu können.

Um das Bauvorhaben für eine überörtliche Straße durch *Bebauungsplan* ordnungsgemäß zu planen, bedarf es zunächst der *Festsetzung der (eigentlichen) Verkehrsfläche* einschließlich der Rastplätze und dergleichen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. Muß der Straßenkörper auf einem Damm oder im Einschnitt geführt werden, sind zusätzlich nach Nr. 26 "die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Stützmauern, soweit sie zur Herstellung des Straßenkörpers erforderlich sind", festzusetzen. Im Normenkontrollverfahren könnte wegen der zu fordernden Parzellenschärfe der Nachweis darüber verlangt werden, *welche* Grundstücksflächen *als Verkehrsflächen* und *welche zusätzlichen* Flächen für das Anlegen der Böschungen festgesetzt worden sind.

Darüberhinaus sind bei notwendigen Lärmschutzanlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 2. Alt. BauGB "die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes" *neben* den Verkehrsflächen festzusetzen, obwohl die Lärmschutzanlagen Bestandteil des Straßenkörpers sind. Das Baugesetzbuch kennt nicht die Straße als einheitliche Anlage im Sinne des Fachplanungsrechts. Das ist deshalb verständlich, weil der Gesetzgeber bei dem Festsetzungskatalog des § 9 BBauG in erster Linie an die Erschließungsstraßen (§§ 123 ff. BauGB) gedacht hat, woraus sich u.a. die ursprünglich lediglich mögliche Festsetzung der Höhenlage der *anbaufähigen* Verkehrsflächen erklärt (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BBauG 1960 - Abschn. III, 3 b). Der Gesetzgeber hat seinerzeit das Festsetzungsinstrumentarium deshalb nicht in der Weise ausgebildet, daß der Bebauungsplan die Eigenschaft eines speziellen Fachplans zur Planung von überörtlichen Straßen übernehmen könnte.

- c) Einer notwendigerweise *ergänzenden* Planfeststellung bei der Planung einer überörtlichen Straße durch Bebauungsplan bedarf es vielfach,

im Zuge einer alle öffentlichen Belange einbeziehenden Straßenplanung zwei wesentliche Belange zu berücksichtigen. Es handelt sich um die Festsetzung von Flächen für *wasserbautechnische Maßnahmen* und für *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* bei Eingriffen in Natur und Landschaft aufgrund der einschlägigen Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze, die nach dem Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB nur nachrangig vorgesehen sind.

aa) Nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB sind die Flächen für Hochwasserschutzanlagen, die zusätzlich bei der Führung einer Straßentrasse in Dammlage erforderlich werden können, oder Flächen für die Regelung des Wasserabflusses, etwa Regenrückhaltebecken oder Ölabsetzbecken, nur festzusetzen, "soweit diese Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können". Hierbei handelt es sich um eine der *Subsidiaritätsklauseln*. Die wasserrechtlichen Vorschriften ermöglichen solche Regelungen. In diesen Fällen wäre es nach diesseitiger Ansicht das naheliegendste, die bei Bebauungsplänen vorgesehene *Ergänzungsplanfeststellung* nach den Straßengesetzen durchzuführen. Die gegenteilige Auffassung des OVG Berlin in seinem Urteil vom 22.4.1983 (- 2 A 6.81 -, BRS 40 Nr. 39), wonach die ergänzende Planfeststellung die wasserrechtliche Erlaubnis nicht ersetzen könne, hat sich mit der umfassenden Konzentrationswirkung des § 18 b Abs. 1 FStrG nicht auseinandergesetzt, sondern die gängige Auffassung der meisten Kommentatoren des Wasserhaushaltsgesetzes übernommen.

bb) Die gleiche Subsidiarität gilt nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB. Ein landschaftspflegerischer Begleitplan, in dem die Ausgleichsmaßnahmen - eventuell im funktionalen, jedoch nicht mehr im räumlichen Zusammenhang mit der Straße stehend - dargestellt sind, kann nach dem Katalog des § 9 BauGB nicht mit festgesetzt werden. Ein solcher Begleitplan, der für die umfassende Problembewältigung und einheitliche Planungsentscheidung unverzichtbar ist, kann nach anderen Vorschriften, beispielsweise einer

ergänzenden Planfeststellung nach den Straßengesetzen von Bund und Ländern, getroffen werden.

Die Ausführungen zeigen, daß zur Verbindlichkeitserklärung eines Straßenbauplans mittels Bebauungsplans im Regelfall mehrere Festsetzungen nebeneinander erforderlich sind und *außerdem noch eine ergänzende Planfeststellung* benötigt wird.

### **3. Rechtsnatur und Rechtswirkungen einerseits des Bebauungsplans und andererseits der Planfeststellung; zur Frage der Erteilung von Auflagen**

- a) Der *Bebauungsplan* ist als Ortsrecht für jedermann rechtsverbindlich; er begründet Rechte und Pflichten für die in seinem Geltungsbereich gelegenen Grundstücke entsprechend den im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen. Hierdurch kommt dem Bebauungsplan *Gestaltungswirkung* zu. Die Veröffentlichung (Ersatzverkündung) des genehmigten Bebauungsplans nach § 12 BauGB bewirkt die *Allgemeinverbindlichkeitserklärung* des Plans. Sie schließt die Entscheidung über die gegen den Plan vorgebrachten Bedenken und Anregungen (§ 3 BauGB) ein. Gleichzeitig regelt der Bebauungsplan - infolge der Abstraktheit des Ortsrechts zwar *nur mittelbar gegenüber den Betroffenen* - die vom Plan berührten Rechtsbeziehungen.
- b) *Die Erteilung von Auflagen* im Zuge des Zustandekommens eines Bebauungsplans zugunsten der durch die Straßenplanung betroffenen Dritten ist mit dem Erlaß des Bebauungsplans als Ortsrecht nicht vereinbar. Bei den Auflagen im Rahmen der Genehmigung des Bebauungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde handelt es sich nach dem Rechtsgehalt der Vorschrift nicht um die "klassischen" Auflagen im Sinne einer Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG, sondern um einen Teilakt des Rechtssetzungsverfahrens. Durch die vorgesehenen Auflagen (§ 6 Abs. 3 i.V.m. § 11

BauGB) sollen lediglich die in § 6 Abs. 2 BauGB angeführten Versagungsgründe ausgeräumt werden können.

Es können für einen durch Satzung oder Rechtsverordnung festgesetzten Bebauungsplan nachträglich - ohne Einhaltung bestimmter verfahrensförmlicher Vorschriften nach dem Baugesetzbuch - beispielsweise nicht Flächen für Lärmschutzanlagen vorgesehen oder etwa eine Lärmschutzwand angeordnet werden, deren Notwendigkeit sich infolge Überschreitens der Lärmrichtwerte erst aufgrund der Eingabe der Eigentümer einer Wohnanlage nach Beschlußfassung über den Bebauungsplan herausgestellt hat. Denjenigen, die die Bedenken hinsichtlich der fehlenden Festsetzung von Flächen für Lärmschutzanlagen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 24 2. Alt. BauGB erhoben haben, könnte die Errichtung der notwendigen Anlagen auch nach Beschließung der Satzung zwar schriftlich zugesichert werden. Handelt es sich aber um grundsätzliche "Gegner" des Straßenbauvorhabens, werden sie sich mit einer derartigen Zusicherung nicht zufrieden geben. Die zuständige Stelle müßte sich dann entscheiden, ob sie für den festgesetzten, jedoch noch nicht rechtswirksamen Bebauungsplan ein Änderungsverfahren durchführt, oder ob sie es auf ein Normenkontrollverfahren ankommen lassen will mit dem Risiko, daß der Bebauungsplan insgesamt für nichtig erklärt wird.

Hieran zeigt sich u.a. die geringe Flexibilität eines Bebauungsplanverfahrens insbesondere für eine großräumigere Straßenplanung.

- c) Die *Planfeststellung* mit ihren besonderen Rechtswirkungen und der Möglichkeit, Auflagen anzuordnen, hebt sich deutlich von den Rechtswirkungen eines Bebauungsplans ab. Der Planfeststellungsbeschluß als rechtsgestaltender Verwaltungsakt (ganz h.M.) unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Verwaltungsakten und vom Bebauungsplan. Er ist gekennzeichnet durch
- die *Gestaltungswirkung*, durch die alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den

durch den Plan Betroffenen (abschließend) geregelt werden (§ 18 b Abs. 1 Satz 2 FStrG = § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

- die *Ausschlußwirkung*, durch die nach Unanfechtbarkeit des festgestellten Plans Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen ausgeschlossen werden (§ 17 Abs. 6 Satz 1 FStrG = § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

Das Planfeststellungsverfahren wird *durch den Träger der Straßenbaulast* beantragt mit dem ausschließlichen Ziel, durch den Planfeststellungsbeschluß die Zulässigkeit des Straßenbauvorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen feststellen zu lassen. Daher sind die Verfahrensvorschriften der Planfeststellung darauf angelegt, eine umfassende Problembewältigung in bezug auf das fachplanerische Ziel nach dem *Gebot der einheitlichen Planungsentscheidung* zu ermöglichen. In diesem Sinne ist der Planfeststellungsbeschluß in zweifacher Hinsicht entscheidungserheblich:

*Gegenüber dem Träger der Straßenbaulast* als dem "Unternehmer" wird durch die Feststellung des Planes bestätigt, daß das Bauvorhaben entsprechend dem Plan - gegebenenfalls *unter Auflagen* im Sinne von § 17 Abs. 4 FStrG - ausgeführt werden kann, d.h., daß ihm öffentlich-rechtliche Hindernisse nicht entgegenstehen. Es handelt sich insoweit um eine *Unbedenklichkeitserklärung*, die einer Baugenehmigung im weiteren Sinne gleichzusetzen ist. Durch den Beschluß wird festgestellt, daß das Straßenbauvorhaben den von ihm berührten öffentlichen Belangen, insbesondere bauplanungsrechtlichen, bauordnungsrechtlichen und umweltschutzrechtlichen Vorschriften nicht widerspricht.

*Gegenüber den Betroffenen* werden durch den Planfeststellungsbeschluß die vom Plan berührten (öffentlich-rechtlichen) Rechtsbeziehungen einschließlich der Entscheidung über die Einwendungen und Stellungnahmen mit der Wirkung einer *Allgemeinverbindlichkeitserklärung* des Plans geregelt.

- d) Der Planfeststellungsbeschluß ist ferner gekennzeichnet durch seine *Konzentrationswirkung*. Dieser Begriff findet sich zwar weder im Bundesfernstraßengesetz noch in anderen einschlägigen Fachplanungsgesetzen oder im Verwaltungsverfahrensgesetz. Er ist dort umschrieben und besagt, daß durch den Planfeststellungsbeschluß die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen *im Hinblick auf alle* von ihm berührten *öffentlichen Belange* festgestellt wird (§ 18 b Abs. 1 Satz 1 FStrG = § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). *Durch die Konzentrationswirkung* unterscheidet sich die Planfeststellung nicht nur von den Rechtswirkungen des Bebauungsplans, sondern auch von anderen Verwaltungsakten. Hieraus erklärt sich vor allem die Tragweite der Feststellung der Zulässigkeit eines Straßenbauvorhabens mittels Planfeststellung. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, "insbesondere" öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nach anderen Gesetzen, beispielsweise nach dem Bundesbahngesetz oder Personenbeförderungsgesetz, nicht (mehr) erforderlich.

Die Konzentrationswirkung ist das *herausragende Gestaltungselement* der Planfeststellung. Sie gewinnt zunehmend noch an Bedeutung in einer Zeit, in der verschiedene öffentliche Belange mit teils sachfremden Erwägungen einen Vorrang für sich beanspruchen.

Im Umfang des beim Planungsvorgang auszuübenden *Planungsermessens* unterscheidet sich die Planfeststellung nicht von der auch dem Bebauungsplanverfahren innewohnenden Gestaltungsfreiheit mit den dem Planungsermessen gezogenen immanenten Schranken durch die Verfassungsgrundsätze.

- e) Die Vorschriften über die Planfeststellung sehen desweiteren die Möglichkeit vor, im Planfeststellungsbeschluß gegenüber dem Träger der Straßenbaulast *Schutzauflagen* anzuordnen. Bei Unvereinbarkeit der Auflage mit dem Vorhaben oder Außerverhältnismäßigkeit der Kosten der an sich notwendigen Anlagen mit dem angestrebten Schutzzweck sind die Voraussetzungen für den Anspruch des Betrof-

fenen gegen den Träger der Straßenbaulast auf angemessene Entschädigung in Geld im Planfeststellungsbeschluß festzustellen.

Auch die *Auflagenvorschrift* findet, wie die Bestimmungen über die Konzentrationswirkung, *keine Parallele im Bebauungsplan*, da dieser als Rechtsvorschrift keinen bestimmten Adressatenkreis kennt. Der Planfeststellungsbeschluß richtet sich dagegen gerade an den Träger der Straßenbaulast und muß alle vom Plan Betroffenen in seine Entscheidung einbeziehen.

Als *Ausgleichsvorschrift* zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch das Straßenbauvorhaben Betroffenen hat die Anordnung von Schutzauflagen oder an deren Stelle die Leistung einer angemessenen Entschädigung in Geld eine erhebliche Bedeutung zur Gewährleistung oder Wiederherstellung des Rechtsfriedens.

An der fehlenden Konzentrationswirkung und dem Fehlen einer irgendwie ausgeformten Ausgleichsvorschrift zeigt sich nach diesseitiger Auffassung, daß der Bebauungsplan zur Feststellung der Zulässigkeit eines Straßenbauplans für den Bau einer *überörtlichen* Straße das weniger geeignete Rechtsinstrument ist.

## V. ZUSAMMENFASSUNG

Als Ergebnis ist festzuhalten:

1. Die Frage, ob bei der Planung von Straßen zwecks Verbindlichkeitsklärung aus gesamtplanerischer und damit in erster Linie städtebaulicher Sicht der Bebauungsplan oder die Planfeststellung das bessere Instrumentarium zur Verfügung stellt, bedarf einer differenzierten Beantwortung. Für die Gemeindestraßen, die nach Kilometerlänge und täglicher Verkehrsmenge den überwiegenden Anteil am Gesamtstraßennetz der Bundesrepublik ausmachen, ist für den *Innenbereich* der Gemeinde nach wie vor das Bebauungsplanverfahren maßgebend und auch das zweckmäßige Regelungsinstrument. Denn es sind im all-

gemeinen nicht nur die Verkehrsflächen festzusetzen, sondern darüberhinaus zugleich Festsetzungen zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im Sinne des Zulässigkeitskatalogs des § 9 BauGB erforderlich. Für die Festsetzung der Verkehrsflächen im Innenbereich haben die Gemeinden keine Wahlmöglichkeit.

Für Gemeindestraßen (Gemeindeverbindungsstraßen) im *Außenbereich* überwiegt bisher die Festsetzung der Verkehrsflächen mittels Bebauungsplans. Als alternative Möglichkeit haben die Länder in ihren Straßengesetzen - wenn auch in unterschiedlicher Regelungsweise - vorgesehen, daß für Gemeindestraßen im Außenbereich die Planfeststellung durchgeführt werden kann. Sie wird sich künftig in den Fällen anbieten, in denen nicht gleichzeitig zusätzliche Festsetzungen städtebaulicher Art, etwa für ein Freizeitcenter, getroffen werden sollen und durch das Straßenbauvorhaben wasserwirtschaftliche Maßnahmen und/oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft erforderlich sind. Bei Festsetzung der Verkehrsflächen mittels Bebauungsplans müßte zur umfassenden Problembewältigung häufig noch ein ergänzendes Planfeststellungsverfahren für wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB und für Ausgleichsmaßnahmen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB durchgeführt werden.

2. Für *Straßen des überörtlichen Verkehrs* haben die Gemeinden ein (echtes) Wahlrecht zwischen Bebauungsplan und Planfeststellung, soweit sie Träger der Straßenbaulast für die *Ortsdurchfahrten* von Bundesfernstraßen, Landes- und Kreisstraßen sind. Die Festsetzung der Verkehrsflächen *mittels Bebauungsplans* hat den *Vorteil*, daß gleichzeitig die erforderlichen städtebaulichen Festsetzungen erfolgen können, d.h., die bebaute Umwelt der Straßen mit geregelt werden kann. Über die Festsetzung der Verkehrsflächen in den Ortsdurchfahrten in *eigener* Baulast hinaus kann das Wahlrecht außerdem - unabhängig von der Baulast - in den Ortsdurchfahrten ausgeübt werden, bei denen die Gemeinden durch sogenannte *UI-Vereinbarungen* die Unterhaltung der Ortsdurchfahrten übernommen haben.

3. Die Verbindlichkeitserklärung von Straßenbauvorhaben durch Planfeststellung hat gegenüber der Festsetzung durch Bebauungsplan den deutlichen Vorteil, daß sie eine *einheitliche Planungsentscheidung* kraft der ihr innewohnenden Konzentrationswirkung und die Einbeziehung aller notwendigen Folgemaßnahmen im Sinne einer *umfassenden Problembewältigung* ermöglicht. Dem Institut der Planfeststellung steht durch die Verpflichtung, dem Träger der Straßenbaulast im notwendigen Umfang Auflagen aufzuerlegen, außerdem eine *Ausgleichsvorschrift* zur Verfügung, die dem Bebauungsplan als Planungsinstrument für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung fremd ist.



## RECHTSPROBLEME DER SONDERNUTZUNGEN

*Von Peter Kissner*

Mit Fragen der Sondernutzung und des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen hat sich der Arbeitsausschuß schon lange nicht mehr beschäftigt. Es erscheint deshalb angebracht, die wegerechtliche Literatur und Rechtsprechung der letzten Jahre - soweit möglich - zu den wichtigeren Fragen des Sondernutzungsrechts kurz darzustellen (II). Im Anschluß daran sollen zwei aktuelle Einzelprobleme genauer behandelt werden, nämlich "Gemeinverträglichkeit und Sondernutzung in Fußgängerzonen" und "Ermessensgebrauch bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen" (III).

### I.

Überblickt man die Veröffentlichungen zum Thema<sup>1</sup>, so sind zunächst zwei Feststellungen zu treffen:

1. Es gibt eine bundeseinheitliche Rechtsprechung in grundlegenden Fragen. Das ist nicht selbstverständlich, denn nur ein Bruchteil der Streitig-

---

<sup>1</sup> An zusammenfassenden Darstellungen sind zu nennen: *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Aufl. (1985), S. 467 ff.; *Papier*, Recht der öffentlichen Sachen (1977), S. 111 ff.; *Salzweidel* in: *Erichsen/Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. (1988), S. 493 ff.; *Steiner* in: *Steiner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. (1986), S. 570 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. (1974), S. 506 ff.

keiten und Konflikte hat sich mit der bundesrechtlichen Vorschrift - § 8 FStrG - zu befassen und die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften - diejenigen, die den Gemeingebrauch und damit die Sondernutzung definieren - sind durchaus unterschiedlich.

*Beispiele:* Nach bayerischem Recht ist Gemeingebrauch die Nutzung der Straßen "im Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr", kein Gemeingebrauch liegt vor, "wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt"<sup>2</sup>. Nach baden-württembergischem Recht ist Gemeingebrauch die Benutzung "im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen", kein Gemeingebrauch liegt vor, "wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch anderer unzumutbar beeinträchtigt wird"<sup>3</sup>. Nach nordrhein-westfälischem Recht ist Gemeingebrauch die Nutzung "im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschrift", kein Gemeingebrauch ist gegeben, wenn "die Straße nicht vorwiegend zu dem Verkehr benutzt wird, dem sie zu dienen bestimmt ist"<sup>4</sup>.

Ungeachtet dieser Gesetzesfassungen lassen sich bei der Anwendung und Auslegung dieser Bestimmungen durch Behörden und Gerichte kaum Unterschiede zwischen den Ländern feststellen. Das mag einmal an der vereinheitlichenden und zum Teil auch prägenden Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts liegen. Es ist aber vor allem dadurch bedingt, daß das Sondernutzungsrecht an zwei Enden bundesrechtlich "angebunden" ist, nämlich einmal dadurch, daß der Gemeingebrauch in seinem Kerngehalt nach feststehender Rechtsprechung<sup>5</sup> der grundrechtlichen Gewährleistung - als Teilhaberecht - durch Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG und - bei Anliegern - durch Art. 14 GG unterliegt, zum zweiten durch die Konkretisierung des Verkehrsbegriffs im engeren

---

<sup>2</sup> Art. 14 Abs. 1 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG).

<sup>3</sup> § 15 Abs. 1 Straßengesetz für Baden-Württemberg.

<sup>4</sup> § 14 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.

<sup>5</sup> Vgl. BVerwG v. 25.09.1968, BVerwGE 30, 235/238.

Sinne durch Straßenverkehrsrecht. Das Straßen- und Wegerecht läßt seiner Aufgabe entsprechend im Rahmen der Widmung zum Gemeingebrauch alles zu, was nach StVG, StVO, StVZO zum Verkehr gehört und vom Straßenverkehrsrecht unter ordnungsrechtlichen Belangen erfaßt wird. Damit wird - quantitativ - die überwältigende Mehrzahl der Straßenbenutzungen, nämlich die der Fahrbahnflächen durch den Kfz-Verkehr, nicht durch das Straßen- und Wegerecht, sondern durch das Straßenverkehrsrecht bestimmend geregelt. Demgemäß verbleibt dem Sondernutzungsrecht als Hauptanwendungsfeld die Benutzung der Straßen außerhalb der dem Kfz-Verkehr gewidmeten Flächen, vor allem also der Bürgersteige, Plätze und Fußgängerzonen sowie die Benutzung durch Kfz in atypischer Weise, z.B. durch Abstellen von Pkw zu Verkaufs- und Werbezwecken<sup>6</sup>.

2. Die zweite allgemeine Feststellung bezieht sich darauf, daß das Sondernutzungsrecht im Grunde ein sehr wenig autonomes Rechtsgebiet ist; es wird wesentlich beherrscht von in anderen Bereichen entstandenen und dort aktuellen Problemen, die dann jeweils die Beschäftigung mit ihm erfordern. Beispiele dafür sind oder waren die Fragenkomplexe Sondernutzung und StVO, Sondernutzung und Leitungsrechte der öffentlichen Wege, Sondernutzungen und Anliegergebrauch, Sondernutzungen und Parteienwerbung oder jetzt - aus Anlaß der Volkszählung - Sondernutzungen und Informationsstände.

Deutlich wird durch diese Aufzählung, daß die Grundfrage des Sondernutzungsrechts in der Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten oder -bezogen auf die tatsächliche Straßennutzung - zu anderen Nutzungsformen besteht. Das erklärt vielleicht auch, warum Verfahrensfragen,

---

<sup>6</sup> S. die Übersicht bei *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech*, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Kommentar, (Stand März 1988), RdNr. 27-37 zu Art. 14.

z.B. die Sondernutzungserlaubnis als mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt betreffend, nur eine relativ geringe Rolle spielen<sup>7</sup>.

Im Vordergrund steht dabei natürlich die Abgrenzung der Sondernutzung zum Gemeingebrauch, die unten noch zu behandeln sein wird.

Kurz zu erwähnen sind aber Formen der Straßennutzung, die außerhalb des Gemeingebrauchs stehen, aber noch nicht oder nicht mehr öffentlich-rechtliche Sondernutzung darstellen.

Das ist einmal der sogenannte Sondergebrauch nach bürgerlichem Recht; hier geht es um die Einräumung von Rechten zur Benutzung des Straßenraumes, wenn dadurch der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt werden kann<sup>8</sup>. In der Praxis bereitet die Unterscheidung zu öffentlich-rechtlichen Sondernutzungen offensichtlich kaum Schwierigkeiten. Von der Straßenklasse der sonstigen öffentlichen Straßen abgesehen, werden hier vor allem die Nutzungen des Straßenkörpers in einer solchen Höhe und Tiefe über bzw. unter der Fahrbahn erfaßt, daß eine Beeinträchtigung des Verkehrs ausgeschlossen werden kann.

Auf der anderen Seite stehen Nutzungen, die massiv und für längere Zeit den Gemeingebrauch einschränken, z.B. das Abhalten eines täglichen Marktes auf einem öffentlichen Platz oder die Errichtung eines festen Bauwerks auf der gewidmeten Fläche. Wenn durch diese Gebrauchsformen ein nicht unwesentlicher Teil der Straßenfläche dem üblichen - Gemeingebrauch für unbestimmte, längere Zeit entzogen wird, dann ist eine Entwidmung (Teileinziehung) der richtige Weg der Zulassung; eine Sondernutzung würde begriffsmäßig voraussetzen, daß der Gemeingebrauch für alle auf einer bestimmten Straßenfläche ungeachtet einer "gesonderten", begrenzten Nutzung für einige möglich bleibt. Dies ist aber in den genannten Beispielen nicht mehr der Fall. Aus diesem Grunde sieht deshalb auch die herrschende Meinung zu Recht die Teileinziehung einer öffentlichen Straße als das richtige Mit-

7

Zur Frage des Antrags s. OVG Lüneburg v. 13.08.1987, Die Gemeinde Schleswig-Holstein 1987, 359; zur Feststellung der Erlaubnispflicht außerhalb des Antragsverfahrens s. OVG Münster v. 23.11.1983, Az. 9 A 2438/82.

8

Vgl. näher *Kodal/Krämer*, a.a.O. (FN 1), S. 601 f.

tel zur Schaffung einer Fußgängerzone an<sup>9</sup>. An diese Teileinziehung ist dann auch das Straßenverkehrsrecht gebunden<sup>10</sup>.

## II.

### AKTUELLE EINZELPROBLEME DES SONDERNUTZUNGSRECHTS

#### 1. Abgrenzung Sondernutzung - Straßenverkehrsrecht

Die grundsätzlichen Fragen sind hier seit einer Reihe von Jahren geklärt und nicht mehr umstritten. Das Straßenrecht eröffnet den Raum durch Zulassung des Straßenverkehrs - gegebenenfalls beschränkt auf einige Arten -, der dann durch das Straßenverkehrsrecht ausgefüllt wird. Soweit dessen Regelungen reichen, werden die Grenzen des Gemeingebrauchs nicht berührt; Sondernutzungen liegen nicht vor<sup>11</sup>. Im Verfahren wird im Zweifelsfall vielfach nach Straßenverkehrsrecht entschieden<sup>12</sup>.

Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen weiterhin beim ruhenden Verkehr oder atypischen Kfz-Verkehr. So hatte sich das Oberverwaltungsgericht Münster mit einem gebührenpflichtigen Sondernutzungsbescheid zu befassen, der für das Abstellen eines Pkw, versehen mit Schrift- und Werbezeichen für Automarken und Hinweisen auf den gewerblichen Betrieb des Halters, an 55 (einzelnen) Tagen "zu Reklame- und Werbezwecken" ergangen

<sup>9</sup> S. Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, a.a.O. (FN 6), RdNr. 29 f. zu Art. 53.

<sup>10</sup> BVerwG v. 26.06.1981, Buchholz 442.151 Nr. 11 zu § 45 StVO.

<sup>11</sup> Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, a.a.O. (FN 6), RdNr. 26 zu Art. 14; s. auch BVerwG v. 07.06.1982, Buchholz 442.151 Nr. 5 zu § 12 StVO.

<sup>12</sup> S. z.B. § 8 Abs. 6 FStrG, Art. 21 BayStrWG, dazu Kodal/Krämer, a.a.O. (FN 1), S. 616 f.; OVG Rheinland-Pfalz v. 22.09.1987, DÖV 1988, 225 f.

war<sup>13</sup>. Der Bescheid wurde aufgehoben, da dieses Parken im Rahmen des Straßenverkehrsrechts geschah.

Zur Frage der gewerblichen Tätigkeit aus einem Kfz hat sich vor kurzem das Oberlandesgericht Stuttgart in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren geäußert<sup>14</sup>. Das Gericht ist dem Einwand des Betroffenen, er habe die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften beachtet und somit rechtmäßig gehandelt, nicht gefolgt.

Beiden Entscheidungen ist zuzustimmen. Sie binden die Unterscheidung zwischen dem, was nach Straßenverkehrsrecht zulässig ist und dem, was dem Straßenrecht - und damit der Sondernutzungspflichtigkeit unterfällt - an klare Kriterien, die nicht mehr als unvermeidbar subjektive Faktoren einbeziehen. Darin lag die Schwäche einiger älterer Entscheidungen.

## 2. Sondernutzung - Anliegergebrauch

Durch die höchstrichterliche Rechtsprechung ist seit langem geklärt, daß der auf Art. 14 GG zurückzuführende Anliegergebrauch jenen Bereich umfaßt, in welchem die Nutzung des Grundeigentums in "spezifischer Weise" auf die Nutzung der Straße angewiesen ist; kennzeichnend ist das besondere Angewiesensein des Grundstücks auf das Vorhandensein und die Nutzung der Straße, wobei dann wieder unterschieden wird zwischen der Nutzung der Straße als Verkehrsmittel und als Kommunikationsmittel. Zum ersten gehören Zufahrt und Zugang zum Grundstück, zum letzteren der "Kontakt nach außen", z.B. durch Werbung oder die Möglichkeit der Besichtigung der Schaufenster vom Straßengrund aus<sup>15</sup>.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann selbst die Benutzung öffentlicher Straßen durch unterirdisch in den Gehweg hineinragende Keller-

---

<sup>13</sup> U.v. 24.09.1987, Az. 23 A 68/87.

<sup>14</sup> B.v. 18.11.1983, NVwZ 1984, 468.

<sup>15</sup> Vgl. die Darstellung bei *Maurer*, Die Anliegernutzung, in: *Bartlspenger/Blümel/Schroeter*, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, S. 115/128 ff.

schächte (als Licht-, Luft- oder Ladeschächte) zum Anliegergebrauch gehören<sup>16</sup>. Es muß sich aber hierbei im Hinblick auf die dann eingeschränkte Benutzbarkeit des Straßenraums auf Dauer für die Allgemeinheit um Ausnahmefälle handeln, die dann vor allem in der baulichen Situation des Anwesens begründet sind.

Unter Zugrundelegung dieser oben kurz skizzierten Grundsätze hat sich eine ausgedehnte Kasuistik entwickelt, z.B. zur Zulässigkeit von "Nasenschildern" und von Sonnenschutzanlagen vor Schaufenstern<sup>17</sup>, zur Frage, ob der Anliegergebrauch Anspruch auf Schaffung öffentlicher Parkplätze in Geschäftsnähe oder auf Beseitigung eines Sonderfahrstreifens für Linienbusse gibt; die Fragen sind zu verneinen<sup>18</sup>.

Festzuhalten ist in jedem Fall, daß der Anliegergebrauch Gemeingebrauch ist in einer durch die örtliche Bezogenheit gesteigerten Form, nicht etwa Sondernutzung, auf die der Anlieger Anspruch hätte, oder eine besondere Nutzungsform zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung<sup>19</sup>.

Infolgedessen kann sich der Anlieger gegenüber konkurrierenden Nutzungen auf sein Recht zur Teilhabe am Gemeingebrauch bei Ausübung des Anliegergebrauchs berufen; er muß aber auch den Gemeingebrauch anderer in bestimmtem Umfang hinnehmen<sup>20</sup>.

Noch nicht in der Rechtsprechung geklärt ist, ob der Anliegergebrauch nur dem Eigentümer des (anliegenden) Grundstücks zusteht oder auch seinem jeweiligen (rechtmäßigen) Benutzer. Anknüpfend an die allgemeine Auffassung, daß der Anliegergebrauch aus Art. 14 GG abzuleiten ist, so daß z.B. ein Werbeschild für das eigene Geschäft im Anwesen einbezogen ist<sup>21</sup>, nicht aber die vermietete Fremdwerbungsfläche, wird er auf den Eigentümer zu beschränken sein. Man wird aber davon ausgehen können, daß dieser An-

---

16 BVerwG v. 13.06.1980, Buchholz 406.16 Nr. 18 zu "Eigentumsschutz".

17 Schwab, "Nasenschilder" - Anliegergebrauch oder Sondernutzung?, NVwZ 1983, 459 f.

18 BVerwG v. 06.08.1982, NJW 1983, 770; BayVGH v. 14.11.1983, BayVBl 1984, 150.

19 Maurer, a.a.O. (FN 15), S. 133.

20 BVerwG v. 29.04.1977, BVerwGE 54, 1.

21 Vgl. näher Kodal/Krämer, a.a.O. (FN 1), S. 557 f.

liegergebrauch zur Ausübung - und damit auch zur Geltendmachung - dem jeweiligen Pächter oder Mieter des Anwesens übertragen ("mitvermietet") worden ist.

Offen ist auch, welchen Inhalt der Anliegergebrauch bei nicht gewerblich genutzten Grundstücken haben kann. Gibt es einen spezifischen Inhalt des Anliegergebrauchs z.B. bei einem Museum, einer Parkvilla, einer Kirche (z.B. auf Unterlassen von Lärm)? Das wird - abgesehen vielleicht von besonderen Anforderungen an die Zugänglichkeit des Grundstücks - zu verneinen sein, weil die besondere Zweckbestimmung dieser Gebäude nach innen gerichtet ist, also regelmäßig keinen besonderen "Kontakt nach außen" erfordert. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob eine Sondernutzung auch im Hinblick auf ein Straßenbenutzungsinteresse dieses Anliegers versagt werden kann, z.B. zu dem Zweck, um ein Dienstgebäude mit einem umgebenden befriedeten Raum zu schaffen ("straßenrechtliche Bannmeile")<sup>22</sup>.

### 3. Sondernutzung und politische Werbung auf öffentlichen Straßen

Hier liegen seit den siebziger Jahren klärende höchstrichterliche Entscheidungen vor. Danach ist das Aufstellen von Werbeträgern für Wahlpropaganda - anders als das Verteilen von Handzetteln - grundsätzlich Sondernutzung. Bundesverfassungsrecht gibt aber für die Zeit unmittelbar vor Wahlen einen - nach Umfang und Aufstellungsort näher zu begrenzenden - Anspruch auf Erlaubnis der Sondernutzung für diesen Zweck. Außerhalb der Wahlvorbereitungszeit besteht aber ein solcher Anspruch nicht; hier ist bei der Ermessensentscheidung das öffentliche Interesse an einer möglichst ungestörten Inanspruchnahme des Gemeingebrauchs durch andere im Licht des ebenfalls öffentlichen Interesses an der Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Aufgabe der politischen Parteien und des damit verbundenen Rechts aus Art. 5 GG zu beurteilen und abzuwägen<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> BVerwG v. 12.08.1980, DÖV 1981, 226.

<sup>23</sup> BVerwG v. 07.06.1978, BVerwGE 56, 63 m.w.N.

Zwei Entscheidungen aus neuerer Zeit haben sich mit der Anwendung dieser Grundsätze auf sogenannte Rathausparteien<sup>24</sup> und auf Gewerkschaften<sup>25</sup> befaßt. In beiden Fällen wurde die Ablehnung einer Erlaubnis für Plakataktionen, die der üblichen Ermessenspraxis widersprochen hätte, gebilligt. Diesen restriktiven Entscheidungen ist sicherlich zuzustimmen, soweit es um Plakatierungen geht, die nach Meinungen vieler - gerade in den Innenstädten - schon viel zu sehr Straßen und Plätze verziern. Ihre Grundsätze können aber nicht ohne weiteres auf Informationsstände politischer Gruppen etc. angewandt werden. Dort spielt vielmehr, wie noch zu zeigen ist, der Grundsatz der Gemeinverträglichkeit und der Widmungszweck der Straßenfläche eine abwägungserhebliche Rolle.

#### 4. Sondernutzung und gewerbliche Betätigung

Bei der Beurteilung der Frage, inwieweit gewerbliche Betätigung (Verkauf und Werbung) auf öffentlichen Straßen außerhalb des Anliegergebrauchs eine Sondernutzung darstellt, hat die Rechtsprechung seit jeher einen strengen Standpunkt eingenommen<sup>26</sup>. Diese Betätigung hat keinen unmittelbaren Bezug zur Straße sowohl als Verkehrsmittel wie auch als allgemeinen Kommunikationsraum. Ihre Zulassung im Übermaß könnte zu einer "Privatnützigkeit des Straßenraums" führen und den öffentlichen Straßenzweck gefährden. An das Schlagwort von der "totalen Kommerzialisierung der Innenstadtkerne" ist zu erinnern. Rechtliche Möglichkeiten, diese Entwicklung zu steuern, bestehen aber. Dies gilt auch für die immer beliebter werdenden Verkaufsangebote aus einer privaten Fläche (z.B. Türnische) zum öffentlichen Verkehrsraum, mit der sich das Bayerische Oberste Lan-

---

<sup>24</sup> VGH Baden-Württemberg v. 27.02.1987, VBfBW 1987, 344.

<sup>25</sup> OVG Münster v. 30.05.1988, Az. 23 A 2802/87.

<sup>26</sup> Steiner, a.a.O. (FN 1), S. 577 (Beispiele); BayVGH v. 04.09.1987, Az. 8 B 85 A.2610; OVG Hamburg v. 27.02.1985, NJW 1986, 209.

desgericht mit zwei neueren Entscheidungen zu befassen hatte<sup>27</sup>. Es stellt zutreffend dar, daß sowohl der Verkauf von Schmuck aus einer Türnische zum öffentlichen Verkehrsraum als auch das Abstellen von Waren zum Betrachten durch Kunden eine Sondernutzung darstellt, wenn sich zumindest eine der Vertragsparteien nicht nur gelegentlich zur Abwicklung eines Verkaufsgeschäftes auf öffentlichem Grund aufzuhalten hat.

## 5. Sondernutzungen und Grundrechte

Gemeingebrauch und Sondernutzung stehen in vielfältiger Beziehung zu Grundrechten. Die Teilhabe am vorhandenen Gemeingebrauch untersteht Art. 2 Abs. 1 GG<sup>28</sup>, in der Form des Anliegergebrauchs Art. 14 GG<sup>29</sup>, Informationsveranstaltungen und Plakatierungen unterfallen Art. 5 Abs. 1 GG<sup>30</sup>. Ob sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht ergeben kann, sich in Fußgängerzonen dauernd "zum Zwecke des Alkoholgenusses" niederzulassen, hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden<sup>31</sup>.

Für Versammlungen in Form von Aufzügen auf öffentlichen Straßen ist Art. 8 GG zu beachten, der in seinem Geltungsbereich vorgeht<sup>32</sup>. Zutreffend hat deshalb der Verwaltungsgerichtshof Kassel festgestellt, daß die wirksame Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit zum Gemeingebrauch gehört, mithin keiner Sondernutzungserlaubnis bedarf<sup>33</sup>. Dagegen unterfällt die Schaffung von Sitzgelegenheiten für eine Versammlung nicht

<sup>27</sup> B.v. 09.06.1988, BayVBl 1989, 57 und B.v. 17.08.1988, Az. 3 Ob OWi 77/88.

<sup>28</sup> BVerwG v. 25.09.1968, BVerwGE 30, 235/238.

<sup>29</sup> BVerwG v. 29.04.1977, BVerwGE 54, 1.

<sup>30</sup> *Steinberg*, Meinungsfreiheit und Straßennutzung, NJW 1978, 1898 ff.

<sup>31</sup> Verneint im B.v. 27.10.1982, Az. 8 N 82 A.227.

<sup>32</sup> BVerwG v. 06.09.1988, DVBl 1989, 59 f.

<sup>33</sup> VGH Kassel v. 29.12.1987, NJW 1988, 2125.

mehr dem Versammlungsrecht, sondern bedarf einer Sondernutzungserlaubnis<sup>34</sup>.

Umstritten ist das für die sogenannte Straßenkunst (z.B. Straßenmusik, Malerei auf der Straße, Anfertigen von Scherenschnitten) im Hinblick auf die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG. Während das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung feststellt, daß z.B. die Qualifizierung der Veranstaltung von Straßenmusik in Fußgängerzonen als erlaubnisbedürftige Sondernutzung mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar sei<sup>35</sup>, vertritt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einem neueren (noch nicht rechtskräftigen) Urteil die Ansicht, die Herstellung von Scherenschnitten dort sei grundsätzlich Gemeingebrauch, weil die Qualifizierung als Sondernutzung nur im konkreten Fall auf ihre Verhältnismäßigkeit und Gemeinverträglichkeit im Lichte des Grundgesetzes geprüft werden könne<sup>36</sup>. Auch in der Literatur werden beide Meinungen vertreten<sup>37</sup>.

Die letztgenannte Ansicht, die des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim, verkennt die Struktur des Sondernutzungsrechts, wenn sie hier davon ausgeht, nur die Qualifizierung als Gemeingebrauch sei grundrechtskonform<sup>38</sup>.

Das Sondernutzungsrecht ist als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet. Voraussetzung dafür, daß das Verbot - präventiv - eingreifen kann, ist die Möglichkeit, daß die in Rede stehende Nutzung den Gemeingebrauch allgemein beeinträchtigen kann; Voraussetzung für die Erlaubnis ist die (konkrete) Gemeinverträglichkeit der Nutzung. Es ist für die

<sup>34</sup> Vgl. BVerfG v. 22.12.1976, NJW 1977, 671; BayVGH v. 28.04.1978, BayVBl 1978, 603; zur Abgrenzung s. a. *Kodal/Krämer*, a.a.O. (FN 1), S. 620.

<sup>35</sup> B.v. 07.01.1981, Buchholz 11 Nr. 60 zu Art. 5 GG; B.v. 19.12.1986, Buchholz 407.5 Nr. 2; ebenso VGH Baden-Württemberg v. 26.06.1986, BWVPr.1986, 254.

<sup>36</sup> U.v. 17.08.1988, GewArch 1988, 370.

<sup>37</sup> Sondernutzungserlaubnis: *Bismark*, Straßenkunst in Fußgängerzonen, NJW 1985, 246; a.A.: *Hufen*, Zur rechtlichen Regelung der Straßenkunst - Kommunikativer Gemeingebrauch oder Verbot mit Erlaubnisvorbehalt?, DÖV 1983, 353; *Würkner*, Öffentliches Recht und zeitgenössische Musik, GewArch 1987, 321; *ders.*, Die Freiheit der Straßenkunst (Art. 5 III 1 GG), NVwZ 1987, 841.

<sup>38</sup> Vgl. die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, (FN 35).

Wirksamkeit des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 GG nichts gewonnen, wenn die Gemeinverträglichkeit einer beabsichtigten Straßenmusik nicht bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis - stets unter Abwägung mit dem Grundrecht der Kunstfreiheit - geprüft wird, sondern bei der vorgeschalteten Frage, ob überhaupt eine Sondernutzung vorliegt, es sei denn, man ist der - die heutigen Möglichkeiten der Geräuscherzeugung und -verstärkung gänzlich negierenden - Auffassung, Straßenmusik sei im Regelfall stets Gemeingebrauch<sup>39</sup>. Die Unsicherheit des "Dürfens" der Betätigung bleibt in jedem Fall bestehen, sie wird nur von der Erlaubnisfähigkeit auf die Erlaubnisbedürftigkeit verschoben. Diese Verlagerung widerspricht der Konzeption des Widmungsrechts, das - in Anerkennung des auf Art. 2 GG gestützten Benutzungsrechts der anderen, der "normalen" Straßenbenutzer - vom Vorrang des durch die Widmung bestehenden Gemeingebrauchs ausgeht und die Möglichkeit der Zulassung "strapazierender Nutzung" an ein besonderes Zulassungsverfahren mit Verteilungsfunktion knüpft. Gerade diese Verteilungsfunktion zum Ausgleich divergierender Nutzungen ist in Fußgängerzonen aus rechtsstaatlichen Gründen - und auch im Interesse der Straßenkünstler - unverzichtbar<sup>40</sup>.

Schließlich kann auch das in der Bayerischen Verfassung verankerte Recht auf Naturgenuß (Art. 141 Abs. 3) bei der Nutzung öffentlicher Wege und Straßen zu beachten sein. Art. 141 Abs. 3 BV gewährt ein Betretungsrecht für die freie Natur, wozu nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich auch das Reiten gehört. Reiten auf - fremden - Privatwegen ist daher vorbehaltlich eines besonderen Verbots erlaubt. Dagegen überschreitet Reiten auf öffentlichen Wegen, die nur für Fußgänger gewidmet sind, den Gemeingebrauch und ist damit nur als Sondernutzung mit Erlaubnis zulässig, wobei allerdings bei der Ausübung des Ermessens zur Erteilung der Sondernutzungserlaubnis Art. 141 Abs. 3 BV zu berücksichtigen ist. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist diese Rechtsfolge verfassungskonform, wenn der Fußgänger-

---

<sup>39</sup> Entgegen der Ansicht von *Hufen* (FN 37) nicht nur ein immissionsrechtliches Problem!

<sup>40</sup> Zutreffend *Bismark*, a.a.O. (FN 37), S. 251.

weg seiner Bedeutung und seinem Zustand nach entsprechend den wegerechtlichen Bestimmungen eingestuft und gewidmet wurde<sup>41</sup>.

Abschließend läßt sich zum Fragenkreis "Sondernutzung und Grundrechtsausübung" feststellen, daß grundrechtliche Gewährleistungen die Gestattung der Nutzung des öffentlichen Straßenraums grundsätzlich auf dreierlei Art beeinflussen können: Durch Wertung der Nutzung als Gemeingebrauch oder als Sondernutzung, deren Erlaubnis nach Ermessen im Licht des jeweiligen Grundrechts zu erteilen ist oder als Sondernutzung, auf deren Genehmigung ein Anspruch besteht.

Vom theoretischen Ansatz scheint die erste Lösung - grundrechtsbestimmte Erweiterung des Gemeingebrauchs - verfassungsadäquater zu sein. Zieht man die tatsächlichen Verhältnisse, unter denen hier im Regelfall über die Zulassung einer Nutzung zu entscheiden ist, näher in Betracht, müssen aber Zweifel angemeldet werden.

Gerade der Straßenkünstler oder der (politische) Straßenredner suchen ein Publikum, denn sie wollen sich nicht auf menschenleeren Plätzen betätigen, sondern im Stadtzentrum, vor öffentlichen Gebäuden und Bahnhöfen und nach Büroschluß, kurz überall dort, wo es viele Menschen und wenig Platz gibt. Damit sind die Konflikte divergierender Nutzungen des Straßenraumes vorgegeben und diese können nicht oder jedenfalls nur in sehr begrenztem Maß durch "Selbstregulierung" gelöst werden, die leicht zum "Faustrecht" entarten kann. Je intensiver der Straßenraum für den widmungsgemäßen Verkehrszweck beansprucht wird, desto weniger kann er ungeprüft anderen, raumbeanspruchenden Nutzungen zur Verfügung stehen. Zur präventiven Lösung solcher Konflikte ist das wegerechtliche Instrumentarium mit der Abgrenzung Gemeingebrauch - Sondernutzung vorgesehen. Dieses kann durchaus flexibel und unbürokratisch gehandhabt werden. Möglich ist hier nicht nur die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen auf Antrag im Einzelfall, sondern auch der Erlass von Satzungen, die gewisse Nut-

---

<sup>41</sup>

U.v. 19.07.1988, Az. 8 B 87.00028 und 00111; s.a. VGH Baden-Württemberg v. 19.04.1983, VBIBW 1984, 275.

zungen von der Erlaubnispflicht und der Gebührenpflicht generell freistellen<sup>42</sup>.

Die Anhänger der weiten Lösung wollen die vorgenannten Probleme durch Inhaltsbestimmungen zum Gemeingebrauch lösen, also etwa durch eine "StVO für Fußgängerzonen", die dann z.B. ein Happening unmittelbar vor einem U-Bahneingang nach Büroschluß untersagen würde. Damit würde aber für die Grundrechtsverwirklichung kaum etwas gewonnen; die wegerechtlichen Nutzungsregelungen würden aber zusätzlich kompliziert, Konflikte mit den üblichen Straßennutzern vorprogrammiert und ihre spätere Regelung dann oftmals dem Strafrecht überlassen<sup>43</sup>.

### III.

1. Die weitaus meisten Entscheidungen im Sondernutzungsrecht in den letzten Jahren sind zu dem Problemkreis "*Gemeinverträglichkeit und Sondernutzungen in Fußgängerzonen*" ergangen<sup>44</sup>. Das ist kein Zufall, weisen doch Fußgängerzonen insbesondere in größeren Städten im Gegensatz zu Straßen und Plätzen mit zugelassenem Pkw-Verkehr mehrere Besonderheiten auf, die sich unmittelbar auf das Straßen- und Wegerecht auswirken.

Zunächst sind Fußgängerzonen attraktive Bereiche, die gute Gelegenheiten für Geselligkeit, für gewerbliche Zwecke, für Kunst, Selbstdarstellung und auch für politische Werbung bieten.

Fußgängerzonen sind bestimmungsgemäß auch frei von Kfz-Verkehr. Damit ist das Straßen- und Wegerecht befreit von den Bindungen des

---

42 Vgl. z.B. Art. 22 a BayStrWG.

43 So auch Bismark, a.a.O. (FN 37), S. 252 f.; Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, a.a.O. (FN 6), RdNr. 49 f. zu Art. 14.

44 Vgl. zunächst die Übersicht in FN 1 sowie Brohm, Verkehrsberuhigung in Städten (1985); Stock, Straßenkommunikation als Gemeingebrauch (1979).

Straßenverkehrsrechts und kann die Bestimmung der Nutzung der öffentlichen Sachen wieder in vollem Umfang übernehmen.

Vor allem aber ist der Widmungszweck und damit der Umfang des Gemeingebrauchs in Fußgängerzonen weiter. Fußgängerzonen sind nicht nur Verkehrsmittler, sondern auch Raum für Kommunikation ("Forum"), vom geselligen Gespräch bis zur Diskussion, zu Vorführungen und zum Verkauf. In Rechtsprechung und Literatur wird das mit dem Schlagwort "Multifunktionalität fußgängerbezogenen Straßenraums" umrissen. Diese Öffnung der Straße für weitere Nutzungen ist gewollt, im Interesse der Belebung der Innenstädte auch grundsätzlich zu begrüßen und vom Straßenrecht anzuerkennen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hingewiesen, daß die Straße hier auch eine Funktion hat als "Medium für Nichtorganisierte", nämlich für diejenigen, die nicht die wirtschaftlichen und organisatorischen Möglichkeiten haben, sich über andere Medien bemerkbar zu machen<sup>45</sup>.

Wo liegt die wegerechtliche Grenze für diese "Multifunktionalität"? Sicher einmal in der Rechtsnatur der Widmung, die einer öffentlichen Sache eine bestimmte Funktion im Interesse der Allgemeinheit zuweist und hierfür durch straßenrechtliche Vorschriften, also nicht etwa durch gewerberechtliche oder medienrechtliche Bestimmungen legitimiert wird. Die straßenrechtliche Widmung legt die Priorität einer Nutzung - eben des Gemeingebrauchs - vor anderen fest und gewinnt ihre notwendige rechtsstaatliche Bestimmtheit durch die herkömmliche Zweckbestimmung des Straßenrechts, zunächst Verkehrsmittler zu sein<sup>46</sup>. Diese traditionelle Rangfolge der Zweckbestimmungen kann und wird sich sicherlich langsam wandeln dahin, daß in Fußgängerzonen der Kommunikationszweck stärker in Erscheinung treten wird. Das ändert aber nichts daran, daß de lege lata der Verkehrszweck nach wie vor maßgeblich auch für die Abgrenzung Sondernutzung - Gemeingebrauch bleiben muß.

---

<sup>45</sup> *Stock*, a.a.O. (FN 44), S. 56 ff.

<sup>46</sup> *Brohm*, a.a.O. (FN 44), S. 33 f.

Eine Grenze der Multifunktionalität ergibt sich zum zweiten in der Knappheit des Raumes in Fußgängerzonen. Verkehrsbezogenen Nutzungen der Fußgängerzonen, z.B. dem zur Haltestelle strebenden Fußgänger, eignet eine Flüchtigkeit der Benutzung, die andere nur kurz verdrängt, im Gegensatz zu den kommunikationsbezogenen Nutzungen, welche, zum Teil durch sperrige Hilfsmittel, zum Teil durch die Dauer der Inanspruchnahme, knappen Straßenraum viel länger und intensiver zu Lasten anderer beanspruchen und von ihrer Intention auch beanspruchen müssen.

Über die wegerechtlichen Einschränkungen hinaus ergeben sich Grenzen für die Erweiterung des Widmungszwecks der Fußgängerzonen schließlich auch aus den Rechten anderer. Diese haben nicht nur ein Recht auf Teilhabe am Gemeingebrauch (im Rahmen des Vorhandenen), sondern auch auf Unterlassung unzumutbarer Störungen als Anlieger und schließlich auf die ungestörte Ausübung (bereits) erlaubter Sondernutzungen<sup>47</sup>.

Die oben genannten Gesichtspunkte erlauben es, die mögliche Gesamtheit gemeingebrauchlicher Nutzungen in Fußgängerzonen näher zu bestimmen. Je mehr sich eine Nutzung einer oder mehrerer der bezeichneten Grenzen nähert, desto weniger kann sie Gemeingebrauch sein, weil sie eben nicht mehr verträglich mit anderen, rechtmäßig ausgeübten Nutzungen ist. Je mehr Lärm beispielsweise eine Straßenmusikgruppe erzeugt, desto mehr sind die Rechte der anderen Straßenbenutzer und Anlieger tangiert. Je straßenferner eine Nutzung nach traditionellen Merkmalen ist, desto weniger wird sie durch die Widmung der Straße legitimiert sein. Sie wird aus diesem Grunde nicht ohne weiteres unzulässig, aber nicht mehr dem Gemeingebrauch, sondern der Sondernutzung zuzurechnen sein, weil gerade hier die in dieser Abgrenzung bestehende Verteilungsfunktion des Sondernutzungsrechts gefragt ist<sup>48</sup>.

---

47 Vgl. BVerwG v. 29.04.1977, BVerwGE 54, 1 und OVG Koblenz v. 10.09.1986, NVwZ 1987, 1099.

48 Vgl. BVerwG v. 12.08.1980, NJW 1981, 472.

Für die verbleibenden Zweifelsfälle kommt den Satzungen der Kommunen große Bedeutung zu. Diese gemeindlichen Rechtsvorschriften können einmal Sondernutzungen von der Erlaubnis generell befreien, aber nicht, indem sie die Grenze zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung neu bestimmen - das könnte nur der Gesetzgeber -, sondern indem sie einzelne Nutzungen, z.B. kleinere Info-Stände, wie Gemeingebrauch behandeln. Sie können dies weiterhin durch die entweder ausdrücklich benannte oder aus dem Zusammenhang ersichtliche Präzisierung des Widmungszwecks für die Fußgängerzone - im Hinblick auf die oben beschriebene "Multifunktionalität" - die Zuordnung des Gemeingebrauchs und die Erteilungspraxis für Sondernutzungen erleichtern (z.B. Vorrang der Erholungsfunktion, Einschränkung gewerblicher Tätigkeiten). Schließlich können durch diese Satzungen auch Verteilungsverfahren eingeführt werden für den Fall, daß sich Ansprüche auf Sondernutzungen gegenseitig im Wege stehen - in Fußgängerzonen ein sehr häufiges Vorkommnis. Dabei können einzelne Gruppen von Sondernutzungen bevorzugt oder ausgeschlossen werden (z.B. für Straßenmusikanten) und es kann - wenn mehr Bewerber als Plätze vorhanden sind - ein Zuschlagverfahren eingeführt werden ("Losmodell", "Turnusmodell")<sup>49</sup>.

Die Erfahrungen haben gezeigt, daß die Städte von den ihnen hiermit gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten meist einen angemessenen und maßvollen Gebrauch machen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde sollten die Gerichte diesen kommunalen Spielraum auch respektieren. Schließlich ist festzustellen, daß das Straßen- und Wegerecht auch für diese Fragen ein Instrumentarium zur Verfügung stellt, die rechtlichen Probleme von Sondernutzungen und Gemeingebrauch in Fußgängerzonen ausgewogen und ohne unverhältnismäßigen Aufwand zu lösen.

---

<sup>49</sup>

Vgl. BayVGH (FN 31, Satzung); VGH Baden-Württemberg v. 27.02.1987, VBIBW 1987, 344 (Richtlinien); BayVGH v. 04.09.1987, Az. 8 B 85 A.2610 (Verwaltungsanordnung).

2. *Der Umfang der Ermessensausübung bei der Zulassung von Sondernutzungen* war aus aktuellem Anlaß Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Zur Verdeutlichung des Problems einige Beispiele: Kann die Sondernutzungserlaubnis für ein Werbeschild im öffentlichen Straßenraum versagt werden, weil es verunstaltend wirkt? Kann die Sondernutzungserlaubnis für eine gewerbliche Betätigung mit der Begründung verweigert werden, einem anderen Gewerbetreibenden werde dadurch unlautere Konkurrenz gemacht? Steht einer Sondernutzungserlaubnis für Straßenmusik der Umstand entgegen, daß sich Anlieger durch den Lärm beeinträchtigt fühlen? Kann ein Informationsstand in einer Fußgängerzone mit der Begründung abgelehnt werden, dort werde für gesetzwidriges Verhalten (z.B. Boykott der Volkszählung) geworben?

In sämtlichen Fällen stellt sich die Frage, ob die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde auch solche Umstände für die Ausübung des Ermessens heranziehen darf, die außerhalb des unmittelbaren Straßenrechts angesiedelt sind, also z.B. bauordnungsrechtliche, wettbewerbsrechtliche oder immissionsschutzrechtliche Gesichtspunkte.

Die gegensätzlichen Auffassungen zu dieser Frage sind in zwei Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Kassel klar formuliert. In einem Beschluß von 1983 wird festgestellt, daß zugunsten wie auch zuungunsten eines Antragstellers für eine Sondernutzungserlaubnis außer den wegerechtlichen Bestimmungen alle jene Rechtsnormen zu beachten seien, die die zuständige Behörde als Teil der an Gesetz und Recht gebundenen vollziehenden Gewalt zu berücksichtigen habe, um zu vermeiden, daß durch eine von ihr erteilte Erlaubnis ein rechtswidriger Zustand herbeigeführt werde<sup>50</sup>.

Diese Ansicht wird in einer Entscheidung aus dem Jahre 1987 aufgegeben; vielmehr habe sich die Ermessensentscheidung über die Erteilung

50

VGH Kassel v. 30.03.1983, NJW 1983, 2280. S. *Löhr*, Zum Ermessen bei Erlaubnis oder Versagung einer Sondernutzung, NVwZ 1983, 20; *Schmidt*, Der Ermessensrahmen bei der Versagung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis, NVwZ 1985, 167.

einer Sondernutzungserlaubnis an wegerechtlichen Gesichtspunkten zu orientieren. Die Straßenbaubehörde handle daher ermessensfehlerhaft, wenn sie die Erlaubnis zur Errichtung eines Informationsstandes mit der Begründung versagt, die beabsichtigte Straßennutzung stelle sich als öffentlicher Aufruf zum Boykott der Volkszählung dar<sup>51</sup>.

Der Ansatz der letztgenannten Entscheidung verdient Beifall. Sie beachtet den Kompetenzgesichtspunkt, der auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Beurteilung von Rechtsanwendungskonflikten eine zunehmend gewichtigere Rolle spielt.

Der Gedanke einer umfassenden Prüfung eines Antrags aus der "Einheit der Rechtsordnung" erscheint zunächst einleuchtend; er vernachlässigt aber, daß einer Straßen- und Wegerechtsbehörde eben nur wegerechtliche Aufgaben zugewiesen sind und nicht die Befugnis, alle Fragen zu regeln und zu entscheiden, nur weil sie sich zufällig auf öffentlichen Straßen abspielen und öffentlich-rechtliche Vorschriften dazu bestehen<sup>52</sup>. Daß auch die Heranziehung der sogenannten kommunalrechtlichen Allzuständigkeit eine solche Befugnis nicht begründen kann, erweist sich schon an den unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen je nach Straßenklasse.

Die Beachtung des Umstandes, daß eine wegerechtliche Behörde grundsätzlich (nur) wegerechtliche Entscheidungen zu treffen hat, führt zu der Schlußfolgerung, daß die Gründe für die Erteilung oder Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis ihre sachliche Fundierung stets aus der Widmung des Straßenraums und seinen Funktionen beziehen müssen<sup>53</sup>. Sie sind damit umso umfassender, je weiter die Zweckbestim-

---

51 VGH Kassel v. 03.04.1987, NVwZ 1987, 902.

52 Zutreffend *Schmidt*, a.a.O. (FN 50), S. 170; s. a. *Erbguth*, Der Prüfungsumfang bei der Entscheidung über öffentlich-rechtliche Kontrollerlaubnisse als allgemeine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Problematik - dargestellt am Beispiel der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis und der Kontrollerlaubnisse des Umweltrechts - UTR Bd. 3 (1987), S. 49/62 f.

53 BayVGH v. 15.12.1983, BayVBl 1984, 244 f.; OVG Münster v. 15.05.1987, NVwZ 1988, 269.

mung der Straße von der Funktion als Verkehrsmittler zur Kommunikation erstreckt worden ist. In Fußgängerzonen ist von Kommunen sehr oft beabsichtigt, einen angemessenen Rahmen für die letztgenannten Zwecke zu schaffen, der auch gestalterische und ästhetische Elemente umfaßt. Solche Gesichtspunkte können dann auch bei der Prüfung einer Sondernutzungserlaubnis mitverwandt werden, sofern der wegerechtliche Bezug gewahrt wird. In diesem Zusammenhang kann die Gemeinde auch hier die bereits erwähnte wegerechtliche Verteilungsfunktion<sup>54</sup> bei der Entscheidung über Sondernutzungen, nämlich die Aufgabe, die gegenläufigen Interessen verschiedener Straßenbenutzer auszugleichen, für sich in Anspruch nehmen. Dazu gehört auch der Schutz von Anliegern vor Lärm von der Straße aufgrund von Sondernutzungen (Straßenmusik)<sup>55</sup>.

Einbezogen ist aber sicherlich nicht die Einhaltung wettbewerbsrechtlicher Vorschriften<sup>56</sup> oder allgemein die Verhütung oder Unterbindung von Straftaten oder gesetzeswidrigem Verhalten. Das ist vielmehr Aufgabe der allgemeinen Ordnungsbehörden. Sicherheit und Leichtigkeit der Straßenbenutzung und Wahrung der allgemeinen öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind zwei Aufgabenbereiche, die deutlich auseinanderzuhalten sind, dies schon deshalb, weil die Straßenbehörde - anders als die Ordnungsbehörde - zunächst nicht eingreifend (repressiv), sondern gewährend (durch die Gestattung einer Sondernutzung) tätig wird und werden soll, mithin vor der Frage steht, ob sie z.B. einen bestimmten politischen Informationsstand in der Fußgängerzone zulassen soll oder nicht. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis davon abhängig zu machen, ob die auf dem Stand zur Auslegung vorgesehene Literatur den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sonst "gesetzwidrig" ist, hieße den oben skizzierten wegerechtlichen Bezug aufzugeben und die Wegerechtsbehörde dem Verdacht der Zensur auszusetzen. Befürchtet die Erlaubnisbehörde in einem solchen Fall, die Sondernutzungserlaub-

---

54 BVerwG v. 12.08.1980, DÖV 1981, 226.

55 Vgl. *Bismark*, a.a.O. (FN 37), S. 250.

56 Vgl. VGH Kassel, B.v. 18.03.1988, Az. 2 TG 140/88 (Konkurrentenschutz).

nis werde zu gesetzeswidrigem Verhalten mißbraucht, so kann sie den Vorgang der zuständigen Ordnungs- oder Polizeibehörde übermitteln, damit diese in eigener Zuständigkeit handeln kann<sup>57</sup>. Eine Grenze wird dort zu ziehen sein, wo die Gesetzeswidrigkeit des mit der Sondernutzung bezweckten Verhaltens evident ist, so daß es einer Einschaltung anderer zuständiger Stellen für die Beurteilung vernünftigerweise nicht mehr bedarf. Den Verkauf von Haschisch kann die Straßenrechtsbehörde selbstverständlich ablehnen<sup>58</sup>. In den meisten in Frage kommenden Fällen, so z.B. bei der Information über eine aktuelle politische Frage durch Verteilung von Material oder bei der Beurteilung, ob konkurrierende gewerbliche Betätigung wettbewerbsrechtlich noch erlaubt sind, wird eine solche Evidenz des Verstoßes gegen Recht und Gesetz nicht gegeben sein. Die Erlaubnisbehörde wird diese Gesichtspunkte bei der Prüfung des Antrags auf Sondernutzung somit auch nicht einzu beziehen haben.

Dagegen handelt es sich bei dem Schutz der Anlieger (und anderer Straßenbenutzer) vor den von einer Sondernutzung ausgehenden Emissionen um berücksichtigungsfähige Kriterien für die Erlaubniserteilung; hier steht die Gemeinverträglichkeit der Sondernutzung im weiteren Sinn in Frage. Bauordnungsrecht kann dann zum Kriterium für die Erteilung einer Sondernutzung herangezogen werden, wenn ein Zusammenhang mit dem Widmungszweck besteht, im Fall des grob verunstaltenden Werbeschildes also dann, wenn der Charakter eines öffentlichen Platzes, auf den bei der Widmungsentscheidung beispielsweise durch Teileinziehung Bedacht genommen wurde, beeinträchtigt ist<sup>59</sup>.

Für diesen Lösungsansatz spricht schließlich, daß - wie die Beispiele zeigen - Zweifelsfragen anhand des Kriteriums der Gemeinverträglichkeit, bezogen auf den jeweiligen Widmungszweck, beantwortet werden können. Das Recht des Gemeingebrauchs und der Sondernutzungen,

---

<sup>57</sup> VGH Kassel v. 03.04.1987, NVwZ 1987, 903.

<sup>58</sup> Hier bestünde bereits kein Sachbescheidungsinteresse (des Antragstellers) mehr; s. a. OVG Münster v. 15.05.1987, NVwZ 1988, 269.

<sup>59</sup> S. BayVGH, a.a.O. (FN 53).

das in wichtigen Teilbereichen lange Zeit von den Regelungen des Straßenverkehrsrechts überlagert und verdrängt worden ist, kann so von einer Überfrachtung durch allgemeine Rechtsprinzipien bewahrt werden.

Der Reiz dieses Rechtsgebiets, das - wie gerade die zuletzt behandelten Fragen gezeigt haben - immer zugleich ein Stück Zivilisations- und Städtebaugeschichte widerspiegelt, wird darunter nicht leiden.

## VERZEICHNIS DER TEILNEHMER

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat,  
Innenministerium des Landes Baden-  
Württemberg,  
Stuttgart
2. *Dr. Balzer, Rolf* Professor,  
Regierungspräsidium Karlsruhe
3. *Dr. Blümel, Willi* Universitätsprofessor,  
Geschäftsführender Direktor des For-  
schungsinstituts für öffentliche Verwaltung  
bei der Hochschule für Verwaltungswis-  
sensschaften Speyer
4. *Boujong, Karlheinz* Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe
5. *Dr. Broß, Siegfried* Richter am Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe
6. *Bruns, Bernhard* Abteilungsdirektor,  
Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz,  
Koblenz
7. *Dr. Dürr, Hansjochen* Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württem-  
berg,  
Mannheim
8. *Ebling, Wilfried* Wissenschaftlicher Mitarbeiter,  
Hochschule für Verwaltungswissenschaf-  
ten Speyer
9. *Dr. Fickert, Hans Carl* Professor, Ltd. Ministerialrat a.D.,  
Ratingen

10. *von Freital, Helmut* Ministerialrat,  
Ministerium für Wirtschaft und Verkehr  
des Landes Rheinland-Pfalz,  
Mainz
11. *Freund, Lothar* Vizepräsident des Verwaltungsgerichtshofs  
Baden-Württemberg,  
Mannheim
12. *Dr. Fromm, Günter* Rechtsanwalt,  
Stellvertretender Verbandsdirektor im  
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe,  
Köln
13. *Dr. Grupp, Klaus* Universitätsprofessor,  
Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken
14. *Dr. Heinze, Christian* Rechtsanwalt,  
München
15. *Kastner, Fritz* Ministerialrat,  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bonn
16. *Kern, Jürgen* Regierungsdirektor,  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft und  
Technik,  
Wiesbaden
17. *Kersten, Josef* Ltd. Ministerialrat,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München
18. *Kiepe, Folkert* Referent des Deutschen Städtetages,  
Köln

19. *Dr. Kim, Tschel-Jong* Professor,  
Kon-Kok Universität Seoul,  
Korea
20. *Kim, Hae-Ryoung* Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
21. *Kissner, Peter* Vorsitzender Richter am Bayerischen  
Verwaltungsgerichtshof,  
München
22. *Dr. Kühling, Jürgen* Richter am Bundesverwaltungsgericht,  
Berlin
23. *Kuschnerus, Ulrich* Richter am Oberverwaltungsgericht,  
Oberverwaltungsgericht für das Land  
Nordrhein-Westfalen,  
Münster
24. *Dr. Lang, Stephan* Forschungsreferent,  
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
25. *Lendermann, Paul* Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
Münster
26. *Dr. Malinowski, Ryszard* Professor,  
Universität Warschau,  
Polen
27. *Michler, Hans-Peter* Forschungsreferent,  
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
28. *Dr. Muthesius, Thomas* Beigeordneter,  
Stadtverwaltung Neuss

29. *Dr. Ronellenfitsch, Michael*    Universitätsprofessor,  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universi-  
tät,  
Bonn
30. *Dr. Schirmer, Rolf*             Stadtdirektor,  
München
31. *Schlosser, Friedrich*            Regierungsdirektor,  
Hessisches Landesamt für Straßenbau,  
Wiesbaden
32. *Dr. Schmidt, Jörg*               Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württem-  
berg,  
Mannheim
33. *Siegel, Wolfram*                 Ltd. Regierungsdirektor a.D.,  
Kiel
34. *Sommer, Berthold*               Richter am Bundesverwaltungsgericht,  
Berlin
35. *Springob, Johannes*             Ministerialrat,  
Ministerium für Stadtentwicklung, Woh-  
nen und Verkehr des Landes Nordrhein-  
Westfalen,  
Düsseldorf
36. *Dr. Steiner, Udo*                 Universitätsprofessor,  
Universität Regensburg
37. *Dr. Stürer, Bernhard*            Rechtsanwalt,  
Münster
38. *Wendrich, Klaus*                 Ministerialrat,  
Niedersächsisches Ministerium für Wirt-  
schaft und Verkehr,  
Hannover

39. *Wichary, Kurt* Landesverwaltungsdirektor,  
Landschaftsverband Rheinland,  
Köln
40. *Yonemaru, Tsuneharu* Universität Nagoya,  
Japan
41. *Dr. Zeitler, Herbert* Regierungspräsident,  
Regierung von Niederbayern,  
Landshut
42. *Dr. Zysk, Hartmut* Richter am Hessischen Verwaltungsge-  
richtshof,  
Kassel



## SEMINARPROGRAMM

### Montag, 24. Oktober 1988

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,  
Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*,  
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für  
öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer
- 14.15 Uhr Straßenplanung durch Bebauungsplan
- Referent: Ltd. Ministerialrat a. D.  
Prof. Dr. *Hans Carl Fickert*, Ratingen
- 15.00 Uhr Diskussion
- 17.00 Uhr "Aktuelle Stunde"
- 19.30 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

### Dienstag, 25. Oktober 1988

- 9.00 Uhr Rechtsprobleme der Sondernutzungen  
Referent: *Peter Kissner*,  
Vorsitzender Richter am Bayerischen  
Verwaltungsgerichtshof, München
- 9.45 Uhr Diskussion
- 11.30 Uhr 33. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"
- 12.30 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule