

Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 81



bast

Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts

**Referate eines Forschungsseminars
des Arbeitskreises „Straßenrecht“
am 17./18. September 2012
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung

Universitätsprofessor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

Universität Bonn

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 81

bast

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

A - Allgemeines
B - Brücken- und Ingenieurbau
F - Fahrzeugtechnik
M - Mensch und Sicherheit
S - Straßenbau
V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt bei der Carl Schünemann Verlag GmbH, Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen, Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in der Regel in Kurzform im Informationsdienst **Forschung kompakt** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos angeboten; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Ab dem Jahrgang 2003 stehen die Berichte der BAST zum Teil als kostenfreier Download im elektronischen BAST-Archiv ELBA zur Verfügung.
<http://bast.opus.hbz-nrw.de/>

Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach
Telefon: (0 22 04) 43 - 0
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

Redaktion

Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit

Druck und Verlag

Fachverlag NW in der
Carl Schünemann Verlag GmbH
Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen
Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53
Telefax: (04 21) 3 69 03 - 48
www.schuenemann-verlag.de

ISSN 0943-9323

ISBN 978-3-95606-038-0

Bergisch Gladbach, August 2013

Kurzfassung – Abstract

Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts

MANSSEN diskutiert das Generalthema des Forschungsseminars, ob sich „das straßenrechtliche Nutzungsregime“ tatsächlich im Umbruch befindet und diagnostiziert eine Gewichtsverschiebung vom Straßenrecht hin zum Straßenverkehrsrecht. Das klassische Straßenrecht habe immer weniger zur Weiterentwicklung des Straßenwesens beizutragen. In diesem Zusammenhang behandelt er auch neue Verkehrskonzepte wie 'Simply City' und 'Shared Space'.

SIEGELs Beitrag über Grundrechtsgebrauch auf öffentlichen Straßen verdeutlicht anhand aktueller Beispiele die praktische Bedeutung des Straßenrechts bei der Verwirklichung von Grundrechten. Nach seiner Einschätzung verfügt das Straßenrecht insoweit nach wie vor ein adäquates Steuerungspotenzial. Etwaige Lücken könnten durch das Straßenverkehrsrecht, vor allem aber durch eine ergänzende Heranziehung des Polizeirechts geschlossen werden.

Der Beitrag von ENDERLE über „Grenzüberschreitende Infrastrukturen – Planungs- und naturschutzrechtliche Besonderheiten“ bezieht sein Anschauungsmaterial von dem Projekt der Fehmarnbelt-Querung. Als typische Abstimmungsprobleme bei der Planung und Genehmigung grenzüberschreitender Projekte behandelt sie namentlich die Frage der Linienbestimmung sowie grenzüberschreitende Verträglichkeitsprüfungen für FFH- und Vogelschutzgebiete.

Der abschließende Beitrag von DURNER „Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz 2011“ stellt dar, dass die in diesem Gesetz geschaffene neue „Fachplanung“ des Bundes teils Elemente des Raumordnungsverfahrens, teilweise jedoch auch solche der straßenrechtlichen Linienbestimmung und der standortbezogenen Raumordnungsziele aufweist. Letztlich folgt die Bundesfachplanung im Hinblick auf die Bindungswirkung im Wesentlichen dem Modell des § 4 ROG. Das Modell des NABEG mag für den Netzausbau sachgerecht sein, erscheint jedoch im sonstigen Infrastrukturbereich unrealistisch.

The road law use regime in upheaval – current aspects of planning legislation

Manssen discusses the general theme of the research seminar and asks whether “the road law use regime” really is in “upheaval” and diagnoses a shift from road law to road traffic law. The classic road law has played an ever decreasing role on the further development of the roads sector. In connection with this, he mentions new traffic concepts such as 'Simply City' and 'Shared Space'.

Siegel's talk on the use of constitutional rights on public roads using current examples, makes the practical relevance of road legislation clear when it comes to implementing constitutional rights. He estimates that road legislation still has an adequate steering potential. Any gaps could be closed by the road traffic legislation, but especially in the form of an additional citation of police legislation.

The talk by Enderle on the subject “Cross-border infrastructures – peculiarities of planning and nature conservation law“ takes its illustrative material from the Fehmarn belt crossing project. Coordination problems that are typical at the planning and approval stages of cross-border projects were the aspects of the route determination and the cross-border impact assessments for ffh and bird conservation areas.

The final talk by Durner “The German Grid Expansion Acceleration Act 2011 (NABEG)“ describes how the new federal “technical planning“ that is created in the act includes not only elements of the regional planning procedure, but also elements from the route determination pursuant to road law and the site-related regional planning objectives. Last but not least, the Federal technical planning is mainly carried out in accordance with the model pursuant to Section 4 of the German Regional Planning Act (ROG). It is possible that the NABEG model is appropriate for the grid expansion, but it appears to be unrealistic within the remaining infrastructural area.

Inhalt

Vorwort Wolfgang Durner	7
----------------------------------	---

Vorträge

Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch Gerrit Manssen	9
--	---

Grundrechtsgebrauch auf öffentlichen Straßen Thorsten Siegel	15
--	----

Grenzüberschreitende Infrastrukturen – Planungs- und naturschutzrechtliche Besonderheiten Bettina Enderle	24
--	----

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz 2011 – Modellfunktion für das Fachplanungsrecht? Wolfgang Durner	31
---	----

Programm des Forschungsseminars	42
--	-----------

Teilnehmerliste	43
------------------------------	-----------

Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren die Vorträge des Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das am 17. und 18. September 2012 an der Universität Bonn stattfand.¹ Dieses 58. reguläre Forschungsseminar des Arbeitskreises widmete sich nach längerer Beschäftigung mit ganz anderen Themenkreisen einmal wieder der straßenrechtlichen Nutzungsordnung. Zunächst diskutierte der Regensburger Hochschullehrer Gerrit Manssen in seinem Einführungsvortrag „Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch“ und in Anknüpfung an einen früheren Beitrag², ob und wieweit die überkommenen Grundparameter des öffentlichen Straßenrechts – also der Vorbehalt des Straßenrechts, der Vorrang des Verkehrsrechts oder die Figur des Mehrzweckinstituts – heute noch Geltung beanspruchen und Orientierung liefern. Auf dieser Grundlage widmete sich der Speyrer Hochschullehrer Thorsten Siegel dann konkreten Fragen des „Grundrechtsgebrauchs auf öffentlichen Straßen“ und lieferte in manchen Punkten auch Gegenthesen zu den Positionen von Manssen.

Den zweiten Themenblock des Forschungsseminars bildeten „aktuelle Fragen des Planungsrechts“. Die Frankfurter Rechtsanwältin Bettina Enderle behandelte in ihrem Vortrag „Grenzüberschreitende Infrastrukturen“ insbesondere Rechtsfragen, die im Verfahren der Fehmarnbelt-Querung aufgeworfen wurden, einem Verkehrsprojekt, das sowohl deutschem als auch dänischem Zulassungsrecht unterliegt und bei dem sich damit Vergleiche beider Rechtsordnungen geradezu aufdrängen. Im vierten und letzten Vortrag schließlich, der diesen zweiten Themenblock abschloss, behandelte Durner das in vieler Hinsicht umwälzende Netzausbaubeschleunigungsgesetz 2011 und diskutierte die Frage, wieweit dieses Gesetz, das Mängel des bestehenden Straßenrechts beheben will, für das weitere Fachplanungsrecht Modellfunktion haben könnte.

Danksagung

Auch in diesem Jahr dankt der Herausgeber allen Referenten und Autoren, die ihre Vorträge auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt und überzeugend vorgetragen haben. Dank schuldet der Arbeitskreis zudem der Bundesanstalt für Straßenwesen und insoweit stellvertretend Frau Petra Bierl für die Veröffentlichung dieses Tagungsbands sowie den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, allen voran Frau Brigitte Flögel sowie Herrn Thomas Recht, für ihre engagierte Hilfe bei der Organisation des Forschungsseminars und der Bearbeitung der Manuskripte.

Bonn, im März 2013

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

¹ Vgl. bereits den Bericht von B. STÜER/C. D. HERMANN: Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch, DVBl. 1/2013, 25 ff.

² G. MANSSEN: Vom Vorrang zur Vorherrschaft des Straßenverkehrsrechts, DÖV 2001, 151 ff.

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch

I Bestandsaufnahme

Dem straßenrechtlichen Nutzungsrecht ist in einer Untersuchung des Verfassers von 2001¹ als Rechtsgebiet ein doch eher vernichtendes Zeugnis ausgestellt worden. Die Grundthese des Beitrages bestand darin, dass die meisten Nutzungsprobleme im Hinblick auf öffentliche Straßen über das Straßenverkehrsrecht gelöst werden. Dieses erweise sich als flexibel und entwicklungs offen, der Verordnungsgeber der Straßenverkehrsordnung reagiere aktiv und zügig auf neue Herausforderungen im Hinblick auf die Nutzung von öffentlichen Straßen. Hingegen sei der Zustand des im eigentlichen Sinne straßenrechtlichen Nutzungsrechts, also die Bestimmungen, die die Fragen von Gemeingebrauch, Sondernutzung und Anliegergebrauch regeln, fast als komatös zu bezeichnen. Es gäbe kaum gesetzgeberische Aktivitäten, was man mit viel Wohlwollen noch im positiven Sinne als Ausdruck von Stabilität verstehen könnte. Aber auch in der rechtspraktischen Umsetzung sei mehr und mehr Stillstand zu vermelden. Nicht nur als Normgeber habe sich die Straßenverkehrsordnung mittlerweile zur Magna Charta des Verkehrsrechts entwickelt, handelnde Akteure seien auch überwiegend die Straßenverkehrs-, nicht die Straßenbaubehörden. Das Straßenrecht, jedenfalls wenn man sich die Rolle des Bundes- und der Landesgesetzgeber ansieht, scheint also zur Weiterentwicklung des Straßenwesens wenig beizutragen. Fragen der Gestaltung des öffentlichen Straßenraums, die nicht Gegenstand des Straßenverkehrsrechts sind, werden überwiegend in Verwaltungsvorschriften geregelt, insbesondere solchen der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen (FGSV). Irgendein Mitwirkungsanspruch der formellen Straßengesetzgeber sei nicht mehr erkennbar.

Auch die bis heute weiter bestehenden Gründe für diese Entwicklung seien kurz genannt: Zunächst ist die Bundesebene gegenüber den Ländern ohnehin die aktive. Das Handlungsinstrument des Verkehrszeichens ist vollzugsschneller und -sicherer als das straßenrechtliche Statusrecht von Widmung, Einziehung und Teileinziehung.² Die zur Abgrenzung der beiden Rechtsregime Straßenrecht und Stra-

ßenverkehrsrecht entwickelten Formeln des Vorbehalts des Straßenrechts³ und des Vorrangs des Straßenverkehrsrechts⁴ laufen zudem letztlich auf einen Freibrief des Straßenverkehrsrechts hinaus (vom Verfasser als „Vorherrschaft“ des Straßenverkehrsrechts bezeichnet⁵). Am angeblichen Vorbehalt des Straßenrechts ist ausweislich der Rechtsprechung kaum einmal eine Maßnahme gescheitert, vom bekannten Hochzeitsfotographen, der rechtlich schlecht beraten den falschen Antrag stellte (Antrag auf straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung statt auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis) einmal abgesehen.⁶ Schließlich hat das Bundesverwaltungsgericht dem straßenrechtlichen Sondernutzungsrecht 1989 mit seiner Entscheidung zu § 29 Abs. 2 StVO quasi einen Gnadenschuss erteilt.⁷ Auch für stationäre Vorgänge wie das Aufstellen von Imbissbuden auf öffentlichem Straßengrund sei eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis erforderlich,⁸ was nach vielen Straßengesetzen dazu führt, dass eine Sondernutzungserlaubnis nicht mehr nötig ist (siehe etwa Art. 21 BayStrWG). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist durchaus anfechtbar, es gibt viele gute Gründe warum sie nicht überzeugt.⁹ Die gesetzgeberische Anordnung des Verzichts auf eine gesonderte Sondernutzungserlaubnis hingegen ist durchaus richtig. Dem Gefährdungspotenzial von Imbissbuden für die Sicherheit des Verkehrs kann durchaus mit einer Genehmigung angemessen entsprochen werden, man benötigt nicht zwei, die sich in ihren Prüfkriterien weitgehend entsprechen. Auch können Auflagen, Bedingungen und Sondernutzungsgebühren aufer-

legt werden (siehe Art. 21 S. 3 BayStrWG). Praktisch ist deshalb diese Lösung nicht zu beanstanden. Es besteht auch kein Grund, die landesrechtlichen Subsidiaritätsklauseln zugunsten des Straßenverkehrsrechts in irgendeiner Weise restriktiv zu interpretieren, etwa dergestalt, dass sie nur für eigentliche Verkehrsvorgänge gelten. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war im Übrigen auch ein Todesbote für die früher so beliebte bayerische Wahlfachgruppe zum Besonderen Verwaltungsrecht.¹⁰ Ohne den Verweis auf das Straßenverkehrsrecht konnte man kaum mehr Fälle stellen und lösen, Straßenverkehrsrecht war aber nicht Prüfungsstoff, also konnte man eigentlich auch kein Straßenrecht mehr prüfen.

Probleme der Straßenbaulast im Hinblick auf die Gestaltung von öffentlichen Straßen können zudem kaum Gegenstand von Rechtsprechung werden. Die Auffassung, die Straßenbaulast sei eine rein öffentlich-rechtliche Verpflichtung ohne subjektiv-rechtlichen Gehalt,¹¹ schiebt jeglichen Klagen auf Erfüllung dieser Verpflichtung durch die Straßennutzer einen Riegel vor. Fragen der richtigen Stra-

ßengestaltung werden höchstens indirekt Gegenstand von Gerichtsentscheidungen, nämlich im Rahmen von Amtshaftungsklagen im Zusammenhang mit Verkehrssicherungspflichtverletzungen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu Verkehrssicherungspflichtverletzungen beschäftigt sich überwiegend mit für die Sicherheit eigentlich nicht relevanten Fragestellungen.¹² Vom III. Senat unseres obersten Zivilgerichts sind kaum Impulse für eine sichere Straßengestaltung ausgegangen.¹³ Letztlich handelt es sich um eine konturlose und sich in Nebensächlichkeiten verwickelnde Kasuistik. Nichts zum Thema Beseitigung von Unfallschwerpunkten, nichts zur sicheren Seitenraumgestaltung („Baumunfälle“¹⁴), nichts zur richtigen Priorität bei der Einsetzung knapper öffentlicher Mittel, stattdessen Judikate zu Poller und Schwellen, die schöne deutsche Sportwagen beschädigt haben.¹⁵ Angesichts von 4.000 Verkehrstoten im Jahr, von denen viele bei besserer Straßen- und Straßenseitenraumgestaltung am Leben bleiben könnten,¹⁶ eine glatte Themenverfehlung. Verwundern kann das nicht, die Kriterien des zivilrechtlichen Haftungsrechts passen für das öffentlich-rechtliche Problem der ordnungsgemäßen Erfüllung der Straßenbaulast nicht.¹⁷

¹⁰ Siehe § 5 Abs. 3 Nr. 6 JAPO 1993.

¹¹ Siehe BGH, NJW 1967, 1325 f.

¹² Siehe G. MANSSEN: Schutzpflicht des Staates und verkehrssichere Straßengestaltung, in: MANSSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 53 ff.

¹³ Auch dazu MANSSEN (o. Fußn. 12), S. 65 ff.

¹⁴ Vgl. dazu MANSSEN: Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit im Straßenverkehr im Hinblick auf Baumunfälle, NZV 2001, 149 ff.; ders., Der Schutz vor Baumunfällen als Gegenstand des Verfassungs- und Amtshaftungsrechts, in: Eid, ELLINGHAUS/FUNCK/KOCH/MANSSEN/MEEWES/NEUMANN/PETERS (Hrsg.), Schutz von Mensch und Baum, 2005, S. 55 ff.

¹⁵ Siehe BGH, NZV 1991, 385 f.

¹⁶ Auch dazu MANSSEN, (o. Fußn. 14), 149; ders., Der Schutz vor Baumunfällen als Aufgabe der staatlichen Straßen-(Bau-)Verwaltung, 2000, S. 5 f.

¹⁷ Siehe hierzu vor allem R. BARTLSPERGER, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970, S. 99 ff.

¹⁸ S. BROCKMANN: Segways und Pedelecs – Umweltfreundlich, aber gefährlich? In: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 205 ff.; S. NEUBERGER, Pedelecs – Neue Chancen für den Radverkehr, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 213 ff.; C. LUND, Das Bierbike – Nachwuchs bei den Sondernutzungsfällen? DVBl. 2011, 339 ff.

¹⁹ Siehe dazu LUND (o. Fußn. 18), 339 ff.; B. HUPPERTZ, Pedelec, Segway, Bierbike: Lust oder Last?, NZV 2012, 23 ff.; A. REBLER, Moderne Zeiten: Neue Fahrzeugformen und die Schwierigkeit ihrer rechtlichen Behandlung, SVR 2012, 15 ff.

II Neuere Entwicklungen

1 Besondere Fortbewegungsmittel

Was gibt es also Neues im straßenrechtlichen Nutzungsregime, das für die folgenden Ausführungen großzügig als Oberbegriff für die Regelungen des Straßen- und des Straßenverkehrsrechts einschließlich der Frage der Straßengestaltung verstanden werden soll? Zunächst einmal wurde und wird viel über neuartige oder auch nur neumodische Fortbewegungsmittel diskutiert.¹⁸

Die wenigsten Probleme machen wohl die sog. Bierbikes.¹⁹ Mehrere Personen sitzen auf einem als Theke nachempfundenen Gefährt, das sie mit Pedalen antreiben. Das Steuer betätigt eine andere Person. Diejenigen, die entlang der Theke sitzen, sind meistens alkoholisiert und laut und fahren in diesem Zustand über öffentliche Straßen, um möglichst wenigen Personen die eigene Bierseligkeit vorzuenthalten. Ob es sich um einen Verkehrsvorgang handelt oder nicht, kann nach Kriterien beurteilt werden, die seit Jahrzehnten in der Rechtsprechung hin und her diskutiert werden. Seit langem gibt es das Problem, wie reine Werbefahrten

im öffentlichen Straßenraum, also die Fortbewegung nicht zu dem Zweck, von A nach B zu gelangen, sondern alleine deshalb, um Aufmerksamkeit von anderen Verkehrsteilnehmern zu erlangen, zu behandeln sind.²⁰ Während bei Fahrten mit „normalen“ Kraftfahrzeugen eine Einordnung als Sondernutzung möglicherweise an Beweisproblemen scheitern kann, ist die Einordnung von Bierbikes eigentlich eindeutig. Es handelt sich nicht um Verkehrsvorgänge, daher wäre eine Sondernutzerlaubnis nach Straßenrecht erforderlich.²¹ Wollte man großzügig das Vorliegen eines Verkehrsvorgangs bejahen, ist wegen des Verhaltens der Teilnehmer eine Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 S. 1 StVO nötig. Auch dies zeigt wieder den straßenverkehrsrechtlichen Imperialismus gegenüber dem Straßenrecht. Das Straßenrecht hat sich einer Bewertung von verkehrsrechtlichen Vorgängen zu enthalten, das Straßenverkehrsrecht einer Regelung von nichtverkehrlichen Vorgängen nicht.

Mittlerweile ein verkehrsrechtliches Massenphänomen sind Inlineskater. Der Ordnungsgeber des Straßenverkehrsrechts hat auch hierzu Regelungen getroffen. Inlineskater sind straßenverkehrsrechtlich Fußgänger (§ 24 Abs. 1 StVO, sog. besondere Fortbewegungsmittel), ebenso die Benutzer von Skateboards oder Rollschuhen. Gerade für Inlineskater ist diese verkehrsrechtliche Einordnung zwar begrifflich nachvollziehbar, aber wahrscheinlich wenig sachgerecht. Wer zwingt seine Füße in Inlineskates, um sich dann zu bewegen wie ein Fußgänger? Der Geschwindigkeitsrekord für Inline-Skater liegt mittlerweile bei 291,8 km/h.²² Auch ein nur durchschnittlich trainierter Skater schafft Geschwindigkeiten von ca. 20 km/h ohne Probleme. Wer etwas auf sich hält, überholt die Radfahrer. Auf Fußgängerwegen kann man sie deshalb nur dann dulden, wenn man sie zur Schrittgeschwindigkeit verpflichtet, was weder praktisch funktioniert noch hinreichend kontrollierbar ist. Immerhin gibt es nach § 31 Abs. 2 StVO mittlerweile die Möglichkeit, das Skaten oder auch das Rollschuhfahren als sportliche Betätigung auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen oder auf Radwegen durch ein Zusatzzeichen zuzulassen. Das Zusatzzeichen kann auch alleine angeordnet werden (§ 31 Abs. 2 S. 2 StVO), also ein Zusatzzeichen, das zu nichts ein Zusatz ist.

Das Unfallgeschehen zwischen Skateboardern und anderen Verkehrsteilnehmern scheint insgesamt überschaubar zu sein. Daher besteht wohl kein grundsätzlicher Reformbedarf an der geschilderten

Regelung. Über eines sollte man sich allerdings im Klaren sein: Um eine echte Regulierung handelt es sich nicht. Die Bestimmungen sind ein wenig alibihaft. Die Skateboarder fahren dort, wo sich gut fahren lässt, also auf asphaltierten und wenig mit Kraftfahrzeugen befahrenen Straßen, jedenfalls wenn sie diese Tätigkeit sportlich ausüben wollen. Ob die Straße mit dem entsprechenden Zusatzschild freigegeben ist, ist für die meisten eine scheinbar nachrangige Frage. Letztlich verteilen die Bestimmungen der Straßenverkehrsordnungen daher Haftungsrisiken.²³ Sie lenken nicht wirklich das Verkehrsgeschehen. Vielleicht ist auch die Vorstellung viel zu Deutsch und den modernen Entwicklungen nicht angemessen, jeden Verkehrsvorgang irgendwie regulieren zu wollen. Hierauf soll im Weiteren noch zurückzukommen sein.

Ein neueres Phänomen auf den Straßen sind sog. Segways, also zweispurige Kraftfahrzeuge mit parallel angeordneten Rädern mit integrierter elektronischer Balance-, Antriebs-, Lenk- und Verzögerungstechnik (siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 Mobilitätshilfenverordnung – MobHV). Man trifft auf Angebote zum Mieten von solchen Gerätschaften etwa in touristischen Gegenden. Auch die kommunalen Ordnungsbehörden der Stadt Regensburg werden neuerdings damit ausgestattet.²⁴ Sie haben sich gleichwohl in Deutschland bisher nicht flächendeckend durchgesetzt. Das Straßenverkehrsrecht hat allerdings reagiert. Die Verordnung über die Teilnahme elektronischer Mobilitätshilfen am Verkehr regelt in § 7, welche Verkehrsflächen von Segways benutzt werden dürfen. Vereinfacht gesagt: Sie werden auf die Verkehrsflächen verwiesen, die sonst Radfahrern zur Verfügung stehen. Dies erscheint insgesamt sachgerecht.

Eher zu einem Massenphänomen dürften sich sog. Pedelecs entwickeln, also Fahrräder, deren Fahrer beim Treten von einem Elektromotor unterstützt

²⁰ Vgl. BayObLG, NJW 1966, 846.

²¹ BVerwG, Beschl. v. 28.08.2012, Az. 3 B 8/12; OVG NRW, NVwZ-RR 2012, 422 ff.

²² Siehe <http://www.shortnews.de/id/404761/Neuer-Geschwindigkeitsrekord-beim-Extrem-Inline-Skaten> (zuletzt abgerufen am 29.10.2012).

²³ Siehe aus der Rechtsprechung zu Unfällen mit Skatern: BGH, NJW 2002, 1955 ff.; OLG Düsseldorf, NZV 2012, 129 f.; KG Berlin, VerkMitt 2007, Nr. 79.

²⁴ Siehe <http://www.wochenblatt.de/nachrichten/regensburg/regionales/OB-Hans-Schaidinger-als-Testfahrer;art1172,121332> (zuletzt abgerufen am 29.10.2012).

werden. Sie gibt es in ganz verschiedenen Ausführungen, nur mit Anfahrhilfen, mit Tretunterstützung bis 20 oder sogar 45 km/h. Im Hinblick auf die Nutzung von öffentlichen Straßen lassen sich Pedelecs entweder als Fahrräder oder als Kleinkraftträder einordnen, je nachdem, welche motorunterstützte Geschwindigkeit sie erreichen können.²⁵ Zweifellos gibt es Einzelfragen, die gelöst werden müssen, etwa die Helmpflicht. Insgesamt erweist sich allerdings das bisherige System des Straßenverkehrsrechts, das im Grundsatz auf einer differenzierten Zuweisung von Verkehrsflächen für Fußgänger, Radfahrer und Kraftfahrzeuge beruht, als auch für neuartige Fortbewegungsmittel geeignet und aufnahmefähig.

2 Simply City und Shared Space

Die Einführung von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen ist seit Jahrzehnten ein wissenschaftlich begleitetes Thema. Grundsätzlich Neues war lange Zeit nicht zu vermelden. Mittlerweile scheint die Diskussion aber wieder an Fahrt zu gewinnen. Der 50. VGT 2012 diskutierte über den „Verkehrsraum der Zukunft“ unter den Aspekten „Simply City“ und „Shared Space“.²⁶ Für den juristischen Betrachter ist es zunächst nicht ganz einfach festzustellen, was sich hinter diesen Begriffen eigentlich verbirgt. Meist werden damit verkehrswissenschaftliche Konzepte angesprochen, für die bestimmte Forschungs- und Beratungsinstitute die Urheberschaft beanspruchen. Teilweise geht es aber auch nur um ganz allgemeine und schon seit langem bekannte Fragestellungen, etwa danach, wie die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Straßenraum verbessert werden und Fußgängern der Vorrang eingeräumt werden kann, also ein Ziel, welches mit der sog. Verkehrsberuhigung in Innenstädten seit mindestens dreißig Jahren auf der Agenda steht. Was gibt es also an der aktuellen Behandlung von Simply City- und Shared Space-Konzepten Neues oder Berichtenswertes?

Zunächst kann es niemanden verwundern, dass in diesem Rahmen zunächst der Abbau des sog. Schilderwaldes als vorrangiges Ziel genannt wird.²⁷ Es ist quasi eine Art Pawlow'scher Reflex in der deutschen Verkehrspolitik. Bei nahezu jeder Reformdiskussion wird vorgebracht es gäbe aber zu viele Verkehrsschilder. Viele innerorts aufgestellte Schilder seien entbehrlich, manche meinen 20 %, andere 40 %, jedenfalls innerorts. Eine zu große Anzahl von Verkehrsschildern könne mehr verwir-

ren als helfen.²⁸ Man frage nur den ADAC, und schon könnte man den Schilderwald entscheidend abholzen. Dazu folgende kritische Bemerkungen: Die erwähnten Sonderregelungen für Skater zeigen, dass die Verkehrspolitik gerne das eine sagt und das andere tut. Sobald es neue Problemstellungen gibt, gibt es neue Verkehrszeichen. Die schon erwähnte Mobilitätshilfenverordnung reagiert auf das neuartige Fortbewegungsmittel des Segways. Der deutsche Straßenverkehrsrechtler ist offensichtlich in tiefem Maße unglücklich, wenn er keine Regelung für ein Phänomen hat, das auf der Straße stattfindet, und dann benötigt er oft ein Verkehrszeichen. Im Übrigen verdeckt die Diskussion um angeblich zu viele Schilder das eigentliche Problem. Eine effektive Erhöhung der Verkehrssicherheit kann in vielen Fällen nur durch eine bauliche Lösung erreicht werden, für die oft das Entscheidende fehlt, nämlich das Geld.²⁹ Die kostengünstige Alternative besteht im Aufstellen von Verkehrszeichen. Wenn die Straße dem Nutzer nicht erklärt, wie er sich zu verhalten hat, macht es der billige Jakob, nämlich die Straßenverkehrsbehörde. Dann hat man die juristische Verantwortung für einen eventuellen Unfall auch gleich elegant auf den Verkehrsteilnehmer abgewälzt. Denn die Logik der StVO ist ja Folgende: Halten sich alle an die Regeln, kann es keine Unfälle geben. An diesem Grundschema wird sich auch nie etwas ändern. Genug Geld für den Straßenbau, um sicherheitsrelevante Probleme baulich zu lösen, wird man nie haben. Und man wird deshalb auch immer die Ten-

²⁵ NEUBERGER (o. Fußn. 18), S.217 ff.

²⁶ B. DOSCH: Shared Space aus Sicht der Nutzer, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 229 ff.; W. DURNER: Von Shared Space bis Simply City – Mehr Sicherheit durch weniger Schilder, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 239 ff.; R. JANSEN: Von Shared Space bis Simply City, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 253 ff., R. MAIER: Das Shared Space-Prinzip: Aspekte der Verkehrsplanung und des Straßenentwurfs, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 265 ff.

²⁷ Siehe vor allem DOSCH (o. Fußn. 26), S. 229 f.

²⁸ So etwa DOSCH (o. Fußn. 26), S. 229.

²⁹ V. MEEWES: Der Einfluss der ingenieurmäßigen Straßengestaltung auf Anzahl und Schwere der Straßenverkehrsunfälle, in: MANSSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 79 (84 ff.); R. MAIER: Häufungen von Straßenverkehrsunfällen: Erkennen, Bewertungen, Maßnahmen, in: MANSSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 105 (110 ff.).

denz verfolgen, die Verantwortung für Unfälle mit Verkehrsschildern auf die Nutzer abzuschieben.

Die nächste Steigerungsstufe zum altbekannten Wunsch nach dem Abbau von Verkehrszeichen sind sog. Simply-City-Konzepte. Der Grundgedanke soll darin bestehen, eine „einfachere Mobilität“ zu erreichen.³⁰ Es gehe um den Abbau von „Überkomplexität“, eine Rückführung auf das „menschliche Maß“.³¹ Ganz im Trend liegt es, dass die Bürger in die Planung miteinbezogen werden sollen. Diese Ziele sind allerdings altbekannt. Vor allem der städtische Verkehrsraum muss nicht nur autogerecht sein. Darum hat man ja Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche eingeführt. Der Verkehrsraum muss auch die Interessen von anderen Verkehrsteilnehmern und im Zeichen des demographischen Wandels die Belange älterer Menschen berücksichtigen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist eigentlich eine zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der notwendigen Abwägungsprozesse, dies weiß man spätestens seit der Veröffentlichung der Dissertation von Stefan HÜGEL³² Anfang der 1990er Jahre. Wie man innerstädtische Bereiche mit hohem Querungsbedarf dann am besten gestalten sollte, ist ein verkehrsplanerisches, kein im Schwerpunkt rechtliches Problem. Um aus den Beratungen des 50. VGT zu zitieren: Das deutsche Straßenrecht und insbesondere das Institut der Widmung sei ohne weiteres in der Lage, ein Modell wie „Simply City“ rechtsdogmatisch aufzunehmen.³³ Dies ist selbstverständlich richtig, aber eben vor allem selbstverständlich. Die Widmung sagt nichts zu der Frage ob und wo Blumenkübel oder Bänke aufgestellt werden und ob es einen Niveauunterschied zwischen Bürgersteig und Fahrbahn geben soll oder nicht. Die Widmung nimmt also auf, regelt aber nichts und die Beschäftigung mit diesem als zentral angesehenen Institut des Straßenrechts bietet auch kaum Erkenntnisgewinn.

Fast schon ein revolutionäres Flair versprüht das Konzept von Shared Space in anderer Hinsicht.

Ganz radikal wird damit teilweise die Vorstellung des Verzichts auf jegliche Regulierung verbunden, die durch Interaktion zwischen den Verkehrsteilnehmern ersetzt werden soll.³⁴ Zur Beruhigung lässt sich aber sofort feststellen: Einen völlig rechtsfreien Raum gibt es in Deutschland nicht, einen StVO-freien Raum gibt es nicht auf öffentlichen Straßen.³⁵ Die StVO gilt überall dort, wo öffentlicher Verkehr stattfindet. Darauf könnte man sich allerdings zurückziehen. Abbau aller Schilder und es gelten die Grundregeln der StVO. Orientierung für die Einrichtung von solchen neuartigen Begegnungszonen erhalten die Kommunen wie so oft über Veröffentlichungen der FGSV. Immerhin gibt es ein Merkblatt „Hinweise zu Straßenräumen mit besonderem Überquerungsbedarf“.³⁶ Ansonsten müssen die Kommunen nach dem Try-and-Error-Prinzip verfahren, wenn sie solche Konzepte verfolgen wollen.

Dann werden allerdings infrastrukturelle Grenzen des Verfassungsrechts in die Überlegungen eingebracht. Das Verfassungsrecht fungiert mal wieder als Bedenkenträger. Kann man wirklich die Verkehrsteilnehmer sich selbst überlassen oder verlangt die Schutzpflicht des Staates nicht doch nach einem Mindestmaß an Regulierung? Ist die Vorstellung einer verkehrszeichenfreien innerörtlichen Begegnungszone nicht in verfassungswidriger Weise anarchisch? Reicht eine „Auffangordnung“, die nur aus den allgemeinen Verhaltensregelungen der StVO besteht? Dies lässt sich nicht verfassungsrechtlich, sondern nur empirisch beantworten. Vieles, was unsicher aussieht, ist unter Sicherheitsaspekten gar nicht zu beanstanden. Fahren die Kraftfahrzeuge langsam, weil sie wegen baulicher Vorrichtungen nicht schnell fahren können, sind auch die schwächeren Verkehrsteilnehmer nicht gefährdet. Verkehrsteilnehmer, die sich sehen, gefährden sich in der Regel nicht. Radfahrer, die Einbahnstraßen in die eigentlich falsche, ausnahmsweise aber für sie zugelassene Richtung fahren, haben ein deutlich geringeres Unfallrisiko als Radfahrer, die die Einbahnstraße in die richtige Richtung befahren. Der Grund ist einfach: Der Radfahrer, der frontal auf ein Kraftfahrzeug zukommt, wird besser gesehen und beachtet als ein Radfahrer, der am Rande der Fahrbahn in die richtige Richtung fährt und gegebenenfalls überholt werden soll. Insbesondere Anordnungen durch Verkehrszeichen bieten oft nicht den gewünschten Sicherheitsgewinn, auch nicht Lichtzeichenanlagen, Fußgängerüberwege oder Tempo-30-Zonen. Solche Anord-

³⁰ DOSCH, (o. Fußn. 26), S. 230.

³¹ JANSEN, (o. Fußn. 26), S. 258.

³² S. HÜGEL, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991.

³³ Siehe DURNER (o. Fußn. 26), S. 251.

³⁴ Vgl. MAIER (o. Fußn. 26), S. 266.

³⁵ Vgl. auch DURNER (o. Fußn. 26), S. 250.

³⁶ Vgl. MAIER (o. Fußn. 26), S. 266.

nungen stehen und fallen in ihrer Wirksamkeit mit der Durchsetzung und damit mit der Kontrolle. Nichts ist tödlicher für Schulkinder, als wenn man durch Zebrastreifen oder Geschwindigkeitsbegrenzungen Sicherheit vorgaukelt, die niemand garantiert. Wo Verhaltensregelungen nicht durchgesetzt werden können, sollte man auf sie verzichten.

Was können also Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht beitragen zum Thema *Simply City* und *Shared Space*? Die Grundidee ist ja durchaus faszinierend. Man weist nicht jeden Quadratzentimeter des öffentlichen Straßenraums bestimmten Verkehrsteilnehmern zu, sondern man setzt mehr auf Partnerschaft, auf Verständigung, auf den Verzicht auf Regulierung durch Verkehrszeichen. Was sind die Voraussetzungen dafür, um ein solches doch recht radikales Umdenken auch durchzusetzen?

Es wird niemanden wundern, dass der juristische Hauptdiskussionspunkt ausweislich der Beratungen des letzten Verkehrsgerichtstages darin besteht, ob für Konzepte zu *Shared Space* ein neues Verkehrszeichen erforderlich ist.³⁷ Nötig ist es wohl nicht, mit Zonengeschwindigkeitsanordnungen oder der Anordnung von verkehrsberuhigten Bereichen wird man weitgehend klarkommen. Andererseits: Wenn *Shared Space* ein wirklich neuartiges Konzept sein soll, mit dem man auch eine Verhaltens- und Bewusstseinsänderung der Verkehrsteilnehmer erreichen will, dann sollte man aus Marketinggründen doch über ein neues Zeichen nachdenken.

Als Hemmschuh für eine sinnvolle Entwicklung von neuartigen Konzepten erweist sich allerdings auch in diesem Rahmen die (leider) vom Verfassungsrecht vorgegebene Trennung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht. In einem idealen, nicht von der föderalistischen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes beherrschten System müsste man die Fragen der Gestaltung von solchen Verkehrsberreichen und die Probleme der Verhaltensregelung in einer Hand konzentrieren. Die Verkehrsingenieure nennen das Einheit von Bau und Betrieb,³⁸ bei Be-

ratungen in den einschlägigen Gremien für die einen ein Kampf- und die anderen scheinbar ein Hassbegriff. Sachlich ist es – das müssen wir uns als Juristen sagen lassen – vollkommen berechtigt, diese Einheit zu fordern. Es macht keinen Sinn die einen die Straßen bauen und andere über ihre ordnungsgemäße Nutzung entscheiden zu lassen. Eins lässt sich vom anderen nicht trennen. Wenn eine Kreuzung gebaut wird, muss überlegt werden, wer dort Vorfahrt haben soll und ob eine Lichtzeichenanlage oder Fußgängerüberwege vorgesehen sind oder nicht. Am besten wäre es, man würde auch noch die Überwachung gleich mitentscheiden (z. B. Aufstellung von stationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen). Damit verlasse man aber wohl endgültig den Raum des noch erreichbaren. Worüber man sich allerdings vor allem als Jurist klar werden sollte, ist, dass neuartige Konzepte zum Beispiel im Bereich *Shared Space* nur durch ein vernünftiges Zusammenwirken realisiert werden können. Und eigentlich ist die straßenverkehrsrechtliche Problematik nachrangig zur Frage, wie ich diese neuartigen Begegnungszonen gestalte. Verharren allerdings die Straßengesetzgeber – wie zu erwarten – in ihrer passiven Haltung, wird dies Wunschdenken bleiben.

III Schlussbemerkung

Ist das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch? Man wird die Frage nur sehr vorsichtig bejahen können. Natürlich könnte man sich vieles wünschen: Mehr dogmatische Reinheit im Sinne einer Aufgabe der zivilistischen Betrachtungsweise im Hinblick auf Verkehrssicherungspflichtverletzungen oder aktivere Straßengesetzgeber. Aber Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist und bleibt ein klassisches Massenverwaltungsrecht. Viele wollen mitreden und mitbestimmen, daher sind Änderungen nur langsam und in kleinen Schritten zu erwarten. Grundsätzlich neue Wege wird niemand durchsetzen können. Damit bleibt als interessantester aktueller Gedanke die Diskussion um *Shared Space*. Vielleicht kann man die dort entwickelten Ansätze zum Anlass nehmen, endlich einmal wirklich zu deregulieren und die Verkehrsteilnehmer nicht alibihaft zur Vertuschung staatlicher Versäumnisse, sondern an geeigneter Stelle in die Verantwortung zu nehmen. Immerhin stammen die Pläne aus den Niederlanden und als Straßen- und Straßenverkehrsrechtler weiß man: Von den Niederländern lernen, heißt Sicherheit lernen.

³⁷ DURNER (o. Fußn. 26), S. 246 f.; D. KETTLER: Mehr Sicherheit durch weniger Verkehrszeichen – *Shared Spaces*, Gemeinschaftsstraßen, Begegnungszonen und *Simply Cities*, NZV 2012, 17 (19 f.).

³⁸ Siehe R. KÜHNE: Perspektiven im Verkehrsmanagement – zur Einheit von Bau und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur, in: Verkehrstelematiktagung, 2006, Berlin.

Prof. Dr. Thorsten Siegel, Freie Universität Berlin*

Grundrechtsgebrauch auf öffentlichen Straßen

Straßen als wichtige Infrastruktureinrichtung sind zugleich ein Ort der Verwirklichung von Grundrechten, zumindest der allgemeinen Handlungsfreiheit. Nach einem einleitenden Abschnitt über die Grundrechtsrelevanz (u. I.) stehen die Grundrechtsverwirklichung (u. II.) sowie die Grundrechtsbeschränkung (u. III.) im Mittelpunkt des Beitrags. Abschließend erfolgt ein kurzes Fazit (u. IV.).

I. Grundrechtsrelevanz

1 Grundrechtsgeltung

Die Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand auf öffentlichen Straßen ist gleichsam eine Selbstverständlichkeit. Die Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹ hat jedoch die Frage einer Ausweitung auf private Straßen aufgeworfen. Unmittelbarer Entscheidungsgegenstand war zwar die Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen, welche das Gericht zu Recht bejaht hat. Es hat aber zugleich einen Ausblick auf die die mittelbare Grundrechtsbindung Privater genommen: Diese kann nach Ansicht des Gerichts einer Grundrechtsbindung des Staates nahekommen, sofern Private im Bereich der Daseinsvorsorge in eine (vormalige) staatliche Garantienstellung einrücken.² Die Aussagen des Gerichts beziehen sich jedoch auf die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG; sie lassen sich indessen nicht verallgemeinern und

damit insbesondere nicht auf die allgemeine Handlungsfreiheit übertragen, wie das Gericht an anderer Stelle zu erkennen gibt: Denn es orientiert sich in seiner Argumentation an der kommunikativen Nutzung von Infrastruktureinrichtungen und insoweit am Leitbild des „öffentlichen Forums“.³

2 Einschlägige Grundrechte

Als auf öffentlichen Straßen zu verwirklichendes Grundrecht kommt zunächst die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht. Die insoweit auch einschlägige Fortbewegungsfreiheit⁴ wurde von Michael RONELLENFITSCH weiterentwickelt zu einem „Grundrecht auf Mobilität“.⁵ Da öffentliche Straßen zugleich ein Ort zur Kommunikation sind, ist zugleich die Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG von besonderer Relevanz. Von Bedeutung sind darüber hinaus neben der bereits angesprochenen Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG bei gewerblicher Nutzung die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG sowie bei der Nutzung durch Anlieger die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG.⁶

3 Der erlaubnisfreie Gemeingebrauch als Folge besonderer Grundrechtsrelevanz

Die besondere Grundrechtsrelevanz hat zur Folge, dass viele grundrechtlich verankerte Tätigkeiten ohne vorherigen Genehmigungsakt zulässig sind. Einfachgesetzlich zum Ausdruck kommt dies im erlaubnisfreien Gemeingebrauch, der jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften zusteht.⁷ Die Beantwortung der Frage, welche Verhaltensweisen vom Gemeingebrauch genau erfasst sind, richtet sich nach dem Verkehrszweck.⁸ Mit der herrschenden Ansicht ist dabei ein weiter Verkehrszweck unter Erstreckung auf den kommunikativen Verkehr zu Grunde zu legen. Grundrechtlicher Hintergrund für diese Erweiterung ist insbesondere die Relevanz der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG auf öffentlichen Straßen.

4 Einschlägige Verwaltungsrechtsregime

Die genannten Grundrechte können jedoch durch verschiedene Verwaltungsrechtsregime Einschränkungen erfahren. Von besonderer Bedeutung für die Grundrechtsverwirklichung sind hier die Bestimmungen der (Landes-)Straßengesetze, die deshalb im Mittelpunkt des Beitrags stehen. Einschränkungen des nach den Straßengesetzen erlaubnisfreien

* Für wertvolle Vorarbeiten danke ich Frau Dr. Corinna SICKO, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer.

¹ BVerfG, NJW 2011, 1201 ff. Hierzu E. GURLIT, Grundrechtsbindung von Unternehmen, NZG 2012, 249 ff.

² BVerfG, NJW 2011, 1201 (1203 f., dort Rn. 59).

³ BVerfG, NJW 2011, 1201 (1205, dort Rn. 70).

⁴ Statt vieler nur H. D. JARASS, in: ders./PIEROTH, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 7 m. w. N.

⁵ M. RONELLENFITSCH: Mobilität – Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht? DAR 1992, 321 ff.

⁶ Instruktiver Überblick bei M. SAUTHOFF: Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 373 ff.

⁷ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 288.

⁸ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 293.

Gemeingebrauchs erfolgen insbesondere durch die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts. Das Verhältnis beider Rechtsregime zueinander wird durch den Vorbehalt des Straßenwegerechts einerseits, den Vorrang des Straßenverkehrsrechts andererseits geprägt.⁹ Darüber hinaus dient – gerade auch auf öffentlichen Straßen – das Polizei- und Ordnungsrecht der Gefahrenabwehr. Handelt es sich um Versammlungen im Sinne des Versammlungsrechts, so sind die – sowohl gegenüber dem Straßenwegerecht als auch gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht grundsätzliche vorrangigen – Bestimmungen des Versammlungsrechts einschlägig.¹⁰

II. Grundrechtsverwirklichung

Unter dem Abschnitt „Grundrechtsverwirklichung“ werden nunmehr insbesondere aktuelle Betätigungen auf öffentlichen Straßen behandelt, die im Ausgangspunkt dem Gemeingebrauch zuzuordnen sind. Insbesondere stellt sich stets die Frage der Abgrenzung zur Sondernutzung. Behandelt werden Nebeneffekte zur Fortbewegung (u. II.1), die Meinungsäußerung (u. II.2), Werbetätigkeiten (u. II.3) sowie der Anliegergebrauch (u. II.4). Darüber hinaus kommt der Gedanke der Grundrechtsverwirklichung naturgemäß auch bei einer Sondernutzung zum Ausdruck:¹¹ Hier kann das bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis grundsätzlich bestehende Ermessen der Straßenbehörde im Falle einer Ausübung – dann allerdings nur spezifischer – Grundrechte reduziert sein. Im

Falle konkurrierender Grundrechtsverwirklichung muss im Einzelfall ein angemessener Ausgleich im Sinne einer praktischen Konkordanz durchgeführt werden.

1 Nebeneffekte zur Fortbewegung

Zunächst werden einige Betätigungen behandelt, die als „Nebeneffekten zur Fortbewegung“ eingeordnet werden können. Grundrechtlicher Anknüpfungspunkt ist deshalb die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in ihrer Ausprägung als Fortbewegungsfreiheit.

1.1 Kamerafahrten

In jüngerer Zeit häufen sich so genannte „Kamerafahrten“, mittels derer Geodaten aufgenommen werden. Im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stand hier „Google Street View“. Hier werden vom Dach eines Kleinwagens 3D-Daten angefertigt, die später für die Einstellung einer räumlichen Darstellung in das Internet verwendet werden. Grundrechtlicher Anknüpfungspunkt ist bei solchen Kamerafahrten die Fortbewegungsfreiheit. Sie sind deshalb straßenrechtlich grundsätzlich zum erlaubnisfreien Gemeingebrauch zuzuordnen.¹² Denn die Absicht der Ortsveränderung liegt hier zweifellos vor. Es ist sogar das Ziel, möglichst schnell möglichst viele Bilder zu machen. Zugleich wird der Widmungszweck grundsätzlich nicht überschritten, da die Aufnahmen während der Fahrt erfolgen. Zwar werden mit solchen Kamerafahrten kommerzielle Ziele verfolgt. Der innere Zweck einer äußerlich nicht zu beanstandenden Fahrt ist straßenrechtlich jedoch grundsätzlich unbeachtlich.¹³

Die Grenze zur Sondernutzung würde jedoch dann überschritten, wenn der Verkehrszweck völlig zurückträte, was aber eher theoretischer Natur ist. Allerdings bestehen auch diesseits der Grenze zur Sondernutzung straßenverkehrsrechtliche Grenzen: Führen die Kamerafahrten zu Verkehrsbehinderungen – etwa durch Langsamfahren, durch besondere Fahrmanöver oder auch bei besonderer Publikumsintensität –, dann wird die Erlaubnispflicht nach § 29 Abs. 2 StVO ausgelöst. Voraussetzung dafür ist eine mehr als verkehrübliche Inanspruchnahme der Straße.¹⁴ Zudem sind auch die Persönlichkeitsrechte der von den Kamerafahrten erfassten Personen nach Maßgabe des Datenschutzrechts zu beachten.¹⁵

⁹ T. v. DANWITZ, in: SCHMIDT-ARSMANN/SCHOCH (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 4 ff.

¹⁰ Zum Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts und deren Grenzen B. PIEROTH/B. SCHLINK/M. KNIESEL, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 7. Aufl. 2012, § 20 Rn. 13 ff.

¹¹ Übersicht bei SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 373 ff.

¹² So auch M. JÜNGEL/A. FANDREY: If you can't kill, bill it – Google Street View als Sondernutzung? NVwZ 2010, 683 (684 f.); B. GOLOMB/R. MEHRGARDT/H. WEBER, Gemeinden vs. Google Street View, BayVBl. 2011, 39 (42). Ähnlich bereits zum vergleichbaren System „City Server“ VG Karlsruhe, NJW 2000, 2222 (2223).

¹³ BVerwG, NVwZ 2012, 1623 (1624).

¹⁴ JÜNGEL/FANDREY (o. Fußn. 12), S. 685; GOLOMB/MEHRGARDT/WEBER (o. Fußn. 12), S. 42.

¹⁵ Dazu T. SIEGEL: Grundrechtliche Schranken der Videoüberwachung, VerwArch 102 (2011), 159 (177 ff.).

1.2 Rucksacktrinken

Mit dem neuen Begriff des „Rucksacktrinkens“ wird ein Phänomen umschrieben, wonach insbesondere hochprozentige alkoholische Getränke auf öffentliche Feste mitgebracht werden, um sie vor Ort zu konsumieren. Anknüpfungspunkt des Mitbringens alkoholischer Getränke ist ebenfalls die Fortbewegungsfreiheit. Dies hat einfach-rechtlich zur Folge, dass sich der erlaubnisfreie Gemeingebrauch auf das Mittragen von Gegenständen als „Annex“ zur Fortbewegung erstreckt. Darüber hinaus erfasst der weite Verkehrsbegriff nicht nur Ortsveränderung als solche, sondern auch den zeitweiligen Aufenthalt zum Genuss von Lebensmitteln. Da auch alkoholische Getränke zu diesen gehören, ist auch der Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit zumindest grundsätzlich dem Gemeingebrauch zuzuordnen.¹⁶ Zudem wird auch dieser Befund grundrechtlich abgesichert durch Art. 2 Abs. 1 GG; denn das Trinken ist – ebenso wie das Rauchen – Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit.¹⁷

Eine etwaige Wertigkeit des in Frage stehenden Handelns ist hingegen straßenrechtlich unbeachtlich. Zwar wird teilweise als „gemeinschaftlich“ bezeichnetes Verhalten als Sondernutzung eingeordnet.¹⁸ Gerade vor dem aufgezeigten grundrechtlichen Hintergrund ist dies jedoch nicht zutreffend. Denn die allgemeine Handlungsfreiheit ist insoweit nur durch das Sittengesetz, nicht hingegen durch die Sitten als solche einschränkbar.¹⁹ Auch bei einer weiten Auslegung der im Straßenrecht berücksichtigungsfähigen öffentlichen Belange²⁰ sind die Straßengesetze aber sicherlich keine „Sittengesetze“. Allerdings wird die normative Grenze zur Sondernutzung dann überschritten, wenn der Verkehrszweck völlig zurücktritt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn alkoholbedingte Begleiterscheinungen allzu sehr in den Vordergrund treten, und diese den Gemeingebrauch anderer erheblich behindern.²¹ Dies gilt etwa für das Anpöbeln von Passanten. Denn das einzuordnende Verhalten ist in solchen Fällen lediglich die Begleiterscheinung eines Nebenzwecks zur eigentlichen Fortbewegung.

Allerdings stellt sich die Frage, ob auch dann ein Vorgehen nach Straßenrecht sinnvoll erscheint. Denn die Zuspitzung infolge von Begleiterscheinungen führt typischerweise zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und ruft daher das Gefahrenabwehrrecht auf den Plan. Adäquate Reaktion

ist hier deshalb eine Platzverweisung. Gegenwärtig in der Diskussion ist die Frage, ob man die mit dem Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit einhergehenden Beeinträchtigungen durch Polizeiverordnungen eindämmen kann. So hat jüngst die Stadt Neustadt an der Weinstraße ein Verbot des Mitbringens von hochprozentigen alkoholischen Getränken auf der Hambacher Jakobuskerwe. Das OVG Koblenz hat hier am 25. Juli 2012 einen Eilantrag gegen die Verordnung abgelehnt.²² Begründet wurde dies aber mit einer reinen Interessenabwägung; die Erfolgsaussichten in der Hauptsache wurden offen gelassen.²³ Bei der Abschätzung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache können allerdings vergleichbare Gerichtsentscheidungen herangezogen werden. So hatte der VGH Mannheim ein nächtliches Verbot des Konsums von Alkohol in der Öffentlichkeit im Freiburger „Bermuda-Dreieck“ zu bewerten. Der Verwaltungsgerichtshof hat hier zutreffenderweise das erforderliche Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des Polizeiverordnungsrechts verneint, da Alkoholkonsum nicht typischerweise zu Gewalttätigkeiten führt.²⁴ In ähnlicher Weise hat jüngst das OVG Weimar ein Alkoholverbot in der Erfurter Altstadt für ungültig erklärt.²⁵ Bewertet man vor diesem Hintergrund das „Rucksacktrinken“, so sprechen auch hier gute Gründe gegen das Vorliegen einer abstrakten Gefahr. Dies gilt nicht nur für den Verzehr von alkoholischen Getränken, sondern auch und erst recht für das Mittragen als Vorstufe zum eigentlichen Verzehr.

¹⁶ T. HEBELER/B. SCHÄFER: Die rechtliche Zulässigkeit von Alkoholverboten im öffentlichen Raum, DVBl. 2009, 1424 (1428).

¹⁷ J. WOHLFAHRT: Über Feuchtgebiete zwischen Schluck und Suff – der Kampf der Gemeinden gegen Alkoholmissbrauch, LKRZ 2009, 47 (48).

¹⁸ A. DIETZ: Grundrechtskollisionen im öffentlichen Raum, AöR 133 (2008), 556 (602).

¹⁹ JARASS (o. Fußn. 4), Art. 2 Rn. 19.

²⁰ Zum Begriff s. u. III. 3 im Rahmen der Versagungsgründe für eine Sondernutzung.

²¹ OVG Schleswig, NordÖR 1999, 381 (382 f.); WOHLFARTH (o. Fußn. 17), S. 48.

²² OVG Koblenz, LKRZ 2012, 457.

²³ Später hat das Gericht den Antrag als unzulässig abgelehnt, da die Verordnung bereits außer Kraft getreten war, OVG Koblenz, Urt. v. 6.12.2012 – 7 C 10749/12.OVG (Juris).

²⁴ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2010, 55 ff.

²⁵ OVG Weimar, ThürVBl. 2013, 8 ff.

2 Meinungsäußerung und Meinungsaustausch

Ein weiterer Block hat Fragen zum Gegenstand, welche an die Meinungsäußerung und die Meinungsbündelung anknüpfen. Ausgangspunkt ist hier die Erkenntnis, dass Verkehr im Sinn des Gemeingebrauchs auch der kommunikative Verkehr ist. Grundrechtliches Fundament ist damit Art. 5 Abs. 1 GG. Wenn die Meinung nicht nur individuell geäußert, sondern auch ausgetauscht werden kann, können zugleich die Voraussetzungen für eine Versammlung vorliegen. In einem solchen Falle würde – auf grundrechtlicher Basis des Art. 8 GG – die Vorschriften des Versammlungsrechts das allgemeine Straßenrecht verdrängen.²⁶

2.1 Gehsteigberatung

Gegenstand einer Entscheidung des VG Freiburg vom 4. März 2011 war die „Gehsteigberatung“ eines Vereins, der sich intensiv gegen den Schwangerschaftsabbruch einsetzt.²⁷ Zu diesem Zweck hat er sich auch vor einer anerkannten Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle positioniert und Passanten offensiv auf sein Anliegen hingewiesen. Über die verbale Ansprache hinaus wurden auch Plastikembryonen verteilt und drastisches Bildmaterial gezeigt. Ausgangspunkt der straßenrechtlichen Bewertung ist die Erkenntnis, dass das Verteilen von kostenlosen Zeitschriften als kommunikativer Verkehr und damit Gemeingebrauch einzuordnen ist.²⁸ Auf dieser Basis hat das VG Freiburg eine beratende Tätigkeit (noch) dem Gemeingebrauch zugeordnet.²⁹

Angesichts der besonders aggressiven Beratung hätte man hier aber durchaus eine erlaubnispflichtige Sondernutzung annehmen können. So haben viele Gerichte bereits judiziert, dass eine besonders aufdringliche und aggressive Werbung das verkehrsbübliche Maß übersteigt und damit eine Sondernutzung darstellt.³⁰ Denn auch von einem kommunikativen Verkehr kann nicht mehr gesprochen werden, wenn Zweck nicht die Vermittlung einer Meinung, sondern deren aggressive Aufdrängung.³¹ Das VG Freiburg hat die besondere Aggressivität aber in anderer Hinsicht berücksichtigt: Denn die „Gehsteigberatung“ war so intensiv, dass sie zu einer Bedrängung der Passanten geführt hat. Deshalb hat das VG eine auf polizeirechtliche Grundlage gestützte Untersagungsverfügung als rechtmäßig erachtet

und ist insoweit vom VGH Mannheim bestätigt worden.³²

2.2 Massenpartys, Flashmobs und Smartmobs

Eine besondere Herausforderung auch für das Straßenrecht sind neue Formen der Meinungsäußerung wie Massenpartys, Flashmobs und Smartmobs. Bei Massenpartys kommt eine Vielzahl von Menschen zum Feiern zusammen, organisiert über moderne Kommunikationsstrukturen. Zu ihnen zählen auch die oft in den Medien erwähnten „Facebook“-Parties. Diese Massenpartys unterfallen als bloße Vergnügungsveranstaltungen nicht dem Versammlungsbegriff, sondern sind grundrechtlich nur durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt.³³ Das Gleiche gilt zumindest grundsätzlich für so genannte „Flash-Mobs“. Bei ihnen erscheint – ebenfalls vermittelt über moderne Kommunikationsmittel – eine Vielzahl von Personen spontan an öffentlichem Ort, um eine gemeinsame, gewollt sinnfreie Aktion durchzuführen. Als Beispiele anzuführen wären etwa Kissenschlachten oder Polonaisen. Diese Flashmobs unterfallen ebenfalls nicht dem herrschenden engen Versammlungsbegriff,³⁴ da keine öffentlichen Angelegenheiten erörtert werden.³⁵ Hingegen wollen Smartmobs die tradierten Protestformen – etwa Sitzblockaden – durch moderne Interaktionswege attraktiv machen. Im Unterschied zu Flashmobs dienen sie jedoch der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten – etwa dem Protest gegen bestimmte politische Entscheidungen – und unterlie-

²⁶ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 284.

²⁷ VG Freiburg, Beschl. v. 4.3.2011 – 4 K 314/11 – Juris.

²⁸ VGH München, NVwZ-RR 1997, S. 258 f.

²⁹ VG Freiburg, Beschl. v. 4.3.2011 – 4 K 314/11, Rn. 7 – Juris.

³⁰ OVG Hamburg, DVBl. 2012, 504 (505 f.); VGH Mannheim, NVwZ-RR 2003, 238 (240 ff.); OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 247 (248 f.).

³¹ JARASS (o. Fußn. 4), Art. 5 Rn. 6a.

³² VGH Mannheim, NJW 2011, S. 2532 ff.

³³ C. NEUMANN: Flashmobs, Smartmobs, Massenpartys – Die rechtliche Beurteilung moderner Kommunikations- und Interaktionsformen, NVwZ 2011, 1171 (1172).

³⁴ Hierzu F. HUFEN, Staatsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2011, § 30 Rn. 7.

³⁵ NEUMANN (o. Fußn. 33), S. 1173. Sie können sie aber in Teilbereichen auf die Kunstfreiheit berufen, etwa bei Tanz-Flashmobs; hierzu NEUMANN (o. Fußn. 33), S. 1173 f. Zum weiten (materiellen) Kunstbegriff JARASS (o. Fußn. 4), Art. 5 Rn. 106.

gen deshalb dem vorrangigen Versammlungsrecht.³⁶

Bei der straßenwegrechtlichen Bewertung von Massenpartys und Flashmobs ist zunächst zu beachten, dass die Wertigkeit eines Verhaltens unbeachtlich ist. Insoweit kann auf das zum Alkoholgenuß Gesagte verwiesen werden.³⁷ Dies gilt nicht nur für die der reinen Vergnügung dienenden Massenpartys, sondern auch für Flashmobs trotz der diesen immanenten Sinnfreiheit. Im Hinblick auf die Anzahl der typischerweise beteiligte Anzahl an Personen und der damit verbundenen (erheblichen) Verkehrsbeeinträchtigungen und damit des Gemeingebrauchs anderer sind solche Veranstaltungen als Sondernutzungen einzuordnen.³⁸ Gerade bei Flashmobs stellt sich jedoch die Frage, ob das straßenrechtliche Nutzungsregime eine adäquate Reaktion auf Veranstaltungen, denen diese Spontaneität („Flash“) innewohnt, bereithält. Näher liegt auch hier ein Rückgriff auf das Polizeirecht und die Verhängung von Platzverweisen, sofern nicht sogar diese „zu spät kommen.“

2.3 Zelten

Das Aufstellen von Zelten auf öffentlichen Straßen als solches überschreitet zumindest grundsätzlich den Gemeingebrauch. Erfolgt das Zelten jedoch im Rahmen einer Versammlung, so stellt sich die Frage, ob nicht auch insoweit der Vorrang des Versammlungsrechts gegenüber dem Straßenrecht eingreift. Trotz des Zusammenhangs mit einer Versammlung darf in solchen Fällen aber

nicht verkannt werden, dass das Zelten kein wesensnotwendiger Bestandteil einer Versammlung ist.³⁹ Deshalb erstreckt sich der Vorrang des Versammlungsrechts nicht auf das Zelten aus Anlass einer Versammlung. Da das Zelten mit einer längeren Verweildauer verknüpft ist und deshalb der Verkehrszweck völlig zurücktritt, handelt es sich insoweit um eine straßenrechtliche Sondernutzung, die ohne entsprechende Erlaubnis unzulässig ist.

3 Werbetätigkeit

3.1 Abgrenzung von der Gewerbeausübung

In einem engen Zusammenhang mit der Wettbewerbsfreiheit des Art. 12 GG⁴⁰ stehen werbende Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen. Besondere Schwierigkeiten bereitet hier die Abgrenzung der erlaubnisfreien Werbung von der erlaubnispflichtigen Gewerbeausübung. Ausgangspunkt der straßenrechtlichen Bewertung solcher Werbetätigkeiten ist die Erkenntnis, dass eine gewerbliche Betätigung als Sondernutzung einzustufen ist.⁴¹ Gleichwohl hat das OVG Hamburg in einer kürzlich ergangenen Entscheidung werbende Tätigkeiten (noch) als erlaubnisfreien Gemeingebrauch eingeordnet.⁴² Gegenstand dieses Urteils war das Ansprechen und Anhalten von Passanten auf öffentlichen Wegen, um diese zum Kauf oder zur Entgegennahme von Druckerzeugnissen zu bewegen. Bei Abgrenzung zwischen Werbung und Gewerbeausübung nach dem äußeren Erscheinungsbild hat das Gericht die bereits zuvor in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zusammengefasst: Kennzeichen für eine Gewerbeausübung sind insbesondere die Tätigkeit einer größeren Gruppe, eine erkennbar große Menge an Verkaufsmaterial oder ein besonders aggressives Verkaufsverhalten.⁴³ Da diese jeweils nicht erfüllt waren, hat das OVG die in Frage stehende Werbung zu Recht noch dem kommunikativen Verkehr und damit zugleich dem erlaubnisfreien Gemeingebrauch zugeordnet.⁴⁴

3.2 Werbung auf Fahrzeugen

Auch die Werbung auf Fahrzeugen bildet grundsätzlich einen Annex zur eigentlichen Fortbewegung und ist damit dem erlaubnisfreien Gemeingebrauch zuzurechnen.⁴⁵ Zudem ist auch der ruhende Verkehr zumindest grundsätzlich vom Gemeingebrauch erfasst.⁴⁶ Die Grenze zur erlaubnispflichtigen

³⁶ NEUMANN (o. Fußn. 33), S. 1173. Zur Erstreckung der Versammlungsfreiheit auf diese Sitzblockaden HUFEN (o. Fußn. 34), § 30 Rn. 40 m. w. N. zur Entwicklung in der Rechtsprechung des BVerfG.

³⁷ S. o. II. 1.2.

³⁸ NEUMANN (o. Fußn. 33), S. 1175.

³⁹ VG Frankfurt a. M., NVwZ-RR 2012, 806 (897) – Occupy; VG Berlin, Beschl. v. 25.8.2011 – 1 L 282.11 – Juris.

⁴⁰ Zur Verankerung der Wettbewerbsfreiheit in Art. 12 GG JARASS(o. Fußn. 4), Art. 12 Rn. 20 ff.

⁴¹ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 297.

⁴² OVG Hamburg, DVBl. 2012, 504 ff.

⁴³ OVG Hamburg, DVBl. 2012, 504 (505 f.).

⁴⁴ Zur Einstufung einer besonders intensiven Werbung als Gewerbeausübung VGH München, NVwZ-RR 2010, 830 ff. und s. u. III. 3.2.

⁴⁵ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2012, 485.

⁴⁶ v. DANWITZ (o. Fußn. 9), 7. Kap. Rn. 6.

tigen Sondernutzung wird allerdings überschritten, wenn die Werbung ist nicht mehr nur Nebeneffekt des Fahrens ist, sondern ausschließlich oder ganz überwiegend in den Vordergrund tritt. Deshalb ist das gezielte Abstellen von Fahrzeugen zu Werbezwecken eine Sondernutzung; denn hier tritt die Verkehrsfunktion gegenüber der Werbefunktion völlig zurück.⁴⁷ Eine besonders auffälliges Werbefahrzeug, das zugleich der Verkehr gefährdet oder erschwert, ist zudem ein Verkehrshindernis i. S. d. § 32 StVO.⁴⁸

4 Anliegernutzung

4.1 Wesen des Anliegergebrauchs

Der Verwirklichung der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG dient der gesteigerte Gemeingebrauch in Form des Anliegergebrauchs. Die Sonderstellung der Anlieger beruht darauf, dass sie in besonderer Weise auf die an ihr Grundstück angrenzende Straße angewiesen sind. Die Zufahrt beziehungsweise der Zugang zur Straße ermöglichen zugleich eine Beteiligung an der „verkehrlichen Kommunikation“.⁴⁹ In den Straßengesetzen der Länder finden sich typischerweise ausdrückliche Regelungen zum Anliegergebrauch.⁵⁰ Diese fungieren damit als Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und dienen insoweit der Grundrechtsverwirklichung des Art. 14 GG.⁵¹ Klassische Ausprägungen des Anliegergebrauchs sind etwa das kurzfristige Lagern von Heizmaterial auf dem Gehweg oder das Aufstellen von Fahrradständern.⁵²

4.2 Reichweite des Anliegergebrauchs

Die Grenze des erlaubnisfreien Anliegergebrauchs kann allerdings beim Aufstellen von Baugeräten im öffentlichen Verkehrsraum erreicht sein. Wird hier eine größere Fläche über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen, so handelt es sich um eine erlaubnisbedürftige Sondernutzung.⁵³ Grundsätzlich vermittelt auch der Anliegergebrauch kein Recht auf Schaffung oder Erhaltung günstiger Parkgelegenheiten.⁵⁴ In besonderen Ausnahmesituationen kann aber der Anliegergebrauch einen Anspruch auf Erlass eines Parkverbots begründen, um den Zu- und Abgang zum Grundstück zu gewährleisten. Bei der Verhängung solcher Parkverbote ist maßgebend, ob das erforderliche Rangieren die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet.⁵⁵

III. Grundrechtsbeschränkung

Beschränkungen des Gemeingebrauchs können – außer nach den bereits angesprochenen Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts – auch durch die Bestimmungen des Polizeirechts erfolgen (u. III.1). Besonders grundrechtsrelevant ist jedoch der Bereich der Sondernutzungen; denn auch das Aufstellen eines Erlaubnistatbestandes bildet einen Grundrechtseingriff. Deshalb muss die Einordnung als Sondernutzung auch zutreffend sein; anderenfalls handelt es sich um einen rechtswidrigen Eingriff zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit (u. III.2.). Darüber hinaus ist auch die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis grundrechtsrelevant; denn eine Grundrechtsbetätigung darf nur in zumutbarer Weise beschränkt werden (u. III.3.). Abschließend wird auf die Grundrechtsbeschränkung im Falle einer Kollision eingegangen (u. III.4.).

1 Gemeingebrauch und Videoüberwachung

Auch die Grundrechtsverwirklichung auf öffentlichen Straßen unterliegt den Grenzen des Polizeirechts. So können etwa Begleiterscheinungen übermäßigen Alkoholgenusses mittels einer Platzverweisung eingedämmt werden.⁵⁶ Allerdings ist umgekehrt auch eine Beeinträchtigung des an sich „gefahrlosen“ Gemeingebrauchs durch polizeiliche Maßnahmen möglich. Dies gilt etwa für die Videoüberwachung. Denn das Anbringen von Videokameras kann nicht nur den eigentlich bezweckten Abschreckungseffekt für potenzielle Straftäter bewirken, sondern auch Passanten in ihrem Bewegungsverhalten beeinflussen.

⁴⁷ OVG Münster, NJW 2005, 3162 f.

⁴⁸ S. SMITH: Negativ-Graffiti, Sprühschablonen & Co., NVwZ 2012, 1001 (1002).

⁴⁹ BVerwG, NVwZ 1999, 1341 (1342).

⁵⁰ Übersicht bei SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 341.

⁵¹ BVerwG, NVwZ 1999, 1341; BVerwG, Beschl. v. 19.09.2007 – 9 B 22/06 – Juris.

⁵² Weitere Beispiele bei SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 351 ff., und bei H. STUCHLIK: Straßenrechtliche Sondernutzungen, GewArch 2004, 143 (144 ff.).

⁵³ VGH Mannheim, VBIBW 2002, 343 ff. (Sondernutzung bei Inanspruchnahme von nahezu 100 qm über einen Zeitraum von etwa acht Monaten).

⁵⁴ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 353 m. N. aus der Rechtsprechung.

⁵⁵ VG Aachen, Urt. v. 8.2.2011 – 2 K 1680/09 – Juris.

⁵⁶ S.o. II. 1.2. zur Beschränkung des „Rucksacktrinkens“ durch das Polizeirecht.

1.1 Eingriff auch bei Videobeobachtung

Allerdings ist immer noch nicht abschließend geklärt, ob nur eine Videoaufzeichnung, also eine Videoüberwachung mit Speicherfunktion, einen Eingriff in das hier einschlägige Grundrecht aus informationelle Selbstbestimmung darstellt oder auch die schlichte Videobeobachtung als Videoüberwachung ohne Aufzeichnungsfunktion. In seiner Entscheidung zur Videoüberwachung auf der Hamburger Reeperbahn hat das Bundesverwaltungsgericht diese Frage ausdrücklich offen gelassen.⁵⁷ Allerdings sprechen gute Gründe dafür, auch schlichte Videobeobachtungen durch staatliche Stellen als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung anzusehen. Denn bei einer offenen Überwachung besteht der bereits angesprochene Steuerungseffekt; bei einer verdeckten Videoüberwachung sprechen gerade die Heimlichkeit, aber auch die Anlasslosigkeit für ein Überschreiten der Eingriffsschwelle.⁵⁸

1.2 Verhältnismäßigkeit

Zudem muss – selbstverständlich – auch die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.⁵⁹ Eine flächendeckende Videoüberwachung ganzer Innenstadtbereiche stünde hier in Widerspruch zum Grundsatz der Erforderlichkeit. Und die Achtung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne hat in der Rechtsprechung zur Konzentration auf so genannte Kriminalitätsbrennpunkte geführt, bei denen sich die Kriminalitätsbelastung erheblich von anderen Orten abhebt.⁶⁰ Schließlich ist der Begriff der „öffentlich zugänglichen Orte“ einschränkend auszulegen und erstreckt sich damit zumindest grundsätzlich nicht auf private Hauseingänge.⁶¹

⁵⁷ BVerwG, NVwZ 2012, 757 (759).

⁵⁸ T. SIEGEL: Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung, NVwZ 2012, 738 (739).

⁵⁹ Zum Ganzen SIEGEL (o. Fußn. 58), S. 740 ff.

⁶⁰ So bereits VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (503); ähnlich nun auch BVerwG, NVwZ 2012, 757 (761 f.).

⁶¹ OVG Hamburg, NordÖR 2010, 498 (502 ff.).

⁶² OVG Münster, NVwZ-RR 2012, 422 ff.

⁶³ BVerwG, NVwZ 2012, 1623 ff.

⁶⁴ C. LUND: Das Bierbike – Nachwuchs bei den Sondernutzungsfällen? DVBl. 2011, 339 (340 f.); B. KÜMPER/A. MILSTEIN, Sog. Partybikes/Bierbikes als Sondernutzung? GewArch 2012, 180 ff.

⁶⁵ LT-Drs. BW 14/6291 v. 28.4.2010, S. 3 f.

⁶⁶ LT-Drs. BW 14/6291 v. 28.4.2010, S. 3.

2 Vorliegen einer Sondernutzung?

2.1 Bier-Bikes

Bier-Bikes sind vierrädrige Gefährte mit einem Sitzplatz für bis zu 16 Personen und mit einer Höchstgeschwindigkeit von 6 km/h. Ein Mitarbeiter des Vermieters steuert und bremst das Gefährt. Die anderen „Biker“ treten in die Pedale und werden regelmäßig über eine Zapfanlage mit Bier versorgt. Zudem wird das Ganze musikalisch unterlegt. Das OVG Münster hat diese Bier-Bikes als straßenrechtliche Sondernutzung eingeordnet.⁶² Begründet wurde dies damit, dass die Verkehrsteilnahme lediglich äußerlich stattfindet und es sich lediglich um eine „Theke auf Rädern“ handle. Diese Auslegung ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden.⁶³

Eine solche Sichtweise kann jedoch in Frage gestellt werden. Zunächst zieht das OVG recht intensiv das Merkmal der Verkehrsüblichkeit bzw. Verkehrsfremdheit heran. Das mag zwar im Grundsatz nicht zu beanstanden sein. Je weiter jedoch das Merkmal der Verkehrsfremdheit ausgelegt wird, umso eher ist alles „Neue“ zumindest zunächst verkehrsunüblich. Zudem stellt sich die Frage der Abgrenzung von einem zum Feiern angemieteten „Partybus“. Ist dieser noch dem erlaubnisfreien Gemeingebrauch zuzurechnen, nur weil das Trinken im Partybus hinter verschlossenen Türen stattfindet? In der Literatur ist die Einordnung der Bier-Bikes als Sondernutzung daher überwiegend auf Ablehnung gestoßen.⁶⁴ Auch in Baden-Württemberg geht man davon aus, dass Bier-Bikes keine Sondernutzung darstellen.⁶⁵ Auch das Straßenverkehrsrecht steht den Bier-Bikes grundsätzlich nicht entgegen: Wenn die Lautstärke der Begleitmusik das übliche Maß nicht überschreitet, erfolgt insbesondere keine Verkehrgefährdung durch den Betrieb von Lautsprechern gemäß § 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StVO.⁶⁶ Zudem kann auch hier – ebenso wie bei den bereits angesprochenen Kamerafahrten (s. o. II. 1.1) – im Falle Verkehrsbehinderungen die Erlaubnispflicht nach § 29 Abs. 2 StVO ausgelöst werden. Bei normalem Fahrbetrieb ist dies jedoch noch nicht der Fall.

2.2 Elektromobilitätsanlagen

Aber auch die Energiewende wird zunehmenden Einfluss haben auf das Straßenrecht. Dies gilt etwa für die Errichtung von Elektromobilitätsanlagen. Dabei handelt es sich um Aufladestationen für Elek-

trofahrzeuge. Soweit ersichtlich, haben sich bislang die Verwaltungsgerichte noch nicht zur straßenrechtlichen Einordnung dieser Anlagen geäußert. Erste Stimmen aus der Literatur sehen darin eine Sondernutzung, da diese Ladestationen nicht mehr dem Verkehr, sondern lediglich dessen Ermöglichung dienen sollen.⁶⁷ Zwar ist der dort angebrachte Vergleich mit der Litfasssäule nicht angebracht, da diese (allenfalls) verkehrshindernde Wirkung aufweisen, während bei Elektromobilitätsanlagen die Verkehrsförderung im Vordergrund steht. Gleichwohl kann die Ermöglichung des Verkehrs vom Verkehr als solchem unterschieden werden: Elektromobilitätsanlagen sind damit „elektronische Tankstellen“. Eine Zuordnung zum Verkehr wäre lediglich bei einer sehr weiten Auslegung unter Einbeziehung von dessen Ermöglichung denkbar.

2.3 Heizpilze

Um die außerhalb einer Gaststätte befindlichen Tische abends länger nutzen zu können, werden zunehmend so genannte „Heizpilze“ aufgestellt. Da diese der Verbesserung des Gaststättengeschäftes dienen, jedoch keinen Verkehrszweck verfolgen, sind diese als straßenrechtliche Sondernutzung einzuordnen.⁶⁸ Die straßenrechtliche Relevanz entfällt zumindest grundsätzlich auch nicht dadurch, dass die Heizpilze nicht auf der Straße selbst angebracht werden, sondern an der Hauswand der Gaststätte. Denn zum Straßenkörper zählt bis zu einer gewissen Höhe auch der darüber befindliche Luftraum.⁶⁹ Deshalb sind auch in eine Höhe von etwa zwei Metern angebrachte Heizpilze (noch) straßenrechtlich relevant, da sie Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Straßen haben können.⁷⁰

3 Versagungsgründe für eine Sondernutzungserlaubnis

Die Erteilung beziehungsweise Versagung einer Sondernutzungserlaubnis steht grundsätzlich im Ermessen der Straßenbehörde. Die Verkehrsbezogenheit des Straßenrechts hat jedoch zur Folge, dass nur straßenbezogene Erwägungen bei der Ermessentscheidung berücksichtigt werden dürfen.⁷¹ Zu diesen zählen insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Gemeingebrauchs. Auch die etwaige Aufhebung einer Sondernutzungserlaubnis hat sich an straßenrechtlichen Erwägungen zu orientieren.⁷²

3.1 Heizpilze

Mit der Versagung einer Sondernutzungserlaubnis hat sich kürzlich auch das OVG Berlin-Brandenburg auseinandergesetzt. Im zugrundeliegenden Sachverhalt wurde die – für das Aufstellen von Heizpilzen erforderliche – Sondernutzungserlaubnis aus Klimaschutzaspekten verweigert. Das OVG hat den Klimaschutz als berücksichtigungsfähigen, überwiegenden öffentlichen Belang eingeordnet, welcher das privatwirtschaftliche Interesse der Klägerin überwiegt und damit der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis entgegensteht.⁷³ Dies steht zwar ein einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz einer Beschränkung auf straßenbezogene Belange im Allgemeinen⁷⁴; im besonderen Fall des Berliner Straßengesetzes liefert jedoch die Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte für die – ausnahmsweise – Zulässigkeit umweltbezogener Belange.⁷⁵

3.2 Mitgliederwerbung

Gegenstand einer jüngeren Entscheidung des VGH München war die Mitgliederwerbung eines Vereins, welche dieser mit der Aufklärung über richtigen Umgang mit Tieren sowie dem Spendensammeln verband. Der VGH hat diese Nutzung zu Recht als Sondernutzung eingeordnet, da die Tätigkeit erheblich über das Ansprechen von Passanten hinausging und das Spendensammeln und den Abschluss von Fördermitgliedschaften und Tierpatenschaften in den Mittelpunkt stellte.⁷⁶ Die zentrale Rechtsfrage lag darin, ob die angeführten Versagungsgründe tragfähig waren. Begründet wurde die Versagung insbesondere mit Verbraucherschutz Erwägungen. Danach sollten Passanten vor übereilten Vermögensverfügungen geschützt werden. Der VGH

⁶⁷ S. MICHAELS/C. WYHL/R. RINGWALD: Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Straßenraums für Elektromobilitätsanlagen, DÖV 2011, 831 (832).

⁶⁸ A. INGOLD, Möglichkeiten eines Ausschlusses der Nutzung sog. Heizpilze in der Gastronomie, GewArch 2010, 89 (92).

⁶⁹ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 28: „3,50 Meter über dem Gehweg“.

⁷⁰ VG Hamburg, Beschl. v. 27.03.2012 – 10 E 557/12 u. a. – Juris.

⁷¹ SAUTHOFF (o. Fußn. 6), Rn. 361.

⁷² OVG Münster, NVwZ 2012, 1054 f.

⁷³ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2012, 217 ff.

⁷⁴ INGOLD (o. Fn. 68), S. 92 f.

⁷⁵ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2012, 216 (218).

⁷⁶ VGH München, NVwZ-RR 2010, 830 (831). Zur Abgrenzung zur erlaubnisfreien Werbung s. o. II. 3.1.

München hat – ebenfalls zu Recht – einen solchen Versagungsgrund nicht akzeptiert, da es sich beim Verbraucherschutz ebenfalls um keinen straßenbezogenen Belang handelt.⁷⁷

3.3 Altkleidercontainer

Sowohl das VG Köln als auch das VG Düsseldorf haben sich kürzlich mit dem Aufstellen von Altkleidercontainern befasst. Da der Verkehrszweck hier völlig zurücktritt, ordnen beide Gerichte das Aufstellen dieser Container zutreffenderweise als erlaubnisbedürftige Sondernutzung ein.⁷⁸ Das VG Köln hat sich zudem mit den möglichen Versagungsgründen auseinandergesetzt. Angeführt wurden insbesondere die Gefahr wilder Müllablagerungen und die Gefahr der Zerstreuung von Sachen. Da dies wiederum die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs beeinträchtigen kann und auch zur Verunstaltung der Straße beiträgt, hat das Gericht diese Erwägungen berechtigterweise als straßenbezogen akzeptiert.⁷⁹

4 Grundrechtskollisionen

Bereits die aufgezeigten Beispiele zum Gemeingebrauch und zur Sondernutzung verkörpern regelmäßig bereits eine Grundrechtskollision, da hier nicht nur die verschiedenen Nutzungsformen öffentlicher Straßen in Ausgleich zu bringen sind, sondern zugleich auch die damit letztlich verwirklichten Grundrechte. Abschließend werden nun weitere Fälle einer Grundrechtskollision im engeren Sinne aufgeführt.

⁷⁷ VGH München, NVwZ-RR 2010, 830 (832).

⁷⁸ VG Köln, Urt. v. 6.7.2012 – 18 K 73/12, Rn. 25 f.; VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.6.2012 – 16 K 7510/11, Rn. 16 – beide Juris. Das VG Düsseldorf betont zusätzlich die gewerblichen Zwecke, die jedoch für sich genommen bei einer Abgrenzung nach dem äußeren Erscheinungsbild nicht relevant sind.

⁷⁹ VG Köln, Urt. v. 06.07.2012 – 18 K 73/12, Rn. 33 – Juris.

⁸⁰ BVerwG, NJW 1989, 2411 (2412). Eingehend U. STAHLHUT, in: KODAL, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 27 Rn. 51 ff.

⁸¹ BVerwG, NVwZ 2011, 422 (424).

⁸² HUFEN (o. Fußn. 34), § 30 Rn. 25 ff.

⁸³ HUFEN (o. Fußn. 34), § 30 Rn. 39.

⁸⁴ Zu den Zuteilungskriterien nach der GewO J. ZIEKOW, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2010, § 10 Rn. 94.

⁸⁵ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2001, 159 ff.

⁸⁶ GH Mannheim, NVwZ-RR 2001, 159 (161); hierzu S. MESSNER, „Marktveranstaltungen“ auf der Grundlage von Sondernutzungserlaubnissen und zulässige Auswahlkriterien, GewArch 2002, 409 (410 f.).

4.1 Versammlungen

Von besonderer Bedeutung sind zunächst konkurrierenden Versammlungen. Die Auflösung einer solchen Kollision richtet sich nach dem gegenüber dem Straßenrecht vorrangigen Versammlungsrecht.⁸⁰ Dabei ist zu beachten, dass Art. 8 GG auch eine etwaige Gegendemonstration schützt.⁸¹ Damit geht es auch hier letztlich um die Herstellung praktischer Konkordanz.⁸² Diese zielt auf eine weitest mögliche Verwirklichung beider Versammlungen ab, die insbesondere durch Auflagen wie zeitliche Beschränkungen oder Routenverläufe erreicht werden kann. Bei einer gezielten Gegendemonstration gilt jedoch grundsätzlich das Prioritätsprinzip; ein Verbot für beide Versammlungen ist lediglich bei einer schwerwiegenden Gefahr möglich.⁸³

4.2 Verteilungsverfahren

Aber auch jenseits des Versammlungsrechts kann es zu echten Kollisionen kommen, wenn es um die Erteilung „konkurrierender“ Sondernutzungen geht, etwa bei der Veranstaltung von Festen oder Märkten. Straßenrechtlich relevant werden solche Veranstaltungen, wenn sie nicht als Märkte im Sinne der GewO festgesetzt sind.⁸⁴ Mit der „Verteilung“ straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnisse hatte sich etwa der VGH Mannheim auseinandergesetzt:⁸⁵ Ein Rückgriff auf das Kriterium „bekannt und bewährt“ ist danach ausgeschlossen, sofern hierdurch Neubewerber benachteiligt würden und ohne echte Zulassungschance wären. Zulässige Verteilungskriterien sind hingegen das Prioritätsprinzip, das Losverfahren, ein rollierendes System oder eine Kombination aller Kriterien.⁸⁶

IV. Fazit

Die vielen aktuellen Beispiele belegen die grundlegende Bedeutung des Straßenrechts bei der Verwirklichung von Grundrechten. Allerdings stellen sie das straßenrechtliche Nutzungsregime immer wieder vor neue Herausforderungen. Dass das Straßenrecht nach wie vor ein adäquates Steuerungspotenzial besitzt, haben die vielen aktuellen Gerichtsentscheidungen aufgezeigt. Etwaige Lücken können hier bedingt durch das Straßenverkehrsrecht, vor allem aber durch eine ergänzende Heranziehung des Polizeirechts geschlossen werden.

Rechtsanwältin Dr. Bettina Enderle,
Frankfurt am Main

Grenzüberschreitende Infrastrukturen – Planungs- und naturschutzrechtliche Besonderheiten

Die globalisierte Welt benötigt grenzüberschreitende Infrastrukturen. Dies gilt nicht nur für Strom und Gas und Datenleitungen, sondern auch für Straßen und Eisenbahnen¹. Im Folgenden werden einige Überlegungen zum Thema „Grenzüberschreitende Infrastrukturen – planungs- und naturschutzrechtliche Besonderheiten“ vorgestellt. Dabei kann die Autorin auf Erkenntnisse aus ihrer Beratung insbesondere bei der Planung der festen Fehmarnbeltquerung zurückgreifen, die sie in den vergangenen drei Jahren begleitet hat.

Die Darstellung gliedert sich in drei Teile: Nach einer kurzen Erläuterung des Themas Schnittstellen – „Interconnections“ – (I.) werden am Beispiel der Linienbestimmung typische Abstimmungsprobleme, aber auch Lösungsmöglichkeiten für die Planung und Genehmigung grenzüberschreitender Projekte aufgezeigt (II.). Der dritte Teil besteht aus

der Darstellung einer grenzüberschreitenden Natura 2000-Prüfung, d. h. einer Verträglichkeitsprüfung für FFH- und Vogelschutzgebiete (III.). Den Abschluss bildet ein Ausblick (IV.).

I. Schnittstellen/Interconnections

1 Zeitachse

Auf der Zeitachse ergeben sich Schnittstellen für die Planung, die Realisierung und den Betrieb von grenzüberschreitenden Infrastrukturen. Ein Beispiel dafür ist die Öresundquerung, eine besonders komplexe Infrastruktur zwischen dem dänischen Kopenhagen und dem schwedischen Malmö, die aus einer kombinierten Brücken-/Tunnellösung besteht. Weitere Beispiele sind die geplante Feste Fehmarnbeltquerung, der Brenner-Basistunnel und die A 61 Kaldenkirchen-Venlo, die im April 2012 in Betrieb genommen wurde.

2 Inhalte

Eine typische Schnittstelle für ein grenzüberschreitendes Projekt ist zunächst die Wahl des technischen Bauwerks (z. B. Brücke oder Tunnel), seiner über- oder unterirdischen Ausführung und Ausstattung im Einzelnen. Sodann geht es um die Verknüpfung der Planungsverfahren auf beiden Seiten der Grenze und die Form der jeweiligen Genehmigung (bei der Fehmarnbeltquerung Verwaltungsakte in Deutschland und ein Planungsgesetz in Dänemark). Ein zentrales Thema für das Genehmigungsverfahren – und den späteren Rechtsschutz – ist das Thema Umwelt, das sich naturgemäß nicht sinnvoll durch Staatsgebiete abgrenzen lässt. Wesentlich für die grenzüberschreitende Betrachtung und Bewertung von Umweltauswirkungen sind vor allem die Umwelt- und die Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung. Der Rechtsschutz wird in diesem Zusammenhang ebenfalls ein immer bestimmenderes Thema durch die Erweiterung der Klagerechte von Umweltverbänden und deren eigene Internationalisierung.² Die angesprochenen Themen stellen sich alle auch bei der Planung der Feste Fehmarnbeltquerung.

II. Grenzüberschreitende Linienbestimmung

Nachfolgend wird am Beispiel einer grenzüberschreitenden Linienbestimmung als vorbereitender Stufe der Straßenplanung³ skizziert, welche rechtli-

¹ Die EU hat diesen Bedarf erkannt und fördert den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze mit mehr als 50 Mrd EUR (http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-funding-and-financing/doc/funding_figs.pdf).

² So kann ein deutscher Umweltverband ohne weiteres in Dänemark gegen die Genehmigung von Projekten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen vorgehen, weil das dänische Recht dies voraussetzungslos erlaubt. Dagegen muss sich ein ausländischer Umweltverband in Deutschland erst beim UBA registrieren lassen, um gegen deutsche Genehmigungsentscheidungen vorgehen zu können. Die dänische Energieagentur hat z. B. einem estnischen Naturschutzverband („Estonian Naturalists Society“) Zugang zu dänischen Gerichten wegen Umweltauswirkungen der Ostseepipeline gewährt (Eilverfahren: http://soeg.ekn.dk/Afgorelser/N-Kontinentalsoklen/2010_1111-1_gasledning_UK_49725.pdf; Hauptsacheverfahren: http://soeg.ekn.dk/Afgorelser/N-Kontinentalsoklen/2010_1111-1_opsaettede_virkning_FMD_UK_48869.pdf).

³ Die Linienbestimmung hat „innerhalb des Planungsablaufs den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung (...) und [erlangt] rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem Träger der Straßenbaulast sowie Dritten erst dadurch (...), dass sie in den Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses ihren Niederschlag findet.“ (BVerwG, Urt. v. 26. Juni 1981, Az. 4 C 5.78, Rn. 13 = BVerwGE 62, 324 (344); BVerwG, Urt. v. 9. Juni 2004, Az. 9 A 11/03, Rn. 64 = NVwZ 2004, 1486 (1490)).

chen Probleme sich aus einer grenzüberschreitenden Planung ergeben und wie man diese bewältigen könnte. – Beim Neubau einer Bundesfernstraße ist eine Linienbestimmung durch den Bundesverkehrsminister vorgesehen, die den Trassenverlauf auf einem Korridor von wenigen 100 Metern Breite festlegt⁴. Die Entscheidung bestimmt, zwischen welchen Punkten die Fernstraße angelegt werden soll⁵.

1 Z-Struktur

In einigen europäischen Mitgliedstaaten gibt es ebenfalls Linienbestimmungsverfahren für Fernstraßen.⁶ Für eine grenzüberschreitende Infrastruktur stellt sich hier zunächst die Frage, wie eine gemeinsame Linie bestimmt werden kann. Denn würde jede Seite ihre Linie – unabgestimmt – festlegen, d. h. die deutsche Seite die westliche Linie und die dänische Seite die östliche Linie, ergäbe sich eine aus verschiedenen Gründen nicht wünschenswerte „Z-Struktur“ für das Bauwerk.⁷

2 Zwangspunkt

Der Weg zu einer gemeinsamen Linie könnte darin bestehen, dass eine Seite nach dem „Windhundprinzip“ einfach schneller plant und baut und damit vollendete Tatsachen – sozusagen einen Zwangspunkt – schafft. In Deutschland gibt es zwar die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

zu Zwangspunkten. Diese gilt jedoch nur für die Begründung von effektiven Klagerechten betroffener Grundeigentümer gegen vorgelagerte Planungsabschnitte. Eine Übertragung auf andere Konstellationen wird regelmäßig abgelehnt⁸. Die Zwangspunktrechtsprechung kann deshalb wohl nicht für eine Beschränkung zunächst der Linienbestimmung und später des Abwägungsmaterials für die Planfeststellung herangezogen werden. Für die deutsche Planfeststellungsbehörde wäre deshalb eine dänische Linienentscheidung nicht bindend.

3 Abschnittsbildung

Nun könnte man die Grundsätze der abschnittsweisen Planung heranziehen. Danach müssen die einzelnen Planungsabschnitte eine eigenständige Verkehrsbedeutung haben⁹ – das ist beim Neubau von grenzüberschreitenden Brücken oder Tunneln allerdings regelmäßig nicht der Fall (die Feste Fehmarnbeltquerung würde zum Beispiel im Wasser enden). Es ist aber auch möglich, dass bei dem einzelnen Abschnitt die Auswirkungen für den nachfolgenden Abschnitt geprüft werden. Dafür ist eine Prognose erforderlich, dass der Verwirklichung des Gesamtvorhabens – also der Fortsetzung der Linie jenseits der Staatsgrenze – keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen¹⁰. Aber wie soll die deutsche Behörde diese Aussage für einen Abschnitt im Ausland treffen? Schließlich könnte das Entstehen eines Planungstorsos durch eine Bestimmung im Planfeststellungsbeschluss ausgeschlossen werden, dass mit dem Bau erst begonnen werden darf, wenn die dortige Genehmigungsentscheidung bestandskräftig wird bzw. in Kraft tritt.¹¹ Allerdings würde das zu den allseits unerwünschten langen Planungs- und Verfahrensdauern führen.

4 Fall A 61 Kaldenkirchen – Venlo

In einer wenig beachteten Entscheidung vom 14. April 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht den Neubau der A 61 in NRW von Kaldenkirchen bis zu seinem Anschluss an das niederländische Venlo bzw. die Maastal-Autobahn die Richtung vorgezeichnet. Zum Fall:

Zwei Landwirte machten wegen der Inanspruchnahme ihrer Flächen durch das Vorhaben geltend, dass die Variantenauswahl für die Linie auf einem Abwägungsausfall beruhte, der auf den Planfeststellungsbeschluss durchschlage. Denn die deut-

⁴ BVerwG, Beschl. v. 17. Februar 1969, Az. IV B 223.68 = VRS 37, 154 (156).

⁵ RONELLENFITSCH, in: MARSCHALL, Bundesfernstraßengesetz, 6. Auflage 2012, § 16, Rn. 55.

⁶ RUBEL/SILBERMANN: Road planning in Europe, A Case Study, Leipzig 2006.

⁷ Natürlich wäre eine ausländische Planung ein in die Abwägung der deutschen Planfeststellungsbehörde einzustellen der Belang; sie könnte jedoch im Hinblick auf eine besser mit einem Natura 2000-Gebiet vereinbare Routenalternative unzulässig sein oder aus anderen Gründen weggewogen werden. Eine Z-Struktur kann es im Übrigen schon aus ingenieurtechnischen und Sicherheitsgründen nicht geben.

⁸ BVerwG, Urt. v. 19. Oktober 1994, Az. 11 C 7/93; BayVGh, Urt. v. 14. August 2008, 1 N 07.2753; OVG NRW Urt. v. 7. Juni 2005, 11 A 1194/02.

⁹ BVerwG, Urt. v. 7. März 1997, Az. 4 C 10/96 = NVwZ 1997, 914 (916).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 10. April 1997, 4 C 5.96 = NVwZ 1998, 508 (510).

¹¹ Oder der Lückenschluss wahrscheinlich ist (BVerwG, Urt. v. 7. März 1997, Az. 4 C 10/96 = NVwZ 1997, 914 (917)).

sche Planfeststellungsbehörde habe sich an die Festlegung einer Präferenzroute durch die Ministerien auf niederländischer und deutscher Seite gebunden gefühlt. Dafür hatte die niederländische Behörde grenzüberschreitend eine Art UVP-Verfahren durchgeführt, in dem 19 verschiedene Streckenalternativen und ihre Auswirkungen auf die Umwelt untersucht wurden. Die Studie lag zeitgleich während zwei Monaten in den Niederlanden und in Deutschland zur Einsicht aus, wobei verschiedene Stellungnahmen von Behörden und Privaten eingingen. Im November 2002 bestimmte der niederländische Verkehrsminister im Einvernehmen mit seinem deutschen Kollegen Manfred Stolpe die Präferenztrasse. Im April 2005 wurde ein völkerrechtlicher Vertrag über die grenzüberschreitende Planung geschlossen, der die Trassenführung relativ genau festlegte¹².

5 Eigene Verkehrsfunktion oder Planungstorso

Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass Belange auf ausländischem Staatsgebiet jedenfalls dann im deutschen Planfeststellungsverfahren zu ermitteln und berücksichtigen seien, wenn dem Straßenabschnitt bis zur deutschen Grenze keine eigenständige Bedeutung zukommt. Um zu verhindern, dass der Teil auf dem deutschen Staatsgebiet als Planungstorso endet, musste deshalb auch die Linienführung ab der niederländischen Grenze berücksichtigt werden.

Weiter durfte der Bundesverkehrsminister und später die deutsche Planfeststellungsbehörde bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials die Ergebnisse des ausländischen UVP-Verfahrens übernehmen, ohne die Ermittlungen wiederholen zu müssen. Grundlage hierfür ist wohl – unausgesprochen – die Umsetzung der UVP-Richtlinie¹³ in beiden Staaten. Diese sieht eine grenzüberschrei-

tende Beteiligung der Behörden und Öffentlichkeit des Nachbarstaates am UVP-Verfahren und materielle Mindestmaßstäbe für die UVP vor. Der Verzicht auf eine eigene Linienauswahl begründet insoweit keinen Abwägungsfehler¹⁴. Denn die deutsche Planfeststellungsbehörde hat im Planfeststellungsbeschluss das Ergebnis des niederländischen Verfahrens selbst – verbal-argumentativ – abgewogen und begründet.

Mit dieser Feststellung betritt das Gericht Neuland. Die vom Bundesverwaltungsgericht eröffnete Möglichkeit, die Ergebnisse eines ausländischen UVP-Verfahrens in die Abwägung einzustellen, verdient uneingeschränkte Zustimmung. Denn auf diese Weise können die Behörden Planfeststellungsverfahren in zeitlicher Hinsicht wie auch im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand effizienter gestalten. Zugleich wird so der harmonisierenden Wirkung der UVP-Richtlinie zur Geltung verholfen.

6 UVP bei der Planfeststellung

Bei der UVP im Rahmen der Planfeststellung eines grenzüberschreitenden Straßenprojektes kann grundsätzlich nichts anderes gelten. Auch hier sind deshalb Beeinträchtigungen von Belangen auf ausländischem Staatsgebiet zu ermitteln und bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen, wenn das Projekt auf deutscher Seite keine eigenständige Verkehrsfunktion hat. Darüber hinaus kann die deutsche Planfeststellungsbehörde auf die eigene Ermittlung der betroffenen Belange durch ein UVP-Verfahren verzichten, wenn bereits durch den ausländischen Hoheitsträger ein Verfahren durchgeführt wurde, an dem die deutschen Behörden beteiligt wurden und das auf der europäischen UVP-Richtlinie beruht.

7 Koordination und grenzüberschreitende Beteiligung

Im beschriebenen Fall besteht jedoch grundsätzlich die Problematik fort, dass die deutsche Seite die ermittelten Tatsachen anders bewertet, von der Linienbestimmung der niederländischen Behörde abweicht und zu einem anderen Ergebnis in ihrer Abwägung kommen kann. Um solche divergierenden Ergebnisse und damit verbundene Verzögerungen des Gesamtprojekts zu vermeiden, sind abgestimmte Entscheidungen als Ergebnis von Konsultationen die vorzugswürdige Lösung. Als Rechtsgrundlage stehen hier die Vorschriften des UVPG und der UVP-Richtlinie, die Espoo-Konvention¹⁵

¹² BGBl II 2006, S. 86 ff.

¹³ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. L 26 v. 28. Januar 2012, S. 1-21).

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 14. April 2010, Az. 9 A 13/08, Rn. 24 = NVwZ 2010, 1295 (1297).

¹⁵ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (BGBl II 2002, S. 1407 ff.) in der Fassung des Zweiten Espoo-Vertragsgesetzes (BGBl II 2006, S. 224 ff.).

sowie projektbezogene völkerrechtliche Verträge oder Verwaltungsvereinbarungen zur Verfügung. Diese werden in der Praxis durch die Anwendung von Leitlinien zur Espoo-Konvention ergänzt. Daraus lassen sich die (frühzeitige) Beteiligung der Behörden des Nachbarstaates und seiner Öffentlichkeit im Planungsprozess, die Einrichtung gemeinsamer Konsultations- und Entscheidungsgremien, die Pflicht zur Übersetzung von Dokumenten und die Kostentragung für diese ableiten. Einer der ersten und wichtigsten Schritte ist hier eine Vereinbarung über das „Management“ der UVP und die Erstellung einer abgestimmten, gemeinsamen UVS. Einige Erfahrungen lassen sich für die Zukunft auch aus dem Projekt Ostseepipeline ziehen.

III. Grenzüberschreitende Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung

1 Überblick

Kurz zusammengefasst ist es Ziel der Natura 2000-Prüfung, mögliche Beeinträchtigungen der geschützten Gebiete durch Projekte im Genehmigungsverfahren auszuschließen¹⁶. Die Verträglichkeit eines Projekts mit den Natura 2000-Vorgaben wird in vier Schritten geprüft¹⁷:

- (1) Bei der Vorprüfung (Screening) werden die Natura 2000-Gebiete „ausortiert“, für die das beantragte Vorhaben von vornherein keine erheblichen Beeinträchtigungen hervorrufen kann.
- (2) Erheblichkeitsprüfung: Für die verbleibenden Gebiete sind im Rahmen der Erheblichkeitsprüfung mögliche Beeinträchtigungen unter Berücksichtigung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse auszuschließen. Sind danach erhebliche Beeinträchtigungen der Erhaltungs- und Schutzziele des jeweiligen Natura 2000-Gebietes möglich, ist das Projekt grundsätzlich unzulässig.

- (3) Ausnahmsweise kann das Projekt dennoch zugelassen werden, wenn die Abweichungsprüfung ergibt, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für das Projekt sprechen und keine zumutbaren Alternativen gegeben sind. Bei der Beeinträchtigung prioritärer (d. h. besonders geschützter) Arten oder Lebensraumtypen muss vor der Genehmigungserteilung die EU-Kommission beteiligt werden, wenn andere als besonders genannte Gründe¹⁸ die Beeinträchtigungen rechtfertigen sollen. Diese Prüfung ist mit einer durchschnittlichen Dauer von fast einem Jahr ein wichtiger Zeitfaktor.
- (4) Kohärenzmaßnahmen: Sind erhebliche Beeinträchtigungen nicht auszuschließen, muss das Natura 2000-Netz durch Kohärenzmaßnahmen gesichert werden, die bereits wirken, wenn die Projektauswirkungen auftreten.

Bei einer grenzüberschreitenden Natura 2000-Prüfung stellt sich die Frage nach den Auswirkungen des Projekts im Nachbarstaat erneut. Dies soll nachfolgend näher betrachtet werden.

2 Vor- und Erheblichkeitsprüfung

Ein Straßenvorhaben beeinträchtigt potenziell nicht nur die durch- oder angeschnittenen Natura 2000-Gebiete, sondern auch solche Gebiete, die durch Lärm- oder Luftemissionen des Verkehrs betroffen sein können. Darüber hinaus müsste man natur-schutzfachlich wohl auch solche Gebiete berücksichtigen, die etwa durch Auswirkungen eines Brückenbauwerks auf den Vogelzug betroffen sein könnten. Aus Praktikabilitätsgründen wird der Radius der Prüfung jedoch auf Gebiete im räumlichen Zusammenhang des Projekts, jedoch keinesfalls auf das Staatsgebiet zu beschränken sein.

2.1 Projekt

Auch hier stellt sich deshalb wieder die Frage, was eigentlich „das Projekt“ iSd § 34 Abs. 1 BNatSchG ist. Handelt es sich um die halbe Straße oder Brücke auf der deutschen Seite bis zur Staatsgrenze oder um den gesamten Neubau einschließlich des Teils im Ausland? Der EuGH legt den Begriff mangels Definition in der FFH- und Vogelschutzrichtlinie anhand der UVP-Richtlinie aus. Denn beide Richtlinien wollen sicherstellen, dass bestimmte Aktivitäten, die die Umwelt oder ein bestimmtes Schutzge-

¹⁶ § 34 BNatSchG.

¹⁷ Leitlinie „Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete“ der Europäischen Kommission (GD Umwelt, November 2001), S. 13 ff.; BVerwG, Urt. v. 12. März 2008, Az. 9 A 3.06.

¹⁸ Dabei handelt es sich um die menschliche Gesundheit, öffentliche Sicherheit oder günstige Auswirkungen für die Umwelt.

biet beeinträchtigen können, nicht ohne die vorherige Prüfung ihrer Auswirkungen genehmigt werden.¹⁹ Den Projektbegriff hat der EuGH in der Rechtssache *Umweltanwalt von Kärnten gegen die Kärntner Landesregierung*²⁰ – unabhängig von den Staatsgrenzen – auf das Gesamtprojekt bezogen.

2.1.1 Umweltanwalt von Kärnten

In der Entscheidung ging es um eine Hochspannungsfreileitung (220 kV), die auf österreichischer Seite etwa 7 und auf italienischer Seite etwa 41 km betrug (Gesamtprojekt 48 km). Die Kärntner Landesregierung hatte in ihrer Genehmigung festgestellt, dass für das Vorhaben keine UVP durchzuführen sei, da der österreichische Teil der Leitung nicht den im UVPG vorgesehenen Schwellenwert von 15 km erreiche (Anhang I UVPG Nr. 20). Auch regelt die UVP-Richtlinie nicht, dass die Genehmigungsbehörde bei grenzüberschreitenden Projekten den anderen Mitgliedstaat in die UVP einbeziehen müsse. Sie zielt nur auf (nationale) Projekte mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen. Mangels einer besonderen Bestimmung habe daher jeder Mitgliedsstaat ausschließlich nach seinem Recht zu beurteilen, ob ein Projekt unter Anhang I der UVP-RL falle. Der EuGH hat diese Auslegung unter Hinweis auf den weitgehenden Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie, ihren Wortlaut, die Missbrauchsmöglichkeiten und den *effêt utile* abgelehnt. Das bedeutet, dass für die Frage, ob überhaupt eine UVP-Pflicht besteht, das gesamte Projekt zu betrachten ist.²¹

¹⁹ EuGH, Urt. v. 7. September 2004, Rs. C 127/02, Rn. 26; SPRINGE, in: KODAL, *Straßenrecht Handbuch*, 7. Auflage 2010, Kapitel 33, Rn. 5.4.

²⁰ EuGH, Urteil vom 25. Juni 2006, Rs. C-205/08.

²¹ Für die Feste Fehmarnbeltquerung bedeutet dies als Projekt nach Anhang I Nr. 7a und 7b, dass im Hinblick auf die UVP die gesamte Querung das Projekt darstellt.

²² Danach „unterrichtet die zuständige Behörde frühzeitig die vom anderen Staat benannte zuständige Behörde anhand von geeigneten Unterlagen über das Vorhaben und bittet innerhalb einer angemessenen Frist um Mitteilung, ob eine Beteiligung erwünscht wird, (...) wenn ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen in einem anderen Staat haben kann oder ein solcher Staat darum ersucht.“

²³ Unterbliebe eine Beteiligung der ausländischen Behörde, wäre dies ein Verfahrens- und materieller Fehler der Natura 2000-Prüfung, wenn dies zu Defiziten in der Sachverhaltsermittlung und -bewertung für die Natura 2000-Prüfung führt. Ggfs. lässt sich der entsprechende Fehler des Planfeststellungsbeschlusses in einem ergänzenden Verfahren heilen. Solche Defizite können die Naturschutzverbände erfolgreich vor Gericht geltend machen.

2.1.2 Umweltauswirkungen auf einer Seite

Entsprechendes gilt für das „Ob“ einer Natura 2000-Prüfung. Die deutsche Planfeststellungsbehörde muss eine Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung also auch dann durchführen, wenn die möglichen Umweltauswirkungen eines deutschen Projekts allein im Ausland eintreten können. – Wenn nur der ausländische Teil des Projektes möglicherweise ein ausländisches Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigt, muss dies die deutsche Behörde ebenfalls berücksichtigen, weil nicht nach nationalen Projektteilen (Stichwort „halbe Brücke“) unterschieden werden darf.

2.1.3 Umweltauswirkungen auf beiden Seiten

Bei einem grenzüberschreitenden Projekt mit sich kreuzenden Umweltauswirkungen, blieben die Auswirkungen im jeweiligen Ausland ganz unberücksichtigt, wenn jede Behörde ihre Prüfung auf ihr Staatsgebiet beschränkt. Dies wäre mit dem Projektbegriff, wie ihn der EuGH entwickelt hat, nicht vereinbar. Prüfen demnach beide Behörden die Auswirkungen ihres Projektes im Ausland mit, werden dann zwar alle Projektauswirkungen, dafür aber doppelt und durch unterschiedliche Stellen, erfasst. Wieder besteht das Risiko, dass die Genehmigungsbehörden zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Vor- oder Erheblichkeitsprüfung kommen.

2.1.4 Frühzeitige Beteiligung der ausländischen Behörden

Wenn bei den weiter zu prüfenden Natura 2000-Gebieten auch solche im Ausland in Betracht kommen, beteiligt die deutsche Behörde die ausländische Behörde frühzeitig, um die Auswirkungen des Vorhabens auf deutscher Seite auf die Umweltgüter im ausländischen Staat zu ermitteln (§ 8 UVPG²²). Die ausländische Behörde kann so zum einen bestätigen, dass sie sich am Verfahren beteiligen will und zum anderen ihre Kenntnisse von den tatsächlichen Gegebenheiten und den vorhandenen Daten in das Verfahren einbringen²³. Die frühzeitige Beteiligung allein bietet jedoch keinerlei Gewähr für abgestimmte Entscheidungen.

2.1.5 Konsultationen

Bei grenzüberschreitenden Natura 2000-Prüfungen sind deshalb Konsultationen der Genehmigungsbe-

hörden über die Auswirkungen des Vorhabens als Ganzes die vorzugswürdige Lösung. Zugleich wäre dies eine Möglichkeit, den Aufwand der Datenerhebung und -bewertung auf beiden Seiten zu verringern. Dies entbindet die jeweiligen Behörden nicht davon, ihre eigene Entscheidung zu treffen. Tatsächlich verweisen einzelne Landesnaturschutzgesetze für die grenzüberschreitende Natura 2000-Prüfung auf § 8 UVPG²⁴. Eine weitere Entlastung des Genehmigungsverfahrens liesse sich erreichen, wenn bereits ein völkerrechtlicher Vertrag über die Zusammenarbeit im Projekt detailliert Umfang und Verfahren der Konsultationen regelt.

2.1.6 Prüfung der Auswirkungen

Bei der Vorprüfung liegt es nahe, auf die Standarddatenbögen der ausländischen Natura 2000-Gebiete zurückzugreifen, um jedenfalls die Gebiete ausschließen zu können, bei denen auf dieser Grundlage, d. h. verbal-argumentativ, die Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen von vornherein ausgeschlossen ist. Für die in der Erheblichkeitsprüfung zu betrachtenden Auswirkungen gelten strengere Prüfungsanforderungen als für die Vorprüfung. Für die verbleibenden Gebiete sind Beeinträchtigungen unter Berücksichtigung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse auszuschließen. Hier müssen regelmäßig aktuelle Daten über den Verbreitungs- und Erhaltungszustand von Lebensraumtypen und Arten erhoben werden.

2.2 Abweichungsprüfung

Verbleiben Zweifel an der Natura 2000-Verträglichkeit, kann das Projekt nur noch über eine Abweichungsprüfung zugelassen werden (§ 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG).

2.2.1 Zwingende Gründe überwiegenden öffentlichen Interesses

Für das Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses muss nach der Entscheidung des EuGH „Umweltanwalt von Kärnten“ auf das gesamte Projekt abgestellt werden. Um divergierende Bewertungen der Genehmigungsbehörden zu vermeiden – insbesondere, wenn prioritäre Arten betroffen sind –, sollte auch insoweit eine Konsultation zwischen den mitgliedstaatlichen Genehmigungsbehörden erfolgen. Ein völkerrechtlicher Vertrag über ein grenzüberschreitendes Projekt allein liefert weder einen solchen

Grund für die Abweichungsprüfung und ist auch kein Ersatz für die Abwägung des rechtfertigenden Grundes mit dem Integritätsinteresse des Natura 2000-Gebietes.

2.2.2 Alternativenprüfung

Entsprechendes gilt für die Alternativenprüfung. Die Projektalternativen sind ebenfalls naturschutzfachlich zu untersuchen. In diesem Punkt führen unterschiedliche Ergebnisse zum Scheitern des Projekts. Deshalb sind hier – wie bei den vorherigen Prüfungsschritten – eine frühzeitige Beteiligung und Konsultationen mit den Behörden auf der anderen Seite der Grenze erforderlich.

2.3 Kohärenzmaßnahmen

Kohärenzmaßnahmen dienen dem Ausgleich der erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes durch ein Projekt²⁵. Sie sollen den naturschutzfachlichen Wertverlust des beeinträchtigten Gebietes ausgleichen und dadurch den Zusammenhang des Natura 2000-Netzes sichern²⁶.

2.3.1 Spiegelbild der Erheblichkeitsprüfung

Kohärenzmaßnahmen sind das Spiegelbild der Erheblichkeitsprüfung: Art und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen werden von Art und Umfang der erheblichen Beeinträchtigungen bestimmt. Bei grenzüberschreitenden Projekten wirken sich unterschiedliche Ergebnisse der Erheblichkeitsprüfung somit auch auf die Festlegung der Kohärenzmaßnahmen aus.

2.3.2 Unterschiedliche naturschutzfachliche Bewertung

Jedoch selbst wenn beide Behörden in der Beurteilung der erheblichen Beeinträchtigungen übereinstimmen, können sie zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der naturschutzfachlichen Wertigkeit der vorgesehenen Kohärenzmaßnahmen kommen.

²⁴ So in Schleswig-Holstein und Sachsen, während Baden-Württemberg den Verweis nicht auf die Konsultationen nach § 8 Abs. 2 UVPG erstreckt.

²⁵ § 34 Abs. 5 BNatSchG.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 17. Januar 2007, Az. 9 A 20.05, Rn. 150 = NVwZ 2007, 1054 (1072).

2.3.3 Rechtliche Absicherung auf fremdem Staatsgebiet

Um dies zu vermeiden, sollten auch die Kohärenzmaßnahmen im Rahmen des Konsultationsverfahrens zwischen den Behörden der beteiligten Staaten abgestimmt werden. Bei Durchführung der Kohärenzmaßnahmen auf fremdem Staatsgebiet zählen zur rechtlichen Absicherung der Grundstückserwerb oder die Bestellung dinglicher Rechte oder ggfs. der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit den dortigen Hoheitsträgern. Zugleich wird so eine effiziente grenzüberschreitende Beurteilung und Bewältigung der naturschutzfachlichen Auswirkungen des Projekts möglich.

2.3.4 Vollstreckung

Darüber hinaus kann im Rahmen des Konsultationsverfahrens auch die rechtliche Absicherung der Durchführung der Kohärenzmaßnahmen sowie deren Vollstreckung abgestimmt werden.

IV. Ausblick

1 Fehlen ausreichender verfahrensrechtlicher Bestimmungen

Grenzüberschreitende Projekte stellen die bisherigen Regelungsmechanismen des nationalen Planungs- und Naturschutzrechts vor besondere Herausforderungen. Insbesondere für die UVP- und Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung fehlen – abgesehen von einzelnen Regelungen im UVPG und im Landesrecht – ausreichende verfahrensrechtliche Bestimmungen zu grenzüberschreitenden Projekten.

2 Regelung auf EU- oder nationaler Ebene

Diese Lücke sollte durch eine entsprechende Ergänzung der UVP- und FFH-Richtlinien geschlossen werden, damit in allen Mitgliedsstaaten der EU die notwendige Rechtssicherheit für die Zulassung grenzüberschreitender Projekte gewährleistet ist. Eine solche Regelung sollte konkrete Vorgaben zum Verfahren, zur Übernahme von naturschutzfachlichen Prüfungsergebnissen des Nachbarstaates und zur Konsultation zwischen den zuständigen Behörden der beteiligten Staaten enthalten. Auf diese Weise lassen sich widersprechende Ergebnisse in den jeweiligen Genehmigungsentscheidungen vermeiden. Lässt sich eine solche Regelung

auf europäischer Ebene nicht erreichen, könnte zumindest eine Ergänzung im UVPG und Bundesnaturschutzgesetz Rechtssicherheit auf nationaler Ebene schaffen.

3 Die Rolle der Rechtsprechung

Die umfangreiche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung bei deutschen Projekten zeigt deutlich, dass ein rechtssicherer Rahmen für grenzüberschreitende Verträglichkeitsprüfungen erforderlich ist, wenn Vorhaben nicht die gleiche Odyssee durchlaufen sollen wie z. B. die Autobahnabschnitte der A 44 bei Hessisch Lichtenau. Dies gilt jedenfalls so lange, wie die deutsche Rechtsprechung ihre Prüfungstiefe bei der Natura 2000-Prüfung nicht wie andernorts zugunsten einer mehr prozeduralen Überprüfung ändert. Vielen Dank!

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) 2011 – Modellfunktion für das Fachplanungsrecht?

I. Das Energiewendepaket 2011 – Gesetzgebung im Beschleunigungsrausch

Die Reaktorkatastrophe in Fukushima hat in Deutschland nicht nur die friedliche Nutzung der Atomkraft, sondern mittelbar auch das bisherige Planungsrecht für linienförmige Infrastrukturvorhaben in Frage gestellt. Als Experimentierlabor für die Weiterentwicklung des Fachplanungsrechts fungiert dabei das Zulassungsrecht für Stromleitungen, da im Zuge der Energiewende ein massiver Ausbau der Höchstspannungsnetze unabdingbar erscheint, um einerseits nach einem zeitnahen Ausstieg aus der Atomwirtschaft den durch Windkraftanlagen erzeugten Strom aus Norddeutschland in den Süden zu transportieren und andererseits die Voraussetzungen für einen europäischen Binnenmarkt für Energie zu schaffen. Im Hinblick auf den zuletzt lahmenden Netzausbau hat der Gesetzgeber im Sommer 2011 als Teil des Gesetzespaktes zur Energiewende¹ durch Änderungen des EnWG und dem Erlass des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) ein neuartiges Planungsregime geschaffen, das die Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren stark reduzieren soll. Der Erlass des Gesetzespakets erfolgte dabei in einem geradezu atemberaubenden Tempo, bei dem zwischen der Vorlage eines ersten Eckpunktepapiers² am 21. März und der Verabschiedung im Juli gerade einmal ein viertel Jahr lag.³ Nie zuvor wurde ein derart bedeutsames Infrastrukturgesetz in einem solchen Tempo und ohne nennenswerte Diskussion konzipiert und verabschiedet. Nicht überraschend sind daher die im Schrifttum verspätet geführten rechtspolitischen und -dogmatischen Diskussionen über zahllose Detailfragen. Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die neu geschaffene „Bundesfachplanung“ als derjenigen planungsrechtlichen Neuerung des Energiewendepakets, bei der die Infragestellung der bisherigen Rechtsstrukturen am augenfälligsten ist. Der Beitrag will die Rechtswirkungen der Bundesfachplanung dogmatisch im be-

stehenden Planungsrecht verorten und auf dieser Grundlage die potenzielle Vorbildfunktion dieser Konzeption für das Fachplanungsrecht bewerten.

II Der Vergleichsmaßstab der bisherigen Rechtslage

Zum besseren Verständnis ist das Gesetz zunächst mit der bisherigen Rechtslage zu vergleichen: Seit 2001 hatte der Bund die Zulassung von Leitungsanlagen immer stärker jenem Modell angenähert, das im sonstigen Infrastrukturbereich und voll ausgebildet vor allem im Fernstraßenrecht⁴ praktiziert wird.

1 Das herkömmliche System der Fachplanung am Beispiel der Fernstraßen

Hier erstellt der Bund zunächst auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen – Kritiker sagen nicht ganz unberechtigt: wie auf einem Basar – den Bundesverkehrswegeplan. Für einen Teil der entsprechenden Vorhaben schreibt der Bundestag anschließend im Fernstraßenausbaugesetz den Bedarf verbindlich fest (§ 1 Abs. 2 FStrAbG). Dem folgt ein Raumordnungsverfahren, das das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung abstimmt.⁵ Anschließend oder auch parallel erfolgt

¹ Gesetz v. 28.7.2011 (BGBl. I S. 1690); ein Überblick findet sich bei D. SELLNER/F. FELLEBERG, Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, NVwZ 2012, 332 ff.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Eckpunkte für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) v. 21.3.2011.

³ Vgl. den detaillierten Überblick und Kritik dazu bei K. SCHÖNENBROICHER, Rechtsabenteuer NABEG. Übereiltes Gesetzgebungsverfahren zum Ausbau der Hochspannungsnetze, Publicus 2011.10, 8 ff.; Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU), (Kurz-)Stellungnahme zum Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Netzausbaubeschleunigung (NABEG) v. 30.05.2011/01.06.2011, S. 1.

⁴ Vgl. dazu Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, S. 1324 ff.; E. BOGS: Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, 2002, S. 201 ff.; tatsächliche Defizite dieses Vorgehens untersucht D. LEWIN, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, 2003, S. 32 ff.; kritische Überlegungen zum Vorbildcharakter für das Energierecht finden sich bei J.-P. SCHNEIDER: Planungs-, genehmigungs- und naturschutzrechtliche Fragen des Netzausbaus, 2010, S. 6 ff.

⁵ Umfassend dazu K. GOPPEL, in: SPANNOWSKY/RUNKEL/GOPPEL, ROG, 2010, § 15 Rn. 17 ff.; U. HÖHNBERG, in: ARL (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 2011, S. 501 ff.

nach § 16 Abs. 1 FStrG die Linienbestimmung durch das Bundesverkehrsministerium.⁶ Gleichzeitig werden oft flankierende Planungen durchgeführt, um das Vorhaben zu sichern: So soll die Fernstraße nach § 5 Abs. 4 BauGB nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden, oder es werden Raumordnungsziele aufgestellt, um die Trasse freizuhalten.⁷ Als letzte Stufe folgt dann die außenverbindliche Planfeststellung nach § 17 FStrG, gleichsam die Baugenehmigung für die Straße. Praktisch alle dieser Stufen sehen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

2 Netzplanung außerhalb des NABEG

Diesem Modell hat sich das energierechtliche Zulassungsrecht über ein Jahrzehnt immer stärker angenähert: Zuletzt hatte der Gesetzgeber 2009 – wenn auch eher halbherzig – durch das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) den Einstieg in die gesetzliche Bedarfsplanung vollzogen.⁸ Im Übrigen war bereits seit Jahrzehnten für Energiefreileitungen ein Raumordnungsverfahren durchzuführen (§ 1 Nr. 14 RoV), und seit 2001 sind Anlagen des

Hochspannungsnetzes nach § 43 Satz 1 Nr. 1 EnWG zudem planfeststellungspflichtig.⁹ Nach diesem ersichtlich dem Vorbild des Straßenrechts verpflichteten Modell wurde bislang verfahren, und auch künftig gilt dieses Modell – ergänzt allerdings durch eine über den Anwendungsbereich des NABEG hinausgehende Bedarfsplanung – weiterhin für all jene Leitungen, die nicht vom NABEG erfasst werden, also für die Mehrzahl der zu errichtenden Trassen.¹⁰

3 Das neue Stufenmodell des Energiewendepakets

Demgegenüber tritt für die länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden NABEG-Leitungen an die Stelle des bisherigen ein völlig neues sechsstufiges Modell: Zunächst wird die bislang stark durch politische Erwägungen geprägte erste Phase der gesetzlichen Bedarfsplanung durch eine gemeinsame Netzausbauplanung aller Netzbetreiber ersetzt. Nach § 12a EnWG erarbeiten die Übertragungsnetzbetreiber hierfür jährlich einen gemeinsamen Szenariorahmen, der die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen und die letztlich wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellt. Die Regulierungsbehörde gibt der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Kritik des Szenariorahmens und kann diesen eigenverantwortlich modifizieren. Der erste Szenariorahmen wurde im Dezember 2011 genehmigt.¹¹ Auf dieser Grundlage legen die Übertragungsnetzbetreiber dann ab diesem Kalenderjahr jährlich einen nationalen Netzentwicklungsplan vor, der alle im nächsten Jahrzehnt erforderlichen Maßnahmen enthält, namentlich die erforderlichen Ausbaumaßnahmen, jedoch noch keine konkreten Trassenverläufe. Wiederum sind Öffentlichkeit, nachgelagerte Netzbetreiber und Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Die Regulierungsbehörde kann anschließend Änderungen verlangen. Auf dieser Grundlage haben die Übertragungsnetzbetreiber am 15. August 2012 einen überarbeiteten Netzentwicklungsplan Strom 2012 veröffentlicht.¹² Nach einer weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung, die auch den durch die Bundesnetzagentur begleitend erstellten Umweltbericht zum Gegenstand hatte, wurde der Netzentwicklungsplan am 25. November bestätigt und tags darauf der Bundesregierung übergeben.¹³ Auf dieser Grundlage soll der Bundestag zeitnah den Bundesbedarfsplan als Gesetz erlassen und damit für die Zulassungsverfahren den Bedarf verbindlich feststellen.

⁶ Näher A. LEUE: Vorbereitende überörtliche Straßenplanung in: KODAL, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kapitel 35 Rn. 1 ff. J. KÜHLING/N. HERMANN, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 247 ff.

⁷ Zu letzterem näher KÜHLING/HERMANN (o. Fußn. 6) Rn. 251.

⁸ Dazu C. D. HERMANN/C. AUSTERMANN: Das neue Energieleitungsausbaugesetz – Beschleunigung des Ausbaus des Hochspannungsnetzes unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Erdkabeln, Nds VBl. 2010, 175 ff. C. PIELOW, in: SÄCKER (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, 2. Aufl. 2010, § 43 EnWG, Rn. 3 ff. und 10a G. SCHILLER: Praxisprobleme bei der Planfeststellung von Energiefreileitungen, UPR 2009, 245 f.

⁹ Zu den damaligen Neuerungen G. HERMES/M. PÖCKER Die neue Fachplanung für Leitungsvorhaben, RdE 2002 85 ff.; F. KRIEGLSTEIN: Die Zulassung von Hochspannungsfreileitungen im liberalisierten Strommarkt, UPR 2003, 17 ff.

¹⁰ J. HENNING/H. LÜHMANN: Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren für den Aus- und Umbau der Hochspannungsnetze, UPR 2012, 81 ff.

¹¹ Vgl. die Presseerklärung der Bundesnetzagentur v. 7.12.2011, „Genehmigung des Szenariorahmens zur energiewirtschaftlichen Entwicklung nach § 12a EnWG“.

¹² Vgl. die Presseerklärung der Bundesnetzagentur v. 16.8.2012, „Bundesnetzagentur erhält von den Übertragungsnetzbetreibern überarbeiteten Netzentwicklungsplan Strom 2012“.

¹³ Vgl. die Presseerklärung der Bundesnetzagentur v. 26.11.2012, „Bundesnetzagentur legt Entwurf für Bundesbedarfsplan vor“.

Im Hinblick auf die dann anstehende Phase der Verwirklichung der im Bundesbedarfsplan als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichneten Höchstspannungsleitungen ist das zentrale Element des Gesetzentwurfs die Untergliederung der Zulassung in eine verbindliche Grobtrassenplanung und eine parzellenscharfe Planfeststellung. Die grobe „Bundesfachplanung“ durch die Bundesnetzagentur soll die 500 bis 1.000 Meter breiten Trassenkorridore¹⁴ für nachfolgende Verfahren bindend festlegen und insoweit auch die Öffentlichkeitsbeteiligung abarbeiten. Ab dann steht die grobe Trasse fest. Gegenüber Betroffenen entfaltet diese Festlegung nach der ausdrücklichen Vorgabe in § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG aber noch keine unmittelbare Rechtswirkung. Die anschließende Planfeststellung – bei der noch unentschieden ist, ob sie von den Ländern, oder ebenfalls von der Bundesnetzagentur betrieben wird – reduziert sich damit auf eine Detailplanung.

Kennzeichen des Modells sind damit eine deutlich formalisiertere Bedarfsfestlegung und eine inhaltliche Aufwertung der Grobplanung zu Lasten der Planfeststellung – beides Schritte, die Mängel des bisherigen System beheben sollen. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass die Betreiber gezwungen werden können, die nach dem Netzentwicklungsplan erforderlichen Ausbaumaßnahmen zeitnah zu verwirklichen, entsprechende Anträge zu stellen und die Investitionen zu treffen.¹⁵ Solche Schritte sind nicht mehr – wie bislang – Unternehmerentscheidungen, sondern regulierungsrechtlich durchsetzbare Pflichten der Betreiber.¹⁶

III. Offene Verfassungsfragen

Diese Neuregelungen werfen in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtliche Fragen auf, denen sich der Verfasser in zwei Aufsätzen gewidmet und entsprechende Zweifel formuliert hat:¹⁷ Das Gesetz überträgt abweichend von dem Grundsatz der Länderexekutive die Planung und potenziell auch die Zulassung der Höchstspannungsnetze von den Ländern auf den Bund, ohne dass das Grundgesetz hierfür wie z. B. in Art. 89 für den Wasserstraßenbereich oder in Art. 87e für den Bereich der Eisenbahnen eine Verwaltungskompetenz enthält. Diese Fragen soll der folgende Beitrag jedoch nicht weiter vertiefen, weil neben den bereits genannten Kompetenzen auch im Straßenbereich mit Art. 90 Abs. 3 eine klare, wenn auch restriktive Regelung zur Übernahme von Bundesfernstraßen in bundeseige-

ne Verwaltung besteht¹⁸ und ein solcher Schritt derzeit ohnehin nicht zur Debatte steht. Ähnliches gilt für das völlig neue System der Netzausbauplanung, die letztlich durch die Bundesnetzagentur so geprägt wird, dass ihre Konzeption im Bundestag inhaltlich kaum mehr beeinflusst werden kann. Weil mit dieser Konzeption auch erhebliche föderale und gesellschaftliche Umverteilungen verbunden sind, zeigt sich darin eine problematische Verlagerung strukturpolitischer Fragen in die Exekutive zu Lasten des Parlaments.¹⁹ Aber auch diese vielleicht eher politische Verfassungsfrage soll hier nicht behandelt werden, weil eine Bedarfsregulierung weder im Bereich der Straßenplanung, noch in den anderen Infrastrukturbereichen auf der Tagesordnung steht.

IV. Das NABEG im System der Raumplanung

1 Das Vorbildpotenzial der Bundesfachplanung

Eine potenzielle Modellfunktion für das Straßenplanungsrecht Fachplanungsrecht hat demgegenüber das neue Zusammenspiel aus einer Grob- und einer Detailplanung und die vorgelagerte nach

¹⁴ So die Vorgabe der Gesetzgebung BT-Drucks. 17/6073, S. 23.

¹⁵ Ausführlich dazu A. GLASER: Das Netzausbauziel als Herausforderung für das Regulierungsrecht, DVBl. 2012, 1283 (1285); K. BECKMANN: Das neue atomausstiegsrechtliche Begleitgesetz des Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) – Ein Gesetz mit Mängeln in der Effektivität und der Verfahrensbeschleunigung? VR 2011, 365 (367).

¹⁶ Vgl. etwa M. KMENT: Vorbote der Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland: das Netzausbaubeschleunigungsgesetz, 2011, 341 (343 ff.); C. MOENCH/M. RUTTLOFF: Netzausbau in Beschleunigung, NVwZ 2011, 1040 (1040).

¹⁷ W. DURNER: Die aktuellen Vorschläge für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) – Bewertung der Verfassungsmäßigkeit und des Beschleunigungspotenzials, DVBl. 2011, 853 ff.; ders., Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG, NuR 2012, 369 ff.; zur Gegenseite etwa M. APPEL: Neues Recht für neue Netze – das Regelungsregime zur Beschleunigung des Stromnetzausbaus nach EnWG und NABEG, UPR 2011, 406 (410 ff.); ders./A. EDING: Verfassungsrechtliche Fragen der Verordnungsermächtigung des § 2 II NABEG, NVwZ 2012, 343 ff.

¹⁸ Zum Kontext statt vieler R. BARTLSPERGER: Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 29 ff.

¹⁹ Näher K. F. GÄRDITZ: Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende, ZfU 2012, 249 (272 f.), sowie bereits DURNER (o. Fußn. 17), 371.

innen verbindliche Festsetzung der Grobtrasse durch den Bund. Gerade dieser Ansatz ist der erklärte Versuch, einige Mängel des bisherigen Zulassungsregimes für Infrastrukturvorhaben zu beheben. Die Hauptschwäche des bestehenden Rechts sah der Gesetzgeber darin, dass im Planfeststellungsverfahren regelmäßig dieselben Fragen nochmals behandelt werden, die zuvor Gegenstand des Raumordnungsverfahrens waren.²⁰ Seinem eigenen Anspruch nach ist das NABEG damit das Infrastrukturgesetz der Zukunft. Tatsächlich gab es bei seiner Einbringung 2011 Vorschläge, zugleich das Raumordnungsverfahren komplett abzuschaffen und damit auf einen Schlag die gesamte Infrastrukturzulassung zu reformieren. Sollte der Gesetzgeber – dies wäre dann die Schlussfrage unter V. – auf diesem Weg fortfahren?

Dieses Modell ist keineswegs ein völlig neuer Ansatz, sondern beruht auf durchaus bekannten Leitvorstellungen. So plädierte etwa Numberger im Rahmen des Forschungsseminars 2009 dafür, die Regeln über den gesetzlichen Bedarfsplan, die Linienbestimmung und das Raumordnungsverfahren durch eine politisch verantwortete, auf Grundlage einer Umweltprüfung erfolgte Festlegung eines 500 m breiten Bandes zu ersetzen, das die Trassenbreite samt Anbauverbote beinhalten sollte.²¹ Diese Trassenentscheidung sollte – anders als im NABEG – für Gemeinden, Verbände und Betroffene uneingeschränkt objektiv anfechtbar sein. Erst nach Bestandskraft sollte die Detailplanung erfolgen.

²⁰ Näher Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Sondergutachten 2011, S. 509; SCHNEIDER (o. Fußn. 4), S. 54.

²¹ U. NUMBERGER: Straßenplanung zwischen Individualrechtsschutz und Partizipation an der Verwirklichung des Gemeinwohls. In: DURNER (Hrsg.): Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung, 2010, S. 39 (47 f.).

²² Vgl. etwa W. BLÜMEL: Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, 301 ff.; Nachweise zu weiteren Vorschlägen bei DURNER (o. Fußn. 17), 860.

²³ Überwiegend wird die Beschränkung auf eine Inzidentkontrolle für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, vgl. APPEL (o. Fußn. 17), 413; ders., Die Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG – Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Rechtsschutz, ER 2012, 3 (6 f.); W. ERBGUTH: Trassensicherung für Höchstspannungsleitungen: Systemgerechtigkeit und Rechtsschutz, DVBl 2012, 325 (327 f.); GÄRDITZ (o. Fußn. 19), 267; Bedenken äußern hingegen MOENCH/RUTTLOFF (o. Fußn. 16), 1043.

²⁴ So die Gesetzesbegründung BT-Drucks. 17/6073, S. 1.

Von diesem und ähnlichen älteren Vorschlägen z. B. für eine „Standortvorsorgeplanung für umweltrelevante Großvorhaben“²² unterscheidet sich das Modell des NABEG zum einen durch die Hochzoning der Zuständigkeit auf den Bund und zum anderen dadurch, dass § 15 NABEG die Grobplanung zwar für bindend erklärt, ihr gegenüber aber jeden prinzipialen Rechtsschutz ausschließt.²³ Die Grobtrassierung ist zwar strikt verbindlich, jedoch nicht unmittelbar anfechtbar.

2 Die Einordnung des Modells der Bundesfachplanung

Über die dogmatische Einordnung dieses Modells ist in den letzten Monaten kontrovers diskutiert worden.

2.1 Elemente des Raumordnungsverfahrens im NABEG

Die Bundesfachplanung weist auf den ersten Blick erhebliche Ähnlichkeiten mit dem Raumordnungsverfahren auf. Im ersten Entwurf des Gesetzes wurde sie sogar noch explizit als „bundeseinheitliche Prüfung der Raumverträglichkeit“ bezeichnet.²⁴ Obwohl bereits der zweite Entwurf den Gegenstand der entsprechenden Prüfungen bewusst erweiterte, sind die Parallelen weiterhin evident: § 5 Abs. 1 NABEG enthält Vorgaben zum „Inhalt der Bundesfachplanung“, die wörtlich dem in § 15 ROG normierten Raumordnungsverfahren entlehnt sind. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 NABEG prüft die Bundesnetzagentur im Rahmen der Realisierbarkeit des Vorhabens in einem Trassenkorridor „insbesondere die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung“. Und weiter sind nach Satz 4 Gegenstand der Prüfung „auch etwaige ernsthaft in Betracht kommende Alternativen von Trassenkorridoren.“

Diese Vorgaben sind nahezu wortgleich mit § 15 Abs. 1 ROG, wonach im Zentrum der Prüfung der Raumverträglichkeit insbesondere „die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung“ steht. Gegenstand der Prüfung sind nach Satz 3 zudem auch hier „die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen.“ Konsequenterweise schließt daher § 28 Satz 1 NABEG für die Errichtung von Leitungen, die der Bundesfachplanung unterliegen, die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens aus – die Bundesfachplanung tritt also an dessen

Stelle. Auch in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes folgt § 15 Abs. 3 Satz 2 NABEG dem Vorbild des § 16 Abs. 3 UVPG und sieht nahezu wortgleich vor, dass die Entscheidung über die Bundesfachplanung ebenso wie jene des Raumordnungsverfahrens nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung für die jeweilige Ausbaumaßnahme überprüft werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat u. a. ERBGUTH²⁵ die naheliegende These vertreten, die Bundesfachplanung sei „instrumentell“ nichts anderes als ein Raumordnungsverfahren, bei dem im fachplanerischem Gewand und durch eine Fachbehörde Raumordnung betrieben werde. Mit Verweis auf die Identität der Prüfgegenstände und die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur wird plakativ zum Teil auch von einem „Bundesraumordnungsverfahren“ gesprochen.²⁶

2.2 Elemente der Linienbestimmung im NABEG

Deutliche Ähnlichkeiten weist die Bundesfachplanung freilich auch mit einem weiteren dem Planungsrecht wohlbekannten Institut auf: Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 NABEG bestimmt die Bundesnetzagentur in der Bundesfachplanung „Trassenkorridore von im Bundesbedarfsplan aufgeführten Höchstspannungsleitungen“; diese Bundesfachplanungen haben nach § 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen.“ Das

entspricht nahezu wortgleich den Regelungen in § 16 FStrG, nach dessen Abs. 1 Satz 1 das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen“ bestimmt, die dann nach Abs. 3 Satz 3 wiederum „grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen“ haben. Wortgleich sind auch insoweit die Regelungen zum Ausschluss einer prinzipalen Kontrollmöglichkeit einerseits in § 15 Abs. 5 UVPG und andererseits in § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG.

Angesichts dieser erneut augenfälligen Ähnlichkeiten erklären etwa STEINBERG, WICKEL und MÜLLER²⁷, die Festlegung der Trassenkorridore nach dem NABEG erfolge „ähnlich wie bei der Linienbestimmung für Bundesfernstraßen“. Damit findet sich eine zweite Ansatzmöglichkeit, um die Bundesfachplanung im bestehenden System zu verorten.

2.3 Elemente der raumordnerischen Zielbindung im NABEG

Darüber hinaus ist indes noch eine dritte Parallele der Bundesfachplanung zum bestehenden Raumplanungsrecht erkennbar, die im Wortlaut des NABEG weniger zum Vorschein tritt und bislang auch noch nicht gesehen wurde: Es war eine der großen Korrekturen des zweiten Gesetzentwurfs zum NABEG, dass die ursprüngliche Raumverträglichkeitsprüfung – die im ersten Entwurf im Hinblick auf ihr Prüfprogramm wohl tatsächlich nur als verkaptetes Raumordnungsverfahren des Bundes konzipiert war²⁸ – auf eine vollständige Abwägungsentscheidung erweitert wurde. Nach dem bestehenden § 5 Abs. 1 Satz 2 NABEG prüft die Bundesnetzagentur in der Bundesfachplanung nunmehr vollständig, ob der Verwirklichung des Vorhabens in einem Trassenkorridor überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen; geboten ist damit eine umfassende planerische Abwägung. Nur auf dieser Grundlage der somit angeordneten umfassenden Abwägung aller betroffenen Belange lässt sich nämlich verfassungsrechtlich die Regelung in § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG vertreten, nach der die Entscheidung nach § 12 für die Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. verbindlich ist.²⁹

In der Sache entspricht dies dem Anforderungs- und Wirkungsprofil standortbezogener Raumordnungsziele. Für diese fordert § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG, dass bei der Aufstellung der Raumordnungs-

²⁵ W. ERBGUTH: Energiewende: großräumige Steuerung der Elektrizitätsversorgung zwischen Bund und Ländern, NVwZ 2012, 326 (328); vgl. zudem ders., (o. Fußn. 23), 325 f.

²⁶ So J. WAGNER, in: HOPPE/BECKMANN (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl. 2012, § 16 Rn. 103; ähnlich R. STEINBERG/M. WICKEL/H. MÜLLER, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 7 Rn. 129; von einem „modifizierten Raumordnungsverfahren“ bzw. einem „Raumordnungsverfahren auf Bundesebene“ sprechen auch C. CALLIESS/M. DROSS: Neue Netze braucht das Land: Zur Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), JZ 2012, 1002 ff. in Fn. 14 und Fn. 20.

²⁷ STEINBERG/WICKEL/MÜLLER (o. Fußn. 26), § 7 Rn. 129; Parallelen sehen ebenso K. J. GRIGOLEIT/C. WEISENSEE: Das neue Planungsrecht für Elektrizitätsnetze, UPR 2011, 401 (402); SELLSNER/FELLENBERG (o. Fußn. 1), 1031.

²⁸ Kritisch im Hinblick auf das verfassungsrechtlich verbürgte „Recht auf Abwägung“ DURNER (o. Fußn. 17), 856; zustimmend GRIGOLEIT/WEISENSEE (o. Fußn. 27), 403.

²⁹ So bereits DURNER (o. Fußn. 17), 856; in Bezug auf die raumordnerische Bindung und Abwägung C. FRANZIUS, Stuttgart 21: Eine Epochenwende? GewArch 2012, 225 (226).

pläne die öffentlichen und privaten Belange „gegenseinander und untereinander abzuwägen“ sind. Dabei ist bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung „abschließend abzuwägen.“³⁰ In Konsequenz dieser bereits erfolgten raumordnerischen Abwägung sind dann jedoch nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 ROG bei allen „raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen“ die Ziele der Raumordnung schlechthin „zu beachten“.

Die inhaltliche Übereinstimmung beider Institute ist an dieser Stelle augenfällig, auch wenn die Bundesfachplanung nicht alle Wirkungen eines Raumordnungsziels teilt. Insbesondere gilt deren Bindungswirkung lediglich gegenüber der nachfolgenden Planfeststellungsbehörde. Rechtlich weitergehend war insoweit noch der Arbeitsentwurf des NABEG,³¹ nach dessen § 11 Abs. 7 auf die Ergebnisse der Bundesfachplanung die für die Raumordnungsziele geltenden Vorschriften und damit insbesondere auch die Bindungswirkung für alle öffentlichen Planungsträger nach § 4 ROG Anwendung fanden. Letztlich wurde auf diese Regelung wohl verzichtet, um den Widerspruch zur zugleich von § 11 Abs. 10 E-NABEG (nunmehr § 15 Abs. 3 NABEG) vorgesehenen fehlenden Außenwirkung der Bundesfachplanung und dem sich daraus ergebenden Ausschluss der Anfechtbarkeit zu beseitigen.³² Denn Ziele der Raumordnung können bekanntlich etwa nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG sowie § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB unmittelbare Rechtswirkungen für Private entfalten und insofern anfechtbar sein.³³

3 Die unterschiedlichen Wirkungsweisen dieser Vorplanungen

Insgesamt ist festzuhalten, dass die neue Fachplanung des NABEG teils Elemente des Raumordnungsverfahrens, teilweise jedoch auch solche der Linienbestimmung und der standortbezogenen Raumordnungsziele aufweist. Diese Anleihe bei drei unterschiedlichen Rechtsinstituten führt jedoch unweigerlich zu Unsicherheiten im Hinblick auf die Einordnung des Modells. Bekanntlich hat es bei allen drei erwähnten Instituten eines jahrzehntelangen Klärungsprozesses bedurft, um im Hinblick auf die Rechtsnatur, das Anforderungsprofil und die Bindungswirkungen dieser Verwaltungsentscheidungen zu einigermaßen konsolidierten Maßstäben zu gelangen.

3.1 Gutachterliche Wirkung des Raumordnungsverfahrens

So bestand im Hinblick auf den Rechtscharakter des Raumordnungsverfahrens und die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung als Ergebnis des Raumordnungsverfahrens jahrzehntelang Uneinigkeit. Die Meinungen reichten von der Charakterisierung des Raumordnungsverfahrens als einem lediglich vorklärenden Verfahren ohne rechtsverbindlichen Abschluss, über die Annahme einer verwaltungsinternen Maßnahme oder einer feststellenden hoheitlichen Willenserklärung mit einem differenzierten Verbindlichkeitsanspruch bis hin zur Qualifizierung der landesplanerischen Beurteilung als verbindlichem Verwaltungsakt.³⁴

Freilich hatte bereits die Gesetzesbegründung des ursprünglichen Raumordnungsgesetzes betont, das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens binde die nachfolgenden Behörden nicht.³⁵ Daher ist der das Raumordnungsverfahren abschließenden landesplanerischen Beurteilung im Wesentlichen der Charakter eines Gutachtens beizumessen.³⁶ Allerdings hat die Planfeststellungsbehörde trotz dieser Vorbegutachtung stets eigenverantwortlich zu prüfen, ob das Vorhaben den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entspricht. Dabei gilt lediglich der Grundsatz, dass der Planer bei der Sachverhaltsermittlung auf Erkenntnisse zurückgreifen und sich diese zu eigen machen kann, die in einem anderen Verfahren – und daher auch in einem Raumordnungsverfahren – gewonnen wurden, soweit diese Informationen für das Planfeststellungsverfahren gleichermaßen aussagefähig sind. Als verwertbare Vorinformation fließt

³⁰ Näher dazu und zum Zusammenspiel von Zielschärfe und Abwägungsschärfe P. RUNKEL, in: SPANNOWSKY/RUNKEL/GOPPEL, ROG, 2010, § 7 Rn. 29 ff.

³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Arbeitsentwurf vom 20.05.2011 für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG).

³² Darauf hinweisend DURNER (o. Fußn. 17), 859.

³³ Näher BVerwG, NVwZ 2004, 614 ff., BVerwG, NVwZ 2007, 229 ff.; M. KMENT: Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002; ders., Unmittelbarer Rechtsschutz Privater gegen Ziele der Raumordnung und Flächennutzungspläne im Rahmen des § 35 III BauGB, NVwZ 2003, 1047 ff.

³⁴ Vgl. die Darstellung des Streitstandes bei K. GOPPEL, in: SPANNOWSKY/RUNKEL/GOPPEL, ROG, 2010, § 15 Rn. 79 ff. m.w.N.

³⁵ Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/3916, S. 14 f.

³⁶ So auch BVerwG, NVwZ-RR 1996, 67 (67); J. WAGNER, Verfahrensbeschleunigung durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1992, 232 (233).

die landesplanerische Beurteilung somit in die eigenverantwortlichen Entscheidungen der Planfeststellungsbehörde, an die sie gerichtet ist, ein. Sie kann jedoch bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen dieser Behörde überwunden werden und muss dies gegebenenfalls auch, wenn die Planfeststellungsbehörde die Aussagen des Raumordnungsverfahrens als fehlerhaft erkennt.³⁷

3.2 Interne Bindungswirkung der Linienbestimmung

Ähnliches wie für das Raumordnungsverfahren gilt im Ausgangspunkt für das Institut der Linienbestimmung, einer verwaltungsinternen vorbereitenden Grundentscheidung im Verhältnis zwischen den Straßenbaubehörden der Länder und dem Bundesminister für Verkehr. Der wichtigste Unterschied zwischen beiden Instituten ist die interne Bindungswirkung der Linienbestimmung des Bundes. Diese wirkt damit wie eine interne Weisung, als die das gesamte Institut auch vielfach gedeutet wird.³⁸

Wie bei einem Raumordnungsverfahren ist die Planfeststellungsbehörde auch im Hinblick auf die Linienbestimmung „befugt, sich planerische Entscheidungen zu eigen zu machen, die unter diesem Blickwinkel auf vorgelagerten Planungsebenen bereits getroffen worden sind“.³⁹ Damit ist die Planfeststellungsbehörde zwar im Innenverhältnis an die Linie gebunden, hat aber nach außen selbst „für deren Rechtmäßigkeit einzustehen“.⁴⁰ Die Linienbestimmung bindet also nur im Ergebnis, nicht aber in der materiellen Abwägung und ist im Übrigen wie die landesplanerische Beurteilung ein bloßes Angebot an die Planfeststellungsbehörde. Übernimmt diese jedoch die Begründung des Bundes, so überträgt sie etwaige Abwägungsfehler in die nach außen verbindliche abschließende Planungsentscheidung.⁴¹

3.3 Strikte Bindungswirkung der Raumordnungsziele

Während somit Raumordnungsverfahren und Linienbestimmung nur mittelbar der gerichtlichen Kontrolle unterliegen, soweit sie in den Planfeststellungsbeschlüssen inhaltlich Eingang finden, ist die Bindung der Planfeststellungsbehörde an die Ziele der Raumordnung eine ganz andere: § 3 Nr. 2 ROG definiert „Ziele der Raumordnung“ als verbindliche „abschließend abgewogene Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung

und Sicherung des Raums“. Raumordnungsziele sind damit als „raumplanerische Letztentscheidungen“ das Ergebnis einer abschließenden, auch untereinander konfliktbereinigten gesamträumlichen Abwägung, also Festsetzungen, die bereits durch das Nadelöhr der abschließenden Abwägung aller berührten Raumansprüche gegangen sein müssen.⁴²

Die zentrale Vorschrift über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung gegenüber anderen räumlichen Planungen ist § 4 ROG. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG sind Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen strikt „zu beachten“. Diese Pflicht schließt eine weitere Abwägung aus, sodass Ziele zwar konkretisiert, nicht aber abwägend überwunden werden können.⁴³ Ziele werden ggf. zwar inzident mit diesen nachgeordneten Planfeststellungen gerichtlich überprüft, aber gerade nicht Bestandteil dieser Verwaltungsakte, so wie auch der Bebauungsplan nicht Teil der Baugenehmigung wird, die er rechtlich determiniert.

4 Die Bindungswirkung der Bundesfachplanung

Nach Wortlaut und Struktur bildet die Bundesfachplanung damit eine Kombination dreier funktional nicht unähnlicher, aber im Rechtssinne durchaus unterschiedlicher Modelle. Die Folgerung liegt nahe, dass sich der Gesetzgeber des NABEG in verschiedensten Regelungen bedient hat, ohne sich der unterschiedlichen Rechtsfolgen wirklich bewusst zu sein. Eine genauere Analyse des NABEG zeigt jedoch, dass die Rechtsfolgen der Bundesfachplanung klarer definiert sind, als es die

³⁷ Näher zu alledem etwa HÖHNBERG (o. Fußn. 5), S. 509 f.

³⁸ So etwa durch M. IBLER: Zur Bindungswirkung der Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr bei der Fernstraßenplanung, DVBl. 1989, 86 (86).

³⁹ BVerwG, NVwZ 1998, 508 (512).

⁴⁰ BVerwG, NVwZ 1998, 508 (512); vgl. dazu auch J. ZIEKOW, in: ders (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrecht, 2004, Rn. 633.

⁴¹ BVerwG, NVwZ 1998, 508 (512).

⁴² Näher statt vieler W. HOPPE: Grundfragen des Planungsrechts, 1998, S. 368 ff.

⁴³ RUNKEL, in: BIELENBERG/RUNKEL/SPANNOWSKY, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 2012, § 4 ROG, Rn. 156; BVerwG, NVwZ 1992, 167 (167).

genannten gesetzgeberischen Anleihen zunächst nahelegen.

Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 NABEG ist „die Entscheidung nach § 12 ... für die Planfeststellungsverfahren nach §§ 18 ff. verbindlich.“ Ein Abweichen von der Entscheidung ist daher in sämtlichen Teilen schlechthin ausgeschlossen. Die Inhalte der Entscheidung nach § 12 NABEG werden zudem in § 12 Abs. 2 Satz 1 NABEG festgelegt. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Bundesfachplanung „enthält“ demnach

- „1. den Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors, der Teil des Bundesnetzplans wird, sowie die an Landesgrenzen gelegenen Länderübergangspunkte; der Trassenkorridor und die Länderübergangspunkte sind in geeigneter Weise kartografisch auszuweisen;
2. eine Bewertung sowie eine zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen gemäß den §§ 14k und 14l des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung des in den Bundesnetzplan aufzunehmenden Trassenkorridors;
3. das Ergebnis der Prüfung von alternativen Trassenkorridoren.“

Zusätzlich „beizufügen“ – und daher offenbar nicht Entscheidungsbestandteil – ist diesen Inhalten nach § 12 Abs. 2 Satz 2 NABEG eine Begründung, in der die Raumverträglichkeit im Einzelnen darzustellen ist. Bereits der Wortlaut macht somit hinreichend klar, dass der verfügende Teil der Entscheidung die gesamten Nummern 1-3 erfasst und sich die Bindungswirkung damit nicht nur auf den „Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors“ erstreckt, sondern dass auch die Bewertung der Umweltauswirkungen sowie die Alternativenprüfung bereits bindend abgearbeitet sind.

Hinzu kommt die Erläuterung der Gesetzesbegründung, die Bundesfachplanung stelle „die Raum-

und Umweltverträglichkeit der Trassenkorridore verbindlich für das Planfeststellungsverfahren fest.⁴⁴ Die damit bezweckte Entlastung des Planfeststellungsverfahrens⁴⁵ könnte nicht eintreten, wenn die Planfeststellungsbehörde zwar an das Ergebnis der Trassenentscheidung gebunden wäre, deren Rechtmäßigkeit jedoch eigenverantwortlich umfassend prüfen müsste. Eine solche Deutung widerspräche dem bereits in der Konzeptphase erklärten Ziel, die durch die Bundesnetzagentur betriebene Grobplanung solle für die Trassenkorridore die Umweltbelange vollständig abarbeiten. Diese Abarbeitung soll sich offenbar auf die gesamte Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erstrecken.

Vor diesem Hintergrund dürften die im NABEG enthaltenen Anklänge an das Raumordnungsverfahren vor allem die Funktion haben, diesen Verfahrensschritt überflüssig zu machen und seine Prüfungen in die Bundesfachplanung zu integrieren. Die Anklänge an das Linienbestimmungsverfahren zielen demgegenüber wohl vor allem auf den Vorrang der Bundesplanung und dürften die Funktion haben, die Bundesnetzagentur von der Bindung an die Raumordnungsziele der Länder freizustellen.⁴⁶ Im Übrigen folgt die Bundesfachplanung des NABEG, was die Rechtsnatur und die Reichweite der Bindungswirkung für die Planfeststellung betrifft, eher dem Modell des § 4 ROG. Das bedeutet, dass die Planfeststellungsbehörde an die gesamten Inhalte und Abwägungen der Bundesnetzagentur gebunden ist und entgegen anderslautenden Aussagen im Schrifttum⁴⁷ zu den in der Bundesfachplanung behandelten Fragen wie bei einem entsprechenden Raumordnungsziel über keinerlei materielle Kompetenzen oder Korrekturmöglichkeiten mehr verfügen kann.

5 Das Prüfprogramm der Bundesfachplanung

Aus der dogmatischen Einsicht, dass die Bindungswirkung der Bundesfachplanung gegenüber der nachfolgenden Zulassungsentscheidung der eines standortbezogenen Ziels der Raumordnung entspricht, lässt sich folgern, dass die Bundesfachplanung denselben Anforderungen unterliegt, die die Rechtsprechung für solche Ziele entwickelt hat.⁴⁸ Werden die Trassenkorridore in dieser Weise verbindlich durch die Bundesfachplanung festgelegt, erfordert dies bereits auf dieser Ebene eine vollständige Ermittlung, Bewertung und Abwägung

⁴⁴ BT-Drucks. 17/6073 S. 27

⁴⁵ BT-Drucks. 17/6073 S. 27.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Vorrang der Linienbestimmung VGH München, NVwZ-RR 2006, 432 (433).

⁴⁷ So etwa J. WAGNER: Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange, DVBl. 2011, 1453 (1458); MOENCH/RUTTLOFF (o. Fußn. 16), 1043; kritisch hingegen auch APPEL (o. Fußn. 23), 5.

⁴⁸ Vgl. besonders BVerwG, NVwZ-Beil. 2006, 1 (4 ff.) (Flughafen Schönefeld); ferner BVerwG, NVwZ 2003, 1263 ff.

sämtlicher trassenrelevanter Belange. Die nach § 5 Abs. 2 NABEG durchzuführende strategische Umweltprüfung erfährt dadurch eine Aufwertung und wird für jene Belange den Umfang einer vollen Umweltverträglichkeitsprüfung annehmen müssen. Umweltbelange hingegen, die den Trassenverlauf nicht in Frage stellen, können der Planfeststellung überlassen werden.

So werden etwa die mit der Eingriffsregelung des § 14 BNatSchG verbundenen Rechtsfolgen überhaupt erst dadurch ausgelöst, dass das Fachrecht den Weg für die Zulassung des in Natur und Landschaft eingreifenden Vorhabens frei macht.⁴⁹ Daher ist es unbedenklich, wenn die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen der fachplanungsrechtlichen Verwirklichung vorbehalten bleibt.⁵⁰ Dennoch muss im Rahmen der vorausgehenden Standortfestlegung der grobe Umfang der Eingriffe im Sinne einer vorausschauenden Prüfung⁵¹ überschlägig erfasst werden.⁵² Ähnlich verhält es sich mit den Grenzwerten der 26. BImSchV – der so genannten Elektrosmog-Verordnung –,⁵³ deren Einhaltung im Zuge der Bundesfachplanung durch pauschalisierte Abstandsstreifen sichergestellt werden kann. Konkrete Berechnungen müssen daher erst in der Planfeststellung erfolgen.

6 Lücken in der Konzeption des NABEG

Auf Grundlage dieser Deutung müssen dem NABEG-Gesetzgeber allerdings mindestens einige systemische Fehler vorgehalten werden.

6.1 Fehlen von Präklusionsvorschriften

Zum einen ist nur schwer nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber zwar einerseits die Abarbeitung des gesamten trassenrelevanten Umweltrechts auf der Ebene der Bundesfachplanung konzentrieren will, zugleich jedoch auf jegliche Präklusionsregelung – abgesehen von § 22 Abs. 2 S. 2 NABEG für Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange – für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren verzichtet. Verfahrensrechtlich sind entsprechende Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit also auch im Planfeststellungsverfahren nicht ausgeschlossen.

Ganz überwiegend sieht das Schrifttum in diesem Verzicht des Gesetzgebers auf eine solche Präklusion einen begrüßenswerten Schritt zur Akzeptanz-

bildung.⁵⁴ Vor dem Hintergrund der hier ermittelten Bindungswirkung der Bundesfachplanung bleiben indes Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Konzeption: Nach der bindenden Festlegung der Trasse bleibt es zwar Jedermann weiterhin unbenommen, gegebenenfalls erstmals im Planfeststellungsverfahren die Umweltverträglichkeit der Trasse in Frage zu stellen. In diesem Stadium aber verfügt die nunmehr handelnde Planfeststellungsbehörde über keinerlei Kompetenzen mehr, entsprechende Einwände zu berücksichtigen. Dieses Auseinanderklaffen von Verfahrensrecht und materiellem Entscheidungsprogramm wird unweigerlich den Erörterungstermin teilentwerten, da dort nunmehr Fragen diskutiert werden sollen, die längst rechtlich bindend vorentschieden sind.⁵⁵ Genau solche Vorfestlegungen gelten jedoch allgemein als das Hauptdefizit der bestehenden Bürgerbeteiligungsverfahren.⁵⁶ Erst nach dem Einwendungsverfahren dieser Ebene greift dann die einzige Präklusionsvorschrift des Verfahrens – nämlich jene nach § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG –, die aufgrund des in diesem Stadium stark reduzierten Entscheidungsprogramms auf Ebene der Planfeststellung völlig ins Leere geht.

6.2 Fehlen von Vorschriften zur Planerhaltung

Eine weitere Lücke im Modell des NABEG bildet das Fehlen jeglicher Regelungen zur Planerhaltung.

Angesichts der explizit angeordneten Bindungswirkung der Bundesfachplanung ist dabei von der Prämisse auszugehen, dass die Planfeststellungsbe-

⁴⁹ BVerwGE 104, 144 (147).

⁵⁰ Vgl. dazu BVerwG, NVwZ 2003, 1263 (1269).

⁵¹ FRANZIUS (o. Fußn. 29), 226.

⁵² Vgl. dazu BVerwGE 125, 116 (167).

⁵³ Näher dazu die Erläuterungen durch K. HANSMANN, in: LANDMANN/ROHMER, Umweltrecht (1997), 26. BImSchV, sowie SCHILLER (o. Fußn. 8), 248; zur Validität der Verordnung zuletzt BVerwG, ZUR 2010, 533 (535).

⁵⁴ So etwa GÄRDITZ (o. Fußn. 19), 266; E. HOFMANN: Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade? JZ 2012, 701, 707.

⁵⁵ Ebenso FRANZIUS (o. Fußn. 29), 226 im Hinblick auf raumordnerische Standortauswahl.

⁵⁶ Vgl. H. GEIßLER, Schlichtung Stuttgart 21 PLUS vom 30.11.2010, S. 6.

hörde an die Ermittlungen der Bundesnetzagentur voll gebunden sein soll und insoweit über keinerlei eigene Kompetenzen oder Korrekturmöglichkeiten verfügen kann. Vor diesem Hintergrund muss eine Planfeststellungsbehörde, die Fehler der Bundesfachplanung erkennt, entweder den Antrag des Vorhabenträgers ablehnen oder das Planfeststellungsverfahren aussetzen und eine Änderung der Bundesfachplanung durch die Bundesnetzagentur veranlassen.

Dieser wird man allerdings als Ausdruck des allgemeinen fachplanerischen Grundsatzes der Planerhaltung⁵⁷ bzw. ggf. nach einer derzeit erwogenen Ergänzung des NABEG das Recht zugestehen, Mängel der Bundesfachplanung durch Planänderung, Planergänzung oder ergänzendes Verfahren zu beheben,⁵⁸ konsequenterweise gegebenenfalls unter Wiederholung der auf dieser Ebene vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Wie effektiv ein solches zweistufiges Nachbessern funktioniert, bleibt abzuwarten. Die verbreitete Heilung der Planfeststellung im laufenden Verwaltungsprozess⁵⁹ dürfte demgegenüber im Modell des NABEG jedenfalls auf Schwierigkeiten stoßen.

V. Modellfunktion für das Fachplanungsrecht?

1 Reformziele des NABEG

Das NABEG ist ein grundlegender Versuch, Überschneidungen des Raumordnungs- und des Planfeststellungsverfahrens entgegenwirken.⁶⁰ Hier kommt es in der Praxis bekanntlich zu erheblichen problematischen Doppelprüfungen. Im NABEG werden beide Prüfprogramme demgegenüber verfahrensrechtlich trennscharf abgeschichtet. Die Bundesfachplanung sichert zudem den bestimmenden Einfluss des Bundes auf die Trassenwahl, den das Grundgesetz gerade auch im Straßen- und Schienenbereich voraussetzt.⁶¹ In diesem Zusammenhang ist unverkennbar, dass die Länder ihre raumordnerischen Kompetenzen vielfach auch als Instrumente zur Formulierung infrastrukturpolitischer Forderungen zweckentfremdet haben, selbst dort, wo das entsprechende Bundesinteresse von dem des Landes divergiert.⁶²

Beide Anliegen erscheinen im Ausgangspunkt rechtspolitisch berechtigt. Dem Ziel, Doppelprüfungen des Raumordnungs- und des Planfeststellungsverfahrens entgegenwirken, könnte man je-

doch auch Rechnung tragen, indem das Raumordnungsverfahren wieder stärker auf eine schlichte Raumverträglichkeitsprüfung zurückgeführt würde. Im Hinblick auf den Bundeseinfluss wäre zu erwägen, ob nicht die Verträglichkeitsprüfung für länderübergreifende Vorhaben der Sache nach die Raumordnung für den Gesamtstaat betrifft und daher eine originäre raumordnerische Vollzugsaufgabe des Bundes darstellt. Insoweit erschiene eine Hochstufung der raumordnerischen Verträglichkeitsprüfung für sämtliche länderübergreifenden Bundesvorhaben diskussionswürdig.

2 Zusammenspiel von Korridor- und Detailplanung

Was das NABEG jedoch nicht hinreichend berücksichtigt, ist demgegenüber die Fehleranfälligkeit von Trassenentscheidungen und Umweltprüfungen. Fehler in der Grobtrassierung sind ein bekanntes und echtes Horrorscheenarion jeder linienförmigen Planung und haben bei Straßen wie bei Stromleitungen schon oft zur gerichtlichen Beanstandung geführt.⁶³ Der Hauptgrund dafür ist, dass fortschreitende Erkenntnisse, etwa die Ergebnisse kleinräumiger Ermittlungen immer wieder auf die großräumige Standortwahl zurückwirken.⁶⁴ Im geltenden Recht wird dem dadurch Rechnung getragen, dass die raumordnerische Grobtrassierung im Rahmen einer nachfolgenden Abwägung korrigiert werden kann, wenn sie durch spätere Erkenntnisse

⁵⁷ Vgl. nur G. GAENTZSCH: Bemerkungen zur Planerhaltung im Fachplanungsrecht, DVBl. 2000, 741 ff.; zu den dogmatischen Grundlagen des Insituts auch W. DURNER: Die behördliche Nachbesserung fehlerhafter Planfeststellungsbeschlüsse, in: ZIEKOW (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts, 2007, 249 ff.

⁵⁸ Umfassend zu den erwähnten Instituten P. HENKE: Planerhaltung durch Planergänzung und ergänzendes Verfahren, 1997.

⁵⁹ Wichtig ist dabei namentlich die Fallgruppe der nachträglichen Erteilung von Befreiungen nach § 62 BNatSchG a.F., vgl. dazu BVerwG, NVwZ 2006, 1407 ff.; NVwZ 2007, 1054 (1073 f.); NVwZ 2007, 708 (709).

⁶⁰ Vgl. bereits oben in und bei Fn. 20.

⁶¹ Vgl. nur BARTLSPERGER (o. Fußn. 18), S. 33.

⁶² Näher W. DURNER: Neuausrichtung der Raumordnung in Bund und Ländern, in: ERBGUTH (Hrsg.), Neues Städtebau- und Raumordnungsrecht, 2007, S. 29 (40) m.w.N.

⁶³ VGH München, NVwZ 1996, 406 ff.; lediglich geprüft werden entsprechende Verstöße in BVerwG, NVwZ 1996, 394 ff.; VGH Mannheim, NVwZ 1997, 90 ff.

⁶⁴ Näher DURNER (o. Fußn. 17), 372 f.

in Frage gestellt wird.⁶⁵ Im Modell des NABEG hingegen ist die einmal festgelegte Grobtrasse samt den dazugehörigen Ermittlungen für alle nachfolgenden Verfahren strikt verbindlich. Der Gesetzgeber verzichtet offenbar bewusst auf ein Reparaturinstrumentarium, weil er hofft, die entsprechenden Fragenkomplexe im Gegenzug aus dem Planfeststellungsverfahren und der dortigen Öffentlichkeitsbeteiligung heraushalten zu können. Dies könnte sich gegenüber einer Planung, die sich erst ganz am Ende als Ganzes der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle stellen muss, als problematische Hoffnung erweisen.

Wie ist also zu verfahren, wenn im Zuge der Planfeststellung wie im Dezember 2011 beim Trianel-Kraftwerk in Lünen verspätet festgestellt wird, dass außer den kartierten Bäumen auch die tiefergelegene Krautschicht FFH-geschützt ist und dies bei der Korridorwahl bislang übersehen wurde?⁶⁶ Hier verbleiben konzeptionelle Zweifel gegenüber dem Ansatz, die Trassenentscheidung bindend in einem vorgelagerten Verfahrensstadium zu treffen, den Rechtsschutz hingegen erst ganz am Ende zu eröffnen.⁶⁷ Es wäre plausibler, dem Planer für Fehler, mit denen er bis zum Schluss konfrontiert werden kann, auch bis zum Schluss Korrekturmöglichkeiten zu belassen. Das haben freilich die Verfasser des NABEG bewusst anders gesehen.⁶⁸

3 Gelingensbedingungen des NABEG

Der Erfolg des NABEG wird somit davon abhängen, ob es möglich ist, den Korridor bis zur Gerichtsfestigkeit der Planfeststellung unverändert als Planungsgrundlage zu behandeln. Das könnte im Fall des Netzausbaus auch tatsächlich gelingen, weil der Zeitplan der Energiewende hochambitioniert ist, eine gewaltige Personaldecke geschaffen wurde

und angesichts scheinbar unbegrenzter Mittel die Planfeststellungen sich nahtlos an die Bundesfachplanung anschließen dürften. Wenn man all dies mit dem sonstigen Infrastrukturbereich vergleicht – etwa der mühseligen Zulassung der ICE-Strecke am Oberrhein – so erscheint ein entsprechendes Vorgehen dort jedoch unrealistisch. Für die allgemeine Infrastruktur sollte ein weiser Gesetzgeber daher bei dem Grundsatz bleiben, dass Fehler, die bis zum Schluss auf die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts durchschlagen können, auch bis zum Schluss korrigierbar sein sollten.

⁶⁵ Näher K. GOPPEL, in: SPANNOWSKY/RUNKEL/GOPPEL, ROG, 2010, § 15 Rn. 80 ff.

⁶⁶ So die Konstellation in OVG Münster, NuR 2012, 342 ff., mit Anmerkung W. DURNER/M. PAUS, S. 325 ff.

⁶⁷ Näher dazu DURNER (o. Fußn. 17), 859 ff.; zustimmend GÄRDITZ (o. Fußn. 19), 267.

⁶⁸ Namentlich ist dem Hinweis in der Gesetzgebung, „Bei bestehenden Konfliktlagen kann der Trassenkorridor verändert werden“, BT-Drucks. 17/6073, S. 19 und 23, nicht zu entnehmen, dass solche Korrekturen durch die Planfeststellungsbehörde erfolgen können, so aber GRIGOLEIT/WEISENSEE (o. Fußn. 27), 405. Vielmehr knüpfen die Verortung in der Gesetzesbegründung sowie der Begriff des Veränderns an die Ebene der Bundesfachplanung an.

**58. Forschungsseminar
des Arbeitskreises „Straßenrecht“
am 17./18. September 2012
im Universitätsclub Bonn**

Leitung: Univ.-Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL. M.

Programm

Montag, 17. September 2012

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr Prof. Dr. Gerrit Manssen,
Universität Regensburg:
Das straßenrechtliche Nutzungs-
regime im Umbruch
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 16.00 Uhr Privatdozent Dr. Thorsten Siegel,
Speyer:
Grundrechtsgebrauch auf öffentlichen
Straßen
- 16.45 Uhr Diskussion
- 17.15 Uhr Rechtsanwältin Dr. Bettina Enderle,
Allen & Overy LLP, Frankfurt/Main:
Planungsrechtsfragen der
Fehmarnbelt-Querung
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemeinsames Abendessen

Dienstag, 18. September 2012

- 9.00 Uhr Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner
Bonn:
Das Netzausbaubeschleunigungs-
gesetz 2011 – Modellfunktion für
das Fachplanungsrecht?
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung
(58. Sitzung) des Arbeitskreises
„Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagsimbiss im
Bistro „Luigi Pirandello“
(Universitätsclub)

Teilnehmerliste

Allesch, Dr. Erwin,
VPrBayVGH, München

Axer, Dr. Peter, Univ.-Prof.,
Universität Heidelberg

Aydogdu, Hizir,
Universität Bonn

Bauer, Konrad,
Wachtberg-Pech

Becker, Eva,
Universität Bonn

Blümel, Dr. Willi, em. Univ.-Prof.,
Deutsche Hochschule f. Verwaltungswissenschaften
Speyer, Wilhelmsfeld

Breker,
Tank & Rast, Bonn

Deutsch, Dr. Markus,
RAe Dolde Mayen & Partner, Bonn

Dünchheim, Dr. Thomas,
RAe Hogan Lovells International LL.P., Düsseldorf

Durner, Dr. Dr., Wolfgang, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Enderle, Dr. Bettina,
Allen & Overy LLP, Frankfurt/Main

Fander, Thomas, MR,
Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung,
Düsseldorf

Flögel, Brigitte,
Universität Bonn

Friedrich, Wolf Dieter, Justitiar
DEGES, Berlin

Gaentzsch, Dr. Günter, VRiBVerwG a.D.,
Rechtsanwalt, Köln

Geiger, Dr. Andreas, Rechtsanwalt,
GSK Stockmann & Kollegen, München

Geyer, Gerhard, Ltd. MR a.D.,
Baldham

Grupp, Dr. Klaus, em. Univ.-Prof.,
Universität Saarbrücken

Hagenberg, Stefan,
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen, Bonn

Haines, Stefan,
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen, Bonn

Herber, Dr. Franz-Rudolf, Akademischer Direktor,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Hermanns, Dr. Caspar David, Rechtsanwalt,
RAe Hermanns & Partner, Osnabrück

Hönig, Dr. Dietmar,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung, Wiesbaden

Jakel, Dominik,
Universität Bonn

Jendrzewski, Friederike,
Universität Bonn

Kahlert, Jorg Stephan,
Universität Bonn

Karrenstein, Fabian,
Universität Bonn

Kastner, Fritz, MR a.D.,
Bonn

Klofat, Hans Jörg, Geschäftsführer
der DEGES a.D., Berlin

Krause, Sebastian, LORR,
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt,
Hamburg

Kriebitzsch, Jost,
Tank & Rast, Bonn

Lautner, Dr. Gerd, Univ.-Professor,
Technische Universität Darmstadt, Darmstadt

Leue, Anke, RDin,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,
Bonn

Losch, Michael, Ltd. Senatsrat,
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Maas, ORR Karsten,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

Majcherek, Joachim, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW, Gelsenkirchen

Manssen, Dr. Gerrit, Univ.-Prof.,
Universität Regensburg

Maß, Wolfgang, MR,
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern, München

Michler, Dr. Hans-Peter, Prof.,
Fachhochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld

Netter, Armin, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW,
Betriebssitz Gelsenkirchen

Numberger, Ulrich, Rechtsanwalt,
Messerschmidt, Dr. Niedermeier und Partner,
München

Recht, Thomas,
Universität Bonn

Regnath, Martin, Bereichsleiter,
Recht/Grunderwerb DEGES, Berlin

Rinke, Siegfried, MR,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Sauthoff, Prof. Dr. Michael, VPräsOVG,
Greifswald

Schlarmann, Prof. Dr. Hans,
Praxis RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner,
Stuttgart

Schmidt-Preuß, Dr. Matthias, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Schweisgut, Jan,
Universität Bonn

Schwertner, Dr. Inga,
RAe Lenz und Johlen, Köln

Seibert, Julian,
Universität Bonn

Siegel, Dr. Thorsten, Priv.-Doz.,
Deutsche Universität für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

Sitsen, Dr. Michael,
RAe Orth Kluth, Düsseldorf

Springe, Christian, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Stahlhut, Ulrich, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

Steiner, Dr. Udo, Univ.-Prof.,
RiBVerfG a.D., Universität Regensburg

Stelkens, Dr. Ullrich, Univ.-Prof.,
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Stüer, Dr. Bernhard, Prof.,
Rechtsanwalt und Notar, Münster

Tegtbauer, Tatjana, ORRin,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Wegner, Ulrike, Rechtsanwältin, Dietzenbach

Wiget, Maximilian, Oberlandesanwalt,
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen

Unterreihe „Straßenbau“

2001

S 22: 3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Nutzen der systematischen Straßenerhaltung
€ 19,50

S 23: Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen
Ballmann, Collins, Delalande, Mishellany,
v. d. Elshout, Sym € 10,50

2002

S 24: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Konsolidationsverfahren -
Teil 1: Vergleichende Betrachtung von Konsolidationsverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund
Teil 2: Erfahrungsberichte über ausgeführte Straßenbauprojekte auf wenig tragfähigem Untergrund unter Verwendung von Konsolidationsverfahren
Koch € 17,50

S 25: 37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 16,50

2003

S 26: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Aufgeständerte Gründungspolster
Rogner, Stelter € 14,00

S 27: Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von Markierungsstoffen – Neuentwicklung im Rahmen der Einführung der ZTV-M 02
Killing, Hirsch, Boubaker, Krotmann € 11,50

S 28: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 25./26. September 2000 in Saarbrücken € 13,00

S 29: Nichtverkehrliche Straßennutzung – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saarbrücken € 13,50

2004

S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System –
€ 19,50

S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues
Golkowski € 13,50

S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2002 in Saarbrücken € 13,50

S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 17,50

S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

2005

S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren
Grundhoff, Kahl € 17,50

S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

S 37: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche“
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr“ € 16,50

2006

S 38: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. September 2004 in Saarbrücken € 16,50

S 39: Optimierung des Triaxialversuchs zur Bewertung des Verformungswiderstandes von Asphalt
Renken, Büchler € 16,00

S 40: 39. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 17,50

S 41: Chemische Veränderungen von Geotextilien unter Bodenkontakt – Untersuchungen von ausgegrabenen Proben
Schröder € 13,50

S 42: Veränderung von PmB nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren – Veränderungen der Eigenschaften von polymer-modifizierten Bitumen nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren und nach Rückgewinnung aus Asphalt
Wörner, Metz € 17,50

S 43: Eignung frostempfindlicher Böden für die Behandlung mit Kalk
Krajewski, Kuhl € 14,00

S 44: 30 Jahre Erfahrungen mit Straßen auf wenig tragfähigem Untergrund
Bürger, Blossfeld, Blume, Hillmann € 21,50

2007

S 45: Stoffmodelle zur Voraussage des Verformungswiderstandes und Ermüdungsverhaltens von Asphaltbefestigungen
Leutner, Lorenzl, Schmoeckel, Donath, Bald, Grätz, Riedl, Möller, Oeser, Wellner, Werkmeister, Leykauf, Simon € 21,00

S 46: Analyse vorliegender messtechnischer Zustandsdaten und Erweiterung der Bewertungsparameter für Innerortsstraßen
Steinauer, Ueckermann, Maerschalk € 21,00

S 47: Rahmenbedingungen für DSR-Messungen an Bitumen
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hase, Oelkers € 24,50

S 48: Verdichtbarkeit von Asphaltmischgut unter Einsatz des Walzsektor-Verdichtungsgerätes
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Wörner, Bönisch, Schmalz, Bösel € 15,50

2008

S 49: Zweischichtiger offenporiger Asphalt in Kompaktbauweise
Ripke € 12,50

S 50: Finanzierung des Fernstraßenbaus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der FGSV am 25./26. September 2006 in Tecklenburg-Leeden
€ 15,50

S 51: Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Bestimmung der Haftfestigkeit von Straßenmarkierungsfolien
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Killing, Hirsch € 14,50

S 52: Statistische Analyse der Bitumenqualität aufgrund von Erhebungen in den Jahren 2000 bis 2005
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hirsch € 16,00

S 53: Straßenrecht und Föderalismus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 24./25. September 2007 in Bonn € 15,50

S 54: Entwicklung langlebiger dünner Deckschichten aus Beton
Silwa, Roßbach, Wenzl € 12,50

S 55: Dicke Betondecke auf Schichten ohne Bindemittel (SoB/STSüB)
Leykauf, Birmann, Weller € 13,50

2009

S 56: Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 22./23. September 2008 in Bonn € 14,00

S 57: Vergleichende Untersuchung zweischichtiger offener Asphaltbauweisen
Ripke € 13,50

S 58: Entwicklung und Untersuchung von langlebigen Deckschichten aus Asphalt
Ludwig € 15,50

S 59: Bestimmung des adhäsiven Potentials von Bitumen und Gesteinsoberflächen mit Hilfe der Kontaktwinkelmessmethode
Hirsch, Friemel-Göttlich € 16,00

2010

S 60: Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 21./22. September 2009 in Bonn € 15,50

S 61: Modell zur straßenbautechnischen Analyse der durch den Schwerverkehr induzierten Beanspruchung des BAB-Netzes
Wolf, Fielenbach € 16,50

S 62: 41. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 18,50

S 63: Vergleichsuntersuchungen zum Frosthebungsversuch an kalkbehandelten Böden, RC-Baustoffen und industriellen Nebenprodukten
Blume € 16,00

S 64: Griffigkeitsprognose an offenerporigen Asphalten (OPA) Teil 1: Bestandsaufnahme an vorhandenen Strecken
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Rohleder, Kunz, Wasser, Pullwitt, Müller, Ripke, Zöller, Pöppel-Decker € 23,00

S 65: Untersuchungen von Dübellen zur Optimierung des Betondeckenbaus
Freudenstein, Birmann € 14,00

2011

S 66: Qualitätssicherung von Waschbetonoberflächen
Breitenbücher, Youn € 14,50

S 67: Weiterentwicklung der automatisierten Merkmalerkennung im Rahmen des TP3
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Rohleder, Kunz, Wasser, Pullwitt, Müller, Canzler, Winkler € 16,50

S 68: Lärmindernder Splittmastixasphalt
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de> heruntergeladen werden.
Ripke

S 69: Untersuchung der Messunsicherheit und der Klassifizierungsfähigkeit von Straßenbelägen
Müller, Wasser, Germann, Kley € 14,50

S 70: Erprobungsstrecke mit Tragschichten ohne Bindemittel aus ziegelreichen RC-Baustoffen
Dieser Bericht liegt außerdem in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de> heruntergeladen werden.
Jansen, Kurz € 16,00

S 71: Enteignung für den Straßenbau – Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung, Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 20./21. September 2010 in Bonn € 15,00

S 72: Griffigkeitsprognose an offenerporigen Asphalten - Teil 2: Neue Baumaßnahmen
Jansen, Pöppel-Decker € 15,00

S 73: Längsebenheitsauswerteverfahren "Bewertetes Längsprofil" – Weiterentwicklung der Längsebenheitsbewertung der Zustandserfassung und -bewertung
Maerschalk, Ueckermann, Heller € 18,50

2012

S 74: Verbundprojekt "Leiser Straßenverkehr 2" – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche
Projektgruppe "Leiser Straßenverkehr 2" € 30,50

S 75: Abschätzung der Risiken von Hang- und Böschungsrutschungen durch die Zunahme von Extremwetterereignissen
Krauter, Kumerics, Feuerbach, Lauterbach € 15,50

S 76: 42. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 18,50

S 77: Netzplanung – Netzbildung – Netzbereinigung
Durner € 16,50

S 78: Untersuchung des Einflusses der Grobtextur auf Messergebnisse mit dem SKM-Verfahren
Bürckert, Gauterin, Unrau € 16,50

2013

S 79: Gussasphalt ohne Abstreuerung
Ripke € 9,00

S 80: Entwicklung einer neuen Versuchstechnik zur Bestimmung der Grenze zwischen halbfestem und festem Boden
Vogt, Birle, Heyer, Etz € 17,50

S 81: Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts
Durner € 15,00

Alle Berichte sind zu beziehen durch:

Carl Schünemann Verlag GmbH
Zweite Schlachtpforte 7
D-28195 Bremen
Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53
Telefax: (04 21) 3 69 03 - 48
www.schuenemann-verlag.de

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.