

Auf der Bundesebene ist die Bezahlung oft besser, liegt in der Regel aber auch unter der im privaten Sektor. Außerdem sind ausgeprägtere Checks und Balances eingebaut. Der Bundesverwaltung wird aber auch vorgeworfen, zu praxisfern zu sein.

Auf der anderen Seite dürfte durch die Zuständigkeit von Bundesbehörden ein relativ hoher Schutz gegenüber einer übermächtigen Einflussnahme und Druckausübung von Antragstellern auf lokale Behörden gewährleistet werden.

## V. Fazit

Was können nun Deutschland und die USA im Hinblick auf ihre Verwaltungsstrukturen voneinander lernen? Aus amerikanischer Sicht erscheint der deutsche Weg häufig weniger konfrontativ. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von Grenzwerten, bei denen interessierte Kreise und Experten schon früh beteiligt werden. Dazu kommt, dass Festlegungen in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften anders als in den USA nicht unmittelbar angegriffen werden können. Interessant erscheint außerdem, dass Verwaltungsbeamte strafrechtlich verfolgt werden können, wenn sie die Gesetze nicht ordnungsgemäß vollziehen. Schließlich wird

die fachliche Ausbildung und Sozialisation deutscher Beamter als vorbildlich angesehen.

Aus deutscher Sicht wird häufig die Möglichkeit einer direkten Überprüfung von Grenzwerten positiv beurteilt,<sup>33</sup> während aus US-amerikanischer Sicht der praktische Nutzen einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit in derartigen Prozessen gerade bezweifelt wird und die konsensualen deutschen Elemente häufig positiver hervorgehoben werden. Selbst aus US-amerikanischer Sicht wird häufig die Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten als überlang angesehen. Großes Interesse besteht schließlich aus deutscher Sicht an den sog. Citizen Suits, mit denen Bürgerinnen und Bürger einen besseren Gesetzesvollzug durchsetzen können.

Im Übrigen fällt auf, dass in den USA und Deutschland für ähnliche Probleme im Ergebnis häufig ähnliche Lösungen gefunden werden. Insoweit spielen vielleicht unterschiedliche rechtliche Strukturen eine wesentlich geringere Rolle, als man gemeinhin annehmen mag.

<sup>33</sup> Vgl. zum Ganzen nur Böhm, Der Normmensch, 1996, insb. S. 6 ff. und 197 ff.

## Berichte

# Optimierung und Reform der Bundesauftragsverwaltung – Grundfragen des straßenrechtlichen Nutzungsregimes

## Bericht über die Tagung der Straßenrechtler 2016 in Bonn

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück\*

Die Bundesauftragsverwaltung vor allem im Bereich der Autobahnen steht schon seit geraumer Zeit auf der Kippe. Die Forderung des Bundesrechnungshofes, aus Kostengründen einen grundlegenden Umbau der Straßenbauverwaltung von Autobahnen in Erwägung zu ziehen, hat die Verkehrsverwaltung des Bundes inzwischen aufgegriffen und ist bestrebt, noch in dieser Legislaturperiode durch eine Änderung des GG die Voraussetzungen für ein Ende der Auftragsverwaltung für große Straßenbauprojekte zu schaffen. Bund und Länder haben sich darauf inzwischen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs grundsätzlich geeinigt. Bei straßenrechtlichen Sondernutzungen treten stärker als bisher Vergabe- und Ausschreibungsaspekte in den Vordergrund. Auch die Reichweite des Anliegergebrauchs und das Verhältnis von Straßenbau und Wasserrecht sind wohl neu zu justieren.

Die Treffen der Straßenbaujuristen haben eine lange Tradition. Was im Jahre 1958 zunächst im Gästehaus der Landesregierung in NRW in Düsseldorf begann, wurde in den vergangenen Jahrzehnten in Köln, München, Erlangen, Wellbergen, Speyer, Saarbrücken und nach einem Ausflug nach Tecklen-

burg seit 2007 unter Leitung von *Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner* an der Universität Bonn zu einem festen Bestandteil des Meinungsaustausches der Straßenrechtler in Deutschland. Und so versammelten sich in der Zeit vom 19. und 20.09.2016 im Universitätsclub Bonn eine handverlesene Zahl von Praktikern und Wissenschaftlern, die sich in ihrem beruflichen Schwerpunkt mit dem Straßenrecht befassen.

### 1. Optimierung und Reform der Bundesauftragsverwaltung

Die eindeutig größte Sprengkraft für die Straßenbauverwaltung landete allerdings erst am zweiten Beratungstag auf den Tisch: Der Bund beabsichtigt, durch eine Änderung des GG

\* Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer, DVBl 1990, 35; DVBl 1990, 1393; DVBl 1992, 547; DVBl 1995, 1345; DVBl 1997, 479; DVBl 1999, 1640; DVBl 2002, 238; DVBl 2003, 582; DVBl 2003, 1437; DVBl 2004, 1414; Stüer/Hermanns, DVBl 2005, 1489; DVBl 2007, 231; Stüer, DVBl 2007, 1482; DVBl 2008, 1430; DVBl 2009, 1432; Stüer/Hermanns, DVBl 2010, 1492; DVBl 2011, 1404; DVBl 2013, 25; DVBl 2014, 32; Stüer, DVBl 2014, 1510; DVBl 2015, 1434.

die Bundesauftragsverwaltung für die Autobahnen (die Bundesstraßen bleiben außen vor) zu streichen und in Verbindung mit der Gründung einer eigenen Gesellschaft mehr Einfluss auf die Aufgabenerledigung zu gewinnen. Die aktuelle Verfassungslage stellt sich wie folgt dar: »Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen. Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes. Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen«, so die Grundlagen in Art. 90 GG. »Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas Anderes bestimmen« (Art. 85 Abs. 1 GG). »Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind grundsätzlich an die oberste Landesbehörde zu richten« (Art. 85 Abs. 3 GG).

Aus der Sicht des Bundes hat es hier allerdings nicht selten Sand im Getriebe gegeben, erläuterte *Tatjana Tegtbauer* unter Verweis auf den Koalitionsvertrag 2013 den aus ihrer Sicht bestehenden Reformbedarf. Die Straßenbauverwaltung für die Autobahnen könne in der Hand des Bundes nicht nur gestrafft, sondern auch effektiver und kostensparender organisiert werden. Für die etwa 1.000 in Deutschland anstehenden Verkehrsprojekte sollten in den nächsten Jahren mehr als 250 Mrd. € ausgegeben werden. Der Erhalt steht dabei vor dem Aus- und Neubau an erster Stelle. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bezeichnete die MRin im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als nicht besonders gelungen. Sie sprach sich vielmehr dafür aus, Finanzverantwortung und Aufgabenerledigung in der Hand des Bundes zusammenzuführen. Die jetzige Auftragsverwaltung räume dem Bund keine ausreichenden Einwirkungsmöglichkeiten ein. Die Weisungsmöglichkeiten stünden zumeist nur auf dem Papier. Auch im Bereich der personellen Ausstattung seien die Länder autark.

Für die Planungs- und Verwaltungsaufgaben sei die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft mit entsprechenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes vorgesehen, die einerseits zentral organisiert, andererseits aber auch vor Ort präsent sein soll. Die Planfeststellung werde wohl in die Bundeshand überführt werden.

Die dem Vorhaben zugrundeliegende Erkenntnis »nichts bleibt wie es ist«, stieß bei den Vertretern der Straßenbauverwaltung der Länder in der *Diskussion* auf wenig Gegenliebe. Man könne sich zwar vorstellen, die Bundesauftragsverwaltung in Teilbereichen besser zu organisieren und sie in den Verwaltungsabläufen zu optimieren – sie ganz abzuschaffen, komme aber überhaupt nicht in Frage.

Die vorgestellten Reformpläne beinhalten eine »gigantische Umstellung«, binden Verwaltungskräfte über Jahre und müssten auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen Neuland betreten, begründete der ehemalige Erste Vorsitzende der Staatsrechtslehrervereinigung *Prof. Dr. Martin Burgi* seine Skepsis. Ob die Einflussmöglichkeiten gegenüber einer neu gegründeten GmbH tatsächlich besser seien, müsse bezweifelt werden. Es sei vielmehr zu befürchten,

dass der Umstellungsprozess sich über eine beachtliche Zeit als Hemmschuh für große Straßenbauprojekte erweise.

Zugleich bestehe die Gefahr, dass über Jahre erworbenes Expertenwissen einfach in der Versenkung verschwinde. Von irgendwelchen Defiziten der Straßenbauverwaltung könne überhaupt keine Rede sein. Der Vizepräsident des VGH München *Dr. Erwin Allesch* stellte den Entscheidungsträgern im Bereich der Straßenplanfeststellung für Bayern aus richterlicher Sicht vielmehr ein ausgezeichnetes Zeugnis aus. »Da sind Welten dazwischen«, fügte er im Vergleich zu anderen Bereichen der Fachverwaltung hinzu und legte noch eine Schippe drauf. Aus bayerischer Sicht ist das Ganze »ein Angriff auf den Freistaat Bayern«. Das saß, meinten die versammelten Straßenrechtler.

Auch der Planungs- und Datenschutzrechtler *Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch* zeigte sich von dem vorgestellten Reformkonzept keinesfalls überzeugt, das nicht nur im Detail mehr Fragen aufwerfe als es beantworte. Ob der politische Einfluss des Bundes bei einer eigenständigen GmbH tatsächlich größer sei als gegenüber den weisungsgebundenen Ländern, sei offen. Für *Prof. Dr. Udo Steiner* (Regensburg) ist die Frage nicht beantwortet, warum nicht die Beteiligung der DEGES auf Länderebene ausreiche. Die Aufgabenverlagerung auf die Bundesebene könne sich aus der Sicht der Förderung der Straßenbauprojekte durchaus als Bumerang erweisen. Werde etwa das Regierungshandeln nach der Bundestagswahl 2017 durch eine Koalition von rot-rot-grün bestimmt, dann könne sich das in Aussicht genommene Reformprogramm eher als Spaßbremse für künftige Straßenbauprojekte erweisen, wurde hinter vorgehaltener Hand vermutet.

Bei so viel Gegenwind sah sich *Tegtbauer* am Ende durchaus bestärkt, an ihrem Kurs unbeirrt festzuhalten. Und sie sollte recht behalten. Am 14.10.2016 einigten sich Bund und Länder über neue Finanzbeziehungen ab 2020. Und einer der wichtigsten Punkte war die Gründung einer Bundesinfrastrukturgesellschaft. Die Länder geben Kompetenzen im Straßenbau an den Bund ab. Dafür erhalten sie in dem Gesamtpaket mehr Geld. Bei der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs wurde dazu folgender Beschluss gefasst: »Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out). Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft Verkehr eingesetzt und das unveräußerliche Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen im Grundgesetz festgeschrieben werden. Dazu entsprechende Ermächtigungen in Art. 90 GG. Eckpunkte für die Ausgestaltung sind festzulegen (u.a. Zeitplan, Regelungen in der Übergangsphase, Übergang von Personal-, Pensions- und Sachmitteln). Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden. Die Personalvertretungen werden eingebunden.«

## 2. Vergabe und Ausschreibung von Sondernutzungen

Schon im Verwaltungsrechts-Lehrbuch von *Otto Mayer* (Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 1924, S. 77; vgl. auch *Stüer*, DVBl 1997, 479) kann man nachlesen, dass die Straße vielfältige Funktionen erfüllt. Neben der Funktion als Verkehrsweg sind es vor allem zahlreiche Möglichkeiten

der Kommunikation, die der Straßenraum bereits traditionell bietet. Dabei steht nicht nur das Schwätzchen der gesprächigen Hausfrauen im Vordergrund, wie es *Otto Mayer* bereits im Jahre 1898 erwähnt. Die Straße bietet heute anders als noch vor weit mehr als 100 Jahren vielfältige Nutzungsmöglichkeiten. Straßenkunst, Bekehrungsversuche verschiedener Religionsgesellschaften oder selbsternannter Prediger, Musik oder Demonstration sind nur einige der Stichworte – vielleicht auch Altkleidersammelstellen, Altglas-Container oder Kleinelektroschrott-Container, die das Begreifen wecken. Auch die Werbung an Straßen hat in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Hier gilt es, die Anforderungen an die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs mit den Werbeinteressen der Straßenanlieger sachgerecht in Einklang zu bringen. Keine leichte Aufgabe für einen multifunktional geprägten Interessenausgleich also, dem sich die Beratungen auf der Grundlage eines Eingangsreferates von *Martin Burgi* widmeten.

Auf der Straße werden nicht nur Personen und Güter transportiert. Sie hat auch unabhängig von dieser Verkehrsfunktion eine durchaus beachtliche wirtschaftliche Bedeutung als ein Ort der unmittelbaren wirtschaftlichen Wertschöpfung – etwa wenn ein Obststand, ein gut frequentierter Saftladen oder ein Blumenverkauf sowie eine Fahrradleihstation betrieben oder Güter und Dienstleistungen auf einfachem oder gehobenem Niveau angeboten werden. In allen diesen Fällen, die gelegentlich sogar in den Eventbereich hineinragen, wie *Burgi* über die Münchener Szene berichtete, stellt sich die Verteilungsfrage. Wer soll eigentlich bei knappen Ressourcen den Zugriff haben – der zuerst kommt oder der qualitativ der Beste oder vielleicht eher der Billigste ist? Wer soll in diesem boomenden Wachstumsmarkt darüber entscheiden? Und kann der zu kurz Gekommene gegen eine aus seiner Sicht getroffene Fehlentscheidung am Ende noch einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz suchen?

Das Anliegerrecht geht jedenfalls nicht so weit, dass missliebige Konkurrenz im Straßenraum unterbunden werden kann, beruhigte der Münchener Staatsrechtslehrer die Gemüter. Auch ein Gemeingebrauch gewährt für Konkurrenten keine Abwehrrechte. Zugleich könne das Vergaberecht nur angewendet werden, wenn die Sondernutzung auf Initiative der Verwaltung zustande komme und es sich um eine ausschreibungspflichtige Dienstleistung handele.

Kommt die Sondernutzung auf Initiative von Wirtschaftsteilnehmern zustande, greift das Vergaberecht nicht ein, weil es sich nicht um einen Beschaffungsvorgang handelt. *Burgi* sprach sich allerdings dafür aus, dem Konkurrenten in derartigen Fällen im Sinne der Schutznormtheorie einen einklagbaren Anspruch auf Gleichbehandlung und Teilhabe (Art. 3 GG) sowie Berücksichtigung seiner individuellen (beruflichen) Interessen (Art. 12 GG) einzuräumen und hierdurch ein Mindestmaß an Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten.

In der *Diskussion* verteidigte der Münchener Straßenrechtler seinen neuen Ansatz eines allerdings durch die Schutznormtheorie begrenzten, in Teilbereichen erweiterten Konkurrentenschutzes. Das im Regelfall vorliegende wirtschaftliche Interesse werde verhindern, dass sich derartige Rechtsschutzverfahren zu einer allgemeinen Popularklage ausweiten. Allerdings wurde von der Richterschaft zur Vorsicht geraten. Der VGH München habe nur dann Rechtsschutzmöglichkeiten von Konkurrenten zugelassen, wenn die Betroffenheit in eigenen Rechten

mit Händen greifbar sei, erläuterte VPräsVGH *Allesch* (München). Auch die Abgrenzung der rechtlichen Betroffenheiten sei schwierig, gab RA *Prof. Dr. Michael Uechritz* (Stuttgart) zu bedenken. Vielleicht sei auch eine gesetzliche Regelung sinnvoll, ergänzte der langjährige Richter des BVerfG *Prof. Dr. Udo Steiner* und fügte hinzu: Bei Straßenmusikanten könne sich vielleicht empfehlen, sie erst einmal in den Amtsstuben vorspielen zu lassen, wie von fachkundigen Beobachtern der Szene vom Münchener Marienplatz berichtet worden sei.

### 3. Auswirkungen der WRRL auf das Straßenrecht

Neben die Dauerbrenner des Naturschutzes mit dem europäischen Gebiets- und Artenschutz in der FFH- und Vogelschutz-RL hat sich inzwischen die WRRL als eigenständiger juristischer Verkaufsschlager positioniert. Vor allem das EuGH-Urteil zur Weservertiefung (Urt. v. 01.07.2015 – C-462/13 – DVBl 2015, 1044 m. Anm. *Durner* und *Stüer*; nachfolgend BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1.15 –) aber auch weitere Entscheidungen (BVerwG, Urt. v. 28.04.2016 – 9 A 7-11, 14.15 – A 20 Elbquerung bei Glückstadt; OVG Lüneburg, Urt. v. 14.08.2015 – 7 KS 121/12 – NUR 2016, 261; Urt. v. 14.08.2015 – 7 KS 148/12 – NVwZ-RR 2016, 251 – Südumgehung Hameln; vgl. bereits Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 = DVBl 2006, 1373 – Schönfeld; EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08 – DVBl 2010, 242, *Stüer*, DVBl 2010, 245; *Gärditz*, DVBl 2010, 247 – Papenburg – Bedarfsausbaggerung) verdeutlichen, dass sich hier nicht nur für den Straßenbau einige Tretminen versammelt haben, deren Nichtbeachtung durchaus explosionsartige Kräfte entfesseln können. Zwar ist in der Rechtsprechung des BVerwG bereits geklärt, dass die Straßenentwässerung auf Belange der Wassergewinnung Rücksicht nehmen muss (BVerwG, Urt. v. 13.09.1985 – 4 C 47.82 – Buchholz 445.4 § 18a WHG Nr. 1 = DÖV 1986, 110; *Stüer*, NuR 1982, 149). Dass die WRRL aber generell für die Einleitung von Schadstoffen in Oberflächengewässer und das Grundwasser erhebliche Hürden aufbaut, ist wohl erst mit den vorgenannten Entscheidungen in das allgemeine Bewusstsein nicht nur der Straßenrechtler getreten, wie Wiss. Mitarbeiter *Lukas Knappe* (Universität Bonn) verdeutlichte.

Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot sind – so der EuGH – nicht reine unverbindliche Programmsätze, sondern auch bei der Entscheidung über konkrete Projekte zu beachten. Vor allem für die Ableitung der Straßenentwässerung in Wasserkörper könnten sich daraus strengere Anforderungen als bisher angenommen ergeben, fügte *Knappe* hinzu. Werde auf einzelne Qualitätskomponenten negativ eingewirkt, werde der Verbotstatbestand des Art. 4 Abs. 1 WRRL erfüllt.

Die Mitgliedstaaten verstoßen allerdings nach Art. 4 Abs. 7 WRRL nicht gegen die WRRL, wenn das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potenzials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist und weitere in der WRRL genannte Bedingungen erfüllt sind.

Die Reichweite dieser Ausnahmeregelung ist allerdings noch nicht abschließen geklärt. Insbesondere ist offen, ob die Voraussetzung von Änderungen der physischen Eigenschaft weit zu verstehen ist oder eng in dem Sinne auszulegen ist, dass andere Einwirkungen nicht in den Ausnahmetatbestand fallen und daher sozusagen ausnahmslos verboten wären, erläuterte der Wiss. Mitarbeiter von *Durner*.

Zugleich dürfte es sich allerdings ebenso wie bei dem europäischen Gebiets- und Artenschutz nicht um ein Buch mit sieben Siegeln handeln, wurde in der Diskussion vermutet. Denn etwa das Emssperrwerk ist mit einer wasserrechtlichen Ausnahmeprüfung nach Art. 4 Abs. 7 WRRL für das Stauregime der Überführungen 2012/2014 ohne Blessuren bereits vor einiger Zeit über die juristische Bühne gegangen (VG Oldenburg, Urt. v. 30.06.2014 – 5 A 4319/2012 – DVBl 2014, 1273 m. Anm. *Stüer*, 1279; *Stüer*, NdsVBl 2015, 65). Zugleich wurde davor gewarnt, die europarechtlichen Anforderungen zu überspannen. Wenn bei dem Verschlechterungsverbot ähnlich strenge Maßstäbe angelegt würden wie bei dem europäischen Gebietsschutz (BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706, m. Anm. *Stüer* DVBl 2007, 1147 – Halle Westumfahrung), dann müsse auch hier in voller Breite eine Ausnahmemöglichkeit bestehen. Das spreche dafür, die Ausnahmeveraussetzung einer physischen Beeinträchtigung weit auszulegen und damit zugleich die Reichweite der Zulassungsmöglichkeiten nicht einseitig einzuschränken. Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass die Brexit-Bewegung auch in die Beurteilung europäischer Rechtsfragen überschwappe. Der EuGH habe in seiner Entscheidung zum Wasserkraftwerk Schwarze Sulm (EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C-346/14 – DVBl 2016, 909 m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBl 2016, 913) am Beispiel der Energiewende dargelegt, dass die Anforderungen an die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nicht überspannt werden dürfen.

#### 4. Anliegergebrauch im Lichte der neueren Rechtsprechung

Für die Nutzung von Grundstücken ist vor allem eine auskömmliche Zufahrtsmöglichkeit zum Grundstück besonders wichtig. Da die Straße als öffentliche Einrichtung nicht allein der Erschließung der Anlieger, sondern auch dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen wie etwa Fußgängerverkehr, Fahrzeugverkehr, Ziel- und Durchgangsverkehr, kommunikativer Verkehr dient, muss ein Ausgleich zwischen einer Vielzahl von Interessen erfolgen. Die Bedürfnisse der Anlieger sind daher von Verfassungen wegen nur in ihrem Kern geschützt (*Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 1966).

Allerdings vermittelt der Anliegergebrauch nach Auffassung des BVerwG keine unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ableitbare Rechtsposition. Wie weit er gewährleistet ist, richtet sich vielmehr nach dem einschlägigen Straßenrecht, das insoweit i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums am Anliegergrundstück bestimmt (BVerwG, Urt. v. 11.05.1999 – 4 VR 7.99 – DVBl 1999, 1513). Zufahrten und Zugänge zu Bundesstraßen außerhalb geschlossener Ortschaften gelten nach § 8a FStrG als Sondernutzung, wenn sie neu angelegt oder geändert werden.

*Prof. Dr. Michael Sauthoff* sprach sich dafür aus, das traditionelle Verständnis der Reichweite von erlaubnisfreien Zuwegun-

gen beizubehalten (VGH München, Urt. v. 01.12.2009 – 8 B 09.1980 – DVBl 2010, 925 = BauR 2010, 1210; OVG Magdeburg, Urt. v. 19.05.2010 – 3 L 465/08 – juris – »alte Wege« aus DDR-Zeiten) und nicht zu Lasten stärker erforderlich werdender erlaubnispflichtiger Zuwegungen zu verschieben.

Als Beispiele für eine zu starke Beschränkung der erlaubnisfreien Zuwegung benannte der Präsident des OVG und des FG Greifswald Entscheidungen des OVG Lüneburg und des OVG Münster. Weitere – zur Erschließung eines Anliegergrundstücks nicht zwingend erforderliche – Zufahrten bedürfen nach Auffassung des OVG Lüneburg einer Sondernutzungserlaubnis, weil sie vom straßenrechtlichen Gemeingebrauch in Form des Anliegergemeingebrauchs nicht mehr gedeckt sind, auch wenn sie nicht unter § 8 Abs. 1 FStrG bzw. § 20 Abs. 2 NStrG fallen. Die Neuanlage weiterer – nicht erforderlicher – Zufahrten ist demgegenüber erlaubnispflichtig (OVG Lüneburg, Urt. v. 18.07.2012 – 7 LB 29/11 – NordÖR 2012, 463 = BauR 2012, 1822). Auch das OVG Münster schränke in der Tendenz die erlaubnisfreien Zuwegungen zu stark ein: Die Frage, wann die Anlegung einer (weiteren) Zufahrt durch eine Gehwegabsenkung »erforderlich« i.S.d. § 14a Abs. 1 StrWG NRW ist, lasse sich danach nur auf Grund der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalles unter Betrachtung der Situation, in die das Anliegergrundstück eingebunden ist, beantworten und könne daran scheitern, dass bereits eine oder mehrere Zufahrten zum Grundstück bestehen (OVG Münster, Urt. v. 16.06.2014 – 11 A 1097/12 – NVwZ-RR 2014, 796). Es sollte bei der bisherigen Auffassung bleiben, dass Zufahrten, die nicht unter § 8 Abs. 1 FStrG oder die entsprechende landesrechtliche Norm fallen, erlaubnisfrei sind, wie es die Nutzungsrichtlinien des Bundes (Ziff. 11.8.1 und 11.8.2) und etwa der VGH München (Urt. v. 01.12.2009 – 8 B 09.1980 – BauR 2010, 1210) sehen.

Der Greifswalder Straßenrechtler präsentierte einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Änderung des § 8a FStrG. Zentrales Element ist danach die Einführung einer Zuwegungserlaubnis, welche die Zuwegung von der problematischen Einstufung als (gesteigerten) Gemeingebrauch oder Sondernutzung abkoppelt und eine präventive Kontrolle unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ermöglicht.

In der anschließenden *Diskussion* konnte *Sauthoff* für seine Ausführungen durchaus breite Zustimmung ernten.

#### 5. Aktuelle Stunde

Für die Praxis durchaus bedeutsam ist die Frage, gegen wen Zahlungsansprüche im Zusammenhang mit Kreuzungsbauwerken zu richten sind. Während das VG München die Klage gegen die beklagte Bundesrepublik Deutschland wegen fehlender Passivlegitimation abgewiesen hat und den Freistaat Bayern für den richtigen Beklagten hielt (VG München, Urt. v. 27.09.2012 – M 24 K 10.4619 –), gab der VGH München der Berufung statt (VGH München, Urt. v. 21.04.2015 – 8 BV 12.2488 – GewArch. 2016, 255). Art. 85, 90 Abs. 2 GG stehen einer rechtsgeschäftlichen Vertretung des Bundes durch das betroffene Land im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Vermögensverwaltung nicht entgegen. Aufwendungen für den Ersatz von nicht durch die Kreuzungsbeteiligten oder deren Bedienstete verursachte Schäden gehören nicht zur Kostenmasse nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 der 1. EKrVO. Die Rechtsfragen befassen aufgrund einer zugelassenen Revision inzwischen das BVerwG, erläuterte *Udo Steimer*.

Derweil hat der VGH München den EuGH um eine Vorabentscheidung zur Frage gebeten, ob auch der Ausbau einer bestehenden vier- oder mehrspurigen Straße einer UVP-Pflicht unterliegt und ob der Begriff der UVP-pflichtigen »Schnellstraße« in Ziff. 7 Buchst. b) des Anhangs I der UVP-RL spezieller und damit vorrangig anzuwenden ist (VGH München, Beschl. v. 27.10.2015 – 8 B 15.1296 und 15.1297 – BayVBl 2016, 236 – Frankenschnellweg), wie Vizepräsident *Allesch* berichtete. Das Ziel der UVP-ÄndRL darf nicht durch Aufsplitterung eines Projekts umgangen werden, und die Nichtberücksichtigung der kumulativen Wirkung mehrerer Projekte darf in der Praxis nicht zur Folge haben, dass die Projekte insgesamt die der Verpflichtung zur UVP entzogen werden, obwohl sie zusammen genommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt i.S. von Art. 2 Abs. 1 UVP-Änd-RL haben können (EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – C-143/07 – Madrid).

## 6. Fortsetzung folgt

Die Straßenrechtler konnten in Bonn ein kleines Jubiläum begehen. Bereits zum 10. Mal kamen sie seit ihren ersten Beratungen im Jahre 2007 und im Anschluss an ihr Treffen im Münsterländischen Tecklenburg am Teutoburger Wald in der gastfreundlichen Bundesstadt zusammen. Zuvor hatten sie im Anschluss an das Gedächtnis für den langjährigen, unvergessenen Vorsitzenden *Prof. Dr. Willi Blümel* (*Stüer*, DVBl 2015, 1434) mit einer Würdigung von Abteilungspräsident a.D. *Konrad Bauer* der verstorbenen MR *Helmut Krämer* (*Kodall/Krämer*, NVwZ 2001, 894), *Prof. Dr.-Ing. Josef Kunz* und MR *Helmut Kempfer* gedacht. Das nächste Treffen, auf das sich die Straßenrechtler nicht nur wegen der ausgezeichneten Rahmenbedingungen im Universitätsclub und dem beeindruckenden Ambiente freuen, findet auf Einladung von *Durner* am 18. und 19.09.2017 an inzwischen gewohnter Stelle im Universitätsclub unweit des Rheinufer in Bonn statt.

## Buchbesprechungen

**Ewald Grothe (Hrsg.), Ernst Rudolf Huber. Staat – Verfassung – Geschichte.** 2015. 303 S. br. Euro 49,00. Nomos Verlag, Baden-Baden. ISBN 978-3-8487-2618-9.

Heute verbinden die meisten Juristen mit dem Namen *Ernst Rudolf Huber* (1903–1990) das in den Jahren 1957 bis 1990 erschienene, 7-bändige Werk »Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789«. Es ist ein Standardwerk geworden, auch bei den Historikern. Ähnlich dem Werk von *Hans-Ulrich Wehler*, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte* (1700–1900), 5 Bde., ist es eine fulminante Lebensleistung. Aber die Dinge liegen in der Person von *Huber*, dieser eher »problemverarbeitend«, grundlegend anders als bei dem dynamischen *Wehler* (1931–2014). *Huber* zählte neben *Carl Schmitt*, *Karl Larenz*, *Theodor Maunz*, *Herbert Krüger*, *Ernst Forsthoff* zu den Juristen, die sich nach der »Machtergreifung« am 30. Januar 1933 bestrebt zeigten, durch ihre staatsrechtlichen Arbeiten dem Nationalsozialismus eine Legitimität zu verschaffen (vgl. jüngst *Volker Neumann*, *Carl Schmitt als Jurist*, 2015). Ganz anders etwa *Ernst Friesenhahn* (1901–1984). Dieser war wie *Huber* und *Forsthoff* Schüler von *Schmitt*. Wegen dessen Verstrickung in das NS-Regime brach *Friesenhahn* jede Beziehung zu seinem Doktorvater ab, den Verlust der Karriere in Kauf nehmend. *Forsthoff* habilitierte sich 1933 bei *Schmitt* mit der Arbeit »Der totale Staat«. Er wurde Nachfolger des emigrierten *Hermann Heller* (Frankfurt/Main), ein Antipode zu *Schmitt*. *Huber* promovierte 1926 bei *Schmitt*. Er habilitierte sich 1931 indes bei dem Wirtschaftsverwaltungsrechtler *Heinrich Göppert*. 1933 wurde *Huber* Nachfolger des entlassenen liberalen *Walther Schücking* (Kiel). Zusammen mit den Professoren *Dahm*, *Larenz*, *Michaelis*, *Wieacker*, *Eckhardt*, *Ritterbusch*, *Schaffstein* und *Siebert* bildete sich die sogenannte Kieler Schule, auch als »Stoßtruppfakultät« bezeichnet (vgl. näher *Grothe*, *Zwischen Geschichte und Recht. Deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung 1900–1970*, München 2005, S. 168 ff.). Bereits

vor einer möglichen »Machtübernahme« war *Huber* ein erklärter und tatkräftiger Gegner der Weimarer Republik. Er propagierte einen autoritären Führerstaat. Das und anderes verbanden ihn mit *Schmitt*. Die gedankliche und »postalische« Verbindung *Hubers* zu seinem Doktorvater riß nicht ab; sie war vor und während der NS-Zeit sehr eng. Nach dem Zweiten Weltkrieg zählten beide zu den am meisten belasteten Staatsrechtslehrern. Eine Lehrtätigkeit war ihnen nicht mehr möglich. Beide galten als kompromittiert (vgl. auch *Dreier/Pauly*, *Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus*, in: VVDStRL 60 [2001], S. 9–72; S.73–105; vgl. auch *Rüthers*, *Entartetes Recht. Rechtslehren der Kronjuristen im Dritten Reich*, 1988).

Über *Ernst Rudolf Huber* sind seit Mitte der 1990er Jahre neben Aufsätzen mehrere Monografien erschienen (vgl. *Walkenau*, *Konservatives Staatsdenken. Eine wissenssoziologische Studie zu Ernst Rudolf Huber*, 1997; *Norporth*, *Norm und Wirklichkeit: Staat und Verfassung im Werk Ernst Rudolf Hubers*, 1998; *Jürgens*, *Staat und Reich bei Ernst Rudolf Huber*, 2005). In neueren Arbeiten ist insbesondere das Staatsverständnis *Hubers* vertieft betrachtet worden (vgl. ausgezeichnet *Lepsius*, *Personengebundene oder strukturorientierte Bewertungskriterien für juristisches Verhalten im Nationalsozialismus*, in: *Nehlsen/Brun* (Hrsg.), *Münchener rechtshistorische Studien zum Nationalsozialismus*, 1996, 63–102; *Möllers*, *Der Methodenstreit als politischer Generationenkonflikt. Ein Angebot zur Deutung der Weimarer Staatsrechtslehre*, in: *Der Staat* 43 (2004), 399–423). An derartige historische, auch personenbezogene Analysen knüpft der hier angezeigte Sammelband an. Der Herausgeber, Historiker vom Fach und Leiter des Gummersbacher Archivs der Neumann-Stiftung, hat sich in den letzten Jahren sehr intensiv mit dem Staatsverständnis von *Schmitt* und *Huber* beschäftigt. Er ist derzeit gewiss der beste Huber-Kenner. *Grothe*