

## 5. Rechtsschutz

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen ist für die Anfechtung einer Untersagung das allgemeine verwaltungsgerichtliche Verfahren einschlägig.<sup>39</sup>

## 6. Zusammenfassung und Kritik

Schon in der Vergangenheit präsentierte sich das deutsche Außenwirtschaftsrecht als grundsätzlich ausgewogener Kompromiss zwischen einer für drittstaatliches Kapital offenen Marktwirtschaft und der Wahrnehmung gerechtfertigter Schutzinteressen, der jedoch an verschiedenen Stellen Anlass zu (insbesondere europarechtlicher) Kritik bot.

Durch die jüngst durch die deutsche Bundesregierung vorgenommenen Änderungen in der AWW wird insbesondere einer der größten bisherigen Kritikpunkte nunmehr beseitigt: Die Erweiterung des § 55 Abs. 1 AWW um eine Konkretisierung des Begriffes der »öffentlichen Ordnung und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland« nimmt im Rahmen von Regelbeispielen eine eigene rechtliche Definition des Begriffes vor, nimmt gleichzeitig Abstand von der bislang in Bezug genommenen ausschließlich europarechtlichen Ausformung des Begriffes und macht ihn so einer gerichtliche Kontrolle durch den EuGH zugänglich. Außerdem ist der Anwendungsbereich nunmehr – und insofern in Einklang mit der Rechtsprechung des EuGHs – auf bestimmte Schlüsselsektoren beschränkt und nimmt nicht mehr grundsätzlich jeden Wirtschaftsbereich ins Visier. Der deutsche Verordnungsgeber trägt so auch denjenigen Stimmen Rechnung, die hierin (und wohl zurecht) eine unverhältnismäßige Reichweite der bisherigen Fassung des deutschen Außenwirtschaftsrechtes bemängelten.

Letztlich bleibt aber aus europäischer und insbesondere auch der Perspektive der europäischen Energieversorgungssicherheit ein entscheidender Punkt nach wie vor vollkommen unberücksichtigt: Trotz aller Konkretisierungen verbleibt die

Letztentscheidungskompetenz hinsichtlich der Genehmigung oder Untersagung eines Investitionsvorgangs im Rahmen des festgelegten Verfahrens bei der Bundesregierung und damit auf politischer Ebene. Die hier getroffenen Entscheidungen dürften also wohl dazu geneigt sein, zunächst eigenen (nationalen) Interessen Rechnung zu tragen und (wenn überhaupt) erst auf nachgeordneter Ebene auch gesamteuropäische Belange berücksichtigen.

Es erscheint deshalb angezeigt, die nationale Entscheidung für einen potenziell riskanten drittstaatlichen Investor im Sinne der gesamteuropäischen Energieversorgungssicherheit in (nur!) diesem Punkt einer europäischen Koordinierung zu unterstellen. In diese Richtung weisen auch bereits der gemeinsame Vorstoß der drei Wirtschaftsministerien aus Deutschland, Frankreich und Italien<sup>40</sup> sowie der Gesetzesvorschlag einer Gruppe konservativer Mitglieder des EU Parlaments,<sup>41</sup> die bereits durch Kommissionsvizepräsident Katainen aufgegriffen worden sind.<sup>42</sup> Wie ein europäischer Ansatz aber im Einzelnen ausgestaltet sein könnte und wie es um seine politische Umsetzbarkeit auf Ebene der Mitgliedstaaten stünde ist weiter fraglich und bleibt abzuwarten.

<sup>39</sup> Siehe aber Preisser, *Sovereign Wealth Funds*, S. 91, 95 f., der zutreffend feststellt, dass schon die Mitteilung über die Einleitung des Hauptprüfverfahrens gem. § 55 Abs. 3 Satz 1 a.E. AWW einen anfechtbaren Verwaltungsakt darstellt, gegen den bereits ein Rechtsbehelf eingelegt werden muss, vgl. auch Voland, *EuZW* 2010, 132, 133.

<sup>40</sup> Vgl. gemeinsames Schreiben des deutschen, französischen und italienischen Wirtschaftsministeriums an die EU-Handelskommissarin Malmström aus März 2017.

<sup>41</sup> Spiegel Online, 21.03.2017, EU-Politiker wollen Chinas Kaufrausch bremsen, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/investitionen-eu-politiker-wollen-gegen-china-vorgehen-a-1139767.html>.

<sup>42</sup> Spiegel Online, 27.03.2017, EU will staatlich finanzierte Firmenkäufe verhindern, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-will-staatlich-finanzierte-firmenkaeufe-verhindern-a-1140563.html>.

## Berichte

# Straßenrecht im Zeichen des Klimawandels – Reform der Bundesauftragsverwaltung

## Bericht über die Tagung der Straßenrechtler 2017 in Bonn

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

Die Beratungen des 63. Forschungsseminars der Straßenrechtler in Bonn, die unter Leitung von Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner am 18. und 19.09.2017 im Universitätsklub Bonn stattfanden, standen ganz im Zeichen des Klimawandels. Zugleich zog der Umbau der Straßenbauverwaltung mit einer Abschaffung der Auftragsverwaltung für den Auf-

\* Zu den Tagungen der Vorjahre Stürer *DVBl* 2002, 238; *DVBl* 2003, 582; *DVBl* 2003, 1437; *DVBl* 2004, 1414; Stürer/Hermanns, *DVBl* 2005, 1489; *DVBl* 2007, 231; Stürer, *DVBl* 2007, 1482; *DVBl* 2008, 1430; *DVBl* 2009, 1432; Stürer/Hermanns, *DVBl* 2010, 1492; *DVBl* 2011, 1404; *DVBl* 2013, 25; *DVBl* 2014, 32; Stürer, *DVBl* 2014, 1510; *DVBl* 2015, 1434; *DVBl* 2016, 1448.

gabenbereich der Autobahnen und die Überführung in die Bundeskompetenz durch eine Änderung des GG und durch ein Begleitgesetz das Interesse der versammelten Straßenrechtler auf sich. Das Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems besteht vor allem aus einem Infrastrukturgesellschafts-Einrichtungsgesetz, einem Fernstraßen-Bundesamt-Einrichtungsgesetz, einem Fernstraßenüberleitungsgesetz und der Änderung zahlreicher bestehende Gesetze wie des VIFGG, FStrG, BStrVmG, StrFinG, FStrPrivFinG, BStrMG und des InfrAbG.

Unter den zahlreichen Ursachen trägt vor allem auch der von Menschen verursachte Anstieg der Treibhausgase zum Klimawandel bei. In der Forschung herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die durch menschliche Aktivitäten bedingte Klimagas-Freisetzung während des bisherigen 21. Jahrhunderts im Jahresdurchschnitt erheblich schneller verläuft als dies bei allen bekannten Erwärmungsphasen der letzten 66 Mio. Jahre der Fall war. Der »Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen« (Intergovernmental Panel on Climate Change) (IPCC), der den Stand der Wissenschaft im Auftrag der Vereinten Nationen zusammenfasst, schreibt in seinem 2013 erschienenen fünften Sachstandsbericht, dass die Menschen wahrscheinlich mehr als 50 % der 1951–2010 beobachteten Erwärmung verursacht haben. Grund genug, dass auch die Straßenrechtler Deutschlands sich mit dem Klimawandel befassen.

### 1. Energiewende rechtssicher gestalten

Es gibt allerdings keinen »Königsweg« für eine klimapolitische Reform des Straßenrechts. Vielmehr haben die historischen Entwicklungspfade der Gesetzgebung und die kompetenzzielte Ausdifferenzierung durch eine Mehrebenenordnung eine Instrumentenvielfalt bewirkt, die es ratsam erscheinen lassen, einen konsistenten Entwicklungsverbund zu entwickeln, machte Prof. Dr. Michael Rodi (Universität Greifswald) deutlich. Der Verkehrssektor könne hierzu durch Verkehrsvermeidung, durch eine Verringerung von negativen Klima- und Umweltfolgen durch eine Verbesserung des bestehenden Verkehrs, vor allem durch Effizienzsteigerungen, alternative Antriebe oder Kraftstoffe sowie durch Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsträger und Verkehrsmittel einen wichtigen Beitrag leisten. Die geringste Menge des Treibhausgases pro Person in g/km entsteht bei der Bahn (11), gefolgt von Reisebussen (30) und dem öffentlichen Verkehr (73), während der Pkw (139) und der internationale Flugzeugverkehr (196) die Spitzenplätze einnehmen.

Rodi rief dazu auf, durch Raumplanungs- und Städtebaurecht zur Verkehrsvermeidung und zu einer integrierten Verkehrs- und Städteplanung, auch durch straßenrechtliche Widmung (einschließlich einer Um- und Entwidmung), beizutragen. Die Infrastrukturplanung müsse eine Mindestausstattung für alternative Antriebe und synthetische Kraftstoffe bereitstellen. Die EU müsse dies durch die Normung der Anschlüsse und eine Mindestausstattung für die Ladeinfrastruktur – begleitet von einem deutschen Förderprogramm – gewährleisten.

Durch Zielnormen für das StVG, die auch Umwelt- und Klimaschutzziele umfassen, müsse die heutige Verengung auf Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs erweitert werden.

Geschwindigkeitsbegrenzungen und Umweltzonen (§§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 1 und 2 BImSchG) müssten bei den Kraftfahrzeugen durch Produktkennzeichnungen, eine deutsche Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung sowie durch Flottenverbrauchsgrenzwerte ergänzt werden. Eine Kaufprämie bezeichnete der Verkehrswissenschaftler allerdings als unwirksames und ineffizientes Instrument und schlug stattdessen eine Bepreisung des Straßenverkehrs durch eine Kraftfahrzeugsteuer mit ökologischen Komponenten und eine Reform der Energiesteuern mit der Streichung einer unververtretbaren Bevorzugung von Diesel-Fahrzeugen vor. Für wichtig hielt er auch die Bepreisung des Straßenverkehrs durch Straßenbenutzungsgebühren und eine elektronische Maut als Zukunftsperspektive mit einem europarechtlichen Rahmen.

In der Diskussion wurden alle Beteiligten dazu aufgefordert, ihren Beitrag zum Gelingen der Energiewende zu leisten. Zugleich wurde es für notwendig erachtet, dass die verschiedenen Konzepte und Reformvorstellungen aufeinander abgestimmt werden müssten. Das gelte auch für Elektroautos, mit Gas oder Wasserstoff betriebene Fahrzeuge sowie Brückentechnologien, die in ein Gesamtkonzept eingebracht werden müssten, erläuterte Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß (Universität Bonn). Das alles sei recht anspruchsvoll, wie etwa der Ausstieg aus der Atomenergie und der Rückzug aus dem Kohleabbau zeige. Auch falle die neue Technologie nicht vom Himmel, sondern müsse als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Privaten begriffen werden, vermutete Prof. Dr. Ulrich Stelkens (Universität Speyer). Auch die Kommunen müssten ihre Planungsmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einbringen und die Folgen von eintretenden Gewichtsverlagerungen bedenken, machte der Präsident des OVG und FinG MV Prof. Dr. Michael Sauthoff (Greifswald) am Beispiel des Einzelhandels klar. Ein abgestimmtes Grundkonzept, für das sich auch AbtPräs. a.D. Konrad Bauer (Wachtberg-Pech) mit Hinweis auf Modelle in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern einsetzte, müsse allerdings auch beherzt umgesetzt werden, ergänzte der ehemalige Beigeordnete des Deutschen Städtetages RA Folkert Kiepe (Köln).

### 2. Umsetzung der Feinstaubrichtlinie durch Luftreinhalteplanung bis zu Fahrverboten?

Der Diesel- und Abgaskandal hat die deutsche Automobilindustrie ins Zwielficht gebracht. Auslöser war der im September 2015 öffentlich bekannt gegebene Vorgang, nach dem die Volkswagen AG eine illegale Abschaltvorrichtung in der Motorsteuerung ihrer Diesel-Fahrzeuge verwendete, um die strengen US-amerikanischen Normen zu umgehen.

VW hat inzwischen im Rahmen eines Vergleichs im Frühjahr 2017 in Amerika 2,8 Mrd. US-Dollar gezahlt und sich einem stärkeren Kontrollsystem und einer dreijährigen externen Aufsicht unterworfen. Auch in Deutschland sind die Zügel inzwischen angezogen worden. Beim »Diesel-Gipfel« vom 02.08.2017 erklärten sich die deutschen Automobilhersteller (BMW, Daimler und Volkswagen) bereit, auf eigene Kosten Software-Updates für deren auf der Straße befindlichen Dieselfahrzeuge der EU-Abgasnorm 5 und 6 durchzuführen und den Kunden, die ältere Dieselfahrzeuge betreiben, beim Neukauf Rabatte anzubieten. Außerdem wurde ein Fonds von 500 Mio. € aufgelegt, der neue Mobilitätskonzepte insbeson-

dere für Städte fördern soll. Die Maßnahmen reichen den Kritikern allerdings nicht aus. »Das wäre so, als wenn die Kinder selbst zum Elternabend gehen«, kommentierte die heute-show die gelegentlich als »Verrat am Verbraucher« bezeichneten Zustände. Vielleicht waren die Abgasnormen aber auch einfach zu streng, wurden die Vorgänge hinter vorgehaltener Hand am Rande der Straßenrechtstagung aber auch kommentiert. Denn die hohen amerikanischen Grenzwerte konnten nur eingehalten werden, wenn durch einen Flottenmix die Dieselfahrzeuge als besonders umweltumweltschonend mit hinzugerechnet wurden. Das führte dazu, auch die PS-starken Fahrzeuge der Mercedes S-Klasse mit einem vorzeigbaren Anteil an Dieselfahrzeugen auszustatten.

Ausgangspunkt einer Betrachtung der Feinstaub- und Stickstoffdioxidproblematik muss die materielle Rechtslage und insbesondere die Frage sein, welche Ansprüche die Betroffenen haben. Insbesondere muss gefragt werden, was ein Betroffener vom Träger der Luftreinhalteplanung verlangen kann, erläuteter VRiBayVGH Dr. Rainer Schenk (München). Diese sind in der RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft grundgelegt. Die Umsetzung in nationales Recht ist durch § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und § 27 Abs. 2 i.V.m. §§ 3 und 4 der 39. BImSchV erfolgt. Die seit 2010 geltende Rechtslage (EuGH, Urt. v. 19.11.2014 – C 404/13 – NVwZ 2015, 419 Rdnr. 25) verpflichtet in einer Mehrebenenverwaltung (Linnartz, UPR 2017, 86) zu einer Luftreinhalteplanung, durch die eine Einhaltung der entsprechenden Grenzwerte gesichert werden muss. Die danach erforderlichen Maßnahmen können zwar zeitlich etwas gestreckt werden (BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 – NVwZ 2014, 599; LAI-Ausschuss v. 16.02.2016; Hilbert, DVBl 2016, 1137), nicht aber über inzwischen fast acht Jahre weiter auf die lange Bank geschoben werden, fügte Schenk mit Verweis auf die Rechtsprechung (BayVGH, Beschl. v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 – juris) hinzu. Zwar haben die Träger der Luftreinhalteplanung und die ihnen nachgeordneten Behörden selbst keinerlei Regelungsbefugnisse, auf den Schadstoffausstoß Einfluss zu nehmen (VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15 Rdnr. 310). Die Vollzugsbehörden dürfen die Hände aber auch nicht einfach in den Schoß legen. An der Prüfung eines Fahrverbots für Dieselfahrzeuge insbesondere in den besonders belasteten Innenstädten geht aber, wenn nicht andere wirksame Maßnahmen ergriffen werden, wohl kein einfacher Weg vorbei, vermutete Schenk. Noch ungelöste Fragen stellen sich allerdings noch bei der rechtlichen Umsetzung von Fahrverboten und im Hinblick auf die hierfür geeigneten Klageanträge einschließlich der Frage, ob ggf. erstinstanzliche noch zu unbestimmte Klageanträge in der Berufungsinstanz »nachgeschärft« werden können.

Auf dem Rücken der Kommunen kann und darf das Fehlverhalten der Automobilindustrie und das Versagen der europäischen und nationalen Zulassungsbehörden nicht abgeladen werden, brachte RA Ulrich Numberger (München) die Stimmen der Städte und Gemeinden auf den Punkt. Eine wirksame und tatsächlich vollzogene Emissionskontrolle sei daher immissionsbezogenen Fahrverboten vorzuziehen. Zugleich machte er allerdings auch klar: Kein Mensch und kein einziger Käufer habe je an die

Verbrauchsangaben der Kfz-Hersteller geglaubt. Jeder, der nach 500 km an der Tankstelle vorfahre, wisse, dass der in seinen Kfz-Papieren ausgewiesene Kraftstoffverbrauch eine rein sprachliche Übereinkunft sei, die mit der Realität nichts zu tun habe. Eigentlich liege auch kein Betrug am Verbraucher vor. Natürlich ließen sich die hehren klimapolitischen Ziele leicht erreichen, wenn jeder nur einen Kleinwagen mit einem sehr niedrigen Verbrauch fahre. Davon ließen sich die PKW-Fahrer allerdings in ihrer überwiegenden Mehrheit nicht überzeugen.

Seine Einschätzung belegte Numberger mit dem Hinweis auf einen Rechtsstreit der Deutschen Umwelthilfe e.V gegen den Freistaat Bayern wegen der Luftreinhalteplanung in München. Das VG München hatte der Klage stattgegeben und dabei folgenden Tenor erlassen: »Der Beklagte wird verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung (...) der Immissionsgrenzwerte für NO<sub>2</sub> und Feinstaub im Stadtgebiet München enthält (Urt. v. 09.09.2012 – M 1 K 12.1046). Zu den geeigneten Maßnahmen hatte sich das Gericht allerdings eher sybillinisch wie folgt geäußert: »Angesichts der Vielzahl möglicher Maßnahmen, die in der mündlichen Verhandlung diskutiert wurden, stehen dem Beklagten weitere, naturgemäß einschneidendere Maßnahmen zur Verringerung der Werte zur Verfügung. Die vom Kläger angeführte räumliche Ausdehnung der Umweltzone ist nur eine davon«. Das warf zahlreiche Fragen insbesondere auch für das Vollstreckungsverfahren auf, über die Numberger berichtete (BayVGH, Beschl. v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427, 894; Lenz, »Fahrverbote in Umweltzonen trotz grüner Plakette«, NVwZ 2017, 858).

Eine kommunale Citymaut scheidet gegenwärtig an gesetzlichen Vorgaben, wurde auch in der Diskussion betont. Außerdem müsse der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden, was einem uneingeschränkten Fahrverbot für Dieselfahrzeuge in besonders belasteten Verkehrsbereichen Grenzen setze. Auch andere Fahrzeuge aber auch andere Verursacher der Luftverschmutzung dürften nicht ausgespart werden.

### 3. Fahrradschnellwege im neuen Straßenrecht

Die Energiewende hat auch das Fahrrad stärker in den Blick treten lassen – vor allem, wenn es von einem Elektromotor unterstützt wird. Das ist nicht nur etwas für junggebliebene Senioren. Auch die jüngere Generation macht zunehmend Gebrauch von dem Zweirad, das durchaus mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von ca. 30–35 km/h daherkommt.

In NRW, über deren Planungen MR'in Ulrike im Brahm vom Ministerium für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (Düsseldorf) berichtete, ist die Radschnellwegeplanung auf dem Vormarsch. In verschiedenen Regionen wie in Ostwestfalen-Lippe, im Münsterland, im Düsseldorfer Süden, in Köln und in der Region Aachen werden bereits Planungswettbewerbe durchgeführt. Ein Vorzeigeprojekt ist mit einer Strecke von ca. 100 km der Radschnellweg Ruhr, der von Hamm über Bergkamen, Kamen und Unna weiter über Dortmund, Bochum, Gelsenkirchen, Essen und Mühlheim bis nach Duisburg führt. Das Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des

Landes NRW vom 15.11.2016 übernimmt die Radschnellwege in die Bau- und Unterhaltungslast des Landes.

Radschnellwege sollen attraktive städte- oder kreisübergreifende Verbindungen für einen Alltags- und Pendlerverkehr sein. Sie haben eine den Landesstraßen vergleichbare Verkehrsbedeutung. Die öffentlichen Straßen werden in Landesstraßen und Radschnellwegeverbindungen des Landes, Kreisstraßen, Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen aufgeteilt (§ 3 StrWG NRW). Dabei sind Radschnellwegeverbindungen des Landes Wege, Straßen oder Teile von diesen, die dem Fahrradverkehr mit eigenständiger regionaler Verkehrsbedeutung zu dienen bestimmt sind; sie sollen untereinander oder mit anderen Radverkehrsverbindungen ein zusammenhängendes Netz bilden. Die Bestimmung von Radschnellwegeverbindungen nimmt das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem jeweils als Träger der Straßenbaulast betroffenen Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden vor. Der Planungsauftrag ersetzt die Ausweisung in einem Bedarfsplan oder Ausbaugesetz. Eine Radschnellwegeverbindung kann auch in längs geteilter Baulast neben einer Kreis- oder Gemeindestraße, die in der Baulast des Kreises oder der Gemeinde verbleiben, ausgebaut werden.

Eine Radschnellwegeverbindung kann auch in einer Ortsdurchfahrt liegen. In Gemeinden unter 80.000 Einwohnern wird das Land Träger der Straßenbaulast, während diese bei größeren kommunalen Einheiten bei diesen liegt. Entsprechende Mittel werden im Haushaltsplan des Landes bereitgestellt (5 Mio. € 2018 bis 11 Mio. € 2022). Auch der Bund hat sich bereiterklärt, als Ausnahme vom Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG) über § 5b FStrG Finanzhilfen bereitzustellen (7. Gesetz zur Änderung des FStrG v. 27.06.2017).

#### 4. Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Wie bereits im Vorjahr stieß auch bei dem diesjährigen Treffen der Straßenrechtler die Abschaffung der bisherigen Auftragsverwaltung für die Autobahnen auf ein lebhaftes Interesse (Stüer, DVBl 2016, 1448). Die Fernstraßenverwaltung ist im Umbruch. Was bisher bei Autobahnen und Bundesstraßen als Modell einer Auftragsverwaltung daherkam, ist vor allem für die Autobahnen bald Geschichte. Durch die Änderung von Art. 90 und 143e GG und ein Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wird die Straßenbauverwaltung in den Bereichen und Länder ab dem Jahre 2020 kräftig umgepflegt.

Der Bund verbindet hiermit als maßgebliche Reformziele eine Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung der Bundesautobahnen zur Effizienzsteigerung und Anreizoptimierung, eine einheitliche Leitung und Steuerung durch zentrale nach netzbezogenen, betriebswirtschaftlichen, transparenten Gesichtspunkten sowie durch regionale und standortübergreifende Präsenz, die Schaffung eines Finanzierungskreislaufes, ein einheitliches Kosten- und Leistungsmanagement, die dauerhafte Sicherstellung eines hohen, einheitlichen Qualitätsstandards für das überregionale Straßennetz und eine Modernisierungsoffensive etwa durch digitale

Entwicklungen bei Planung und Vergabe, der Steuerung und der Mitarbeiterfortbildung, wie MR'in Tatjana Tegtbauer und RD'in Dorothea Linke, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Bonn) das in ihren Augen überzeugende Konzept darlegten.

Das Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems besteht vor allem aus einem Infrastrukturgesellschafts-Einrichtungsgesetz, einem Fernstraßen-Bundesamt-Einrichtungsgesetz, einem Fernstraßenüberleitungsgesetz und der Änderung zahlreicher bestehende Gesetze wie das VIFGG, FStrG, BStrVmG, StrFinG, FStrPrivFinG, BStrMG und das InfrAbG.

Vor allem wegen der reichhaltigeren Finanzierung waren am Ende auch die Länder mit der Neuordnung der Straßenbauverwaltung einverstanden. So werden die Investitionen des Bundes erhöht, die Bundesfernstraßen durch das Ende 2016 in Kraft getretene 6. FStrAusbauÄndG priorisiert und die Effizienz der Verwaltung durch die Reform zur Umsetzung der erhöhten Mittel in festgelegte Projekte gesteigert, fügten die beiden Referentinnen hinzu.

Mit der Änderung des GG bleibt der Bund Eigentümer der Bundesfernstraßen. Die Bundesautobahnen gehen spätestens Ende 2020 von der Auftragsverwaltung durch die Länder in eine Bundesverwaltung über. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen, die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes steht. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgeschlossen.

Durch das Infrastrukturgesellschafts-Einrichtungsgesetz werden Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, zur Ausführung auf die Gesellschaft privaten Rechts mit der Rechtsform einer GmbH übertragen. Mit Schulden des Bundes oder Dritter wird die Gesellschaft nicht belastet. Sitz der Gesellschaft, die bis zu zehn regionale Tochtergesellschaften gründen kann, ist Berlin. Gegenstand der Gesellschaft ist die Ausführung von Aufgaben der Straßenbaulast für die Bundesautobahnen; auch die Aufgaben der VIFG und das Finanzmanagement werden von der Gesellschaft wahrgenommen. Private können bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt nur beteiligt werden, wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 km erstreckt; mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden. Der Bedarfsplan ist für die Gesellschaft verbindlich. Planung und Bau von Bundesautobahnen können im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land bereits vorzeitig ab dem 01.01.2012 übernommen werden.

Mit dem Fernstraßen-Bundesamt-Einrichtungsgesetz wird im Geschäftsbereich des BMVI eine neue Bundesoberbehörde gegründet, deren Sitz auf Vorschlag des BMVI durch die Bundesregierung bestimmt wird. Zum Aufgabenbereich des Fernstraßen-Bundesamtes gehören die Widmung, Umstufung und Einziehung bei Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung zusteht. Auch die Bestimmung der Planung und Linienführung für Bundesfernstraßen nach § 16

FStrG, die Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung der Bundesautobahnen einschließlich der vorgeschriebenen Anhörung sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die Gesellschaft, soweit diese mit der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben betraut sind, gehören dazu.

In der Diskussion kamen vor allem Fragen nach den Folgen der Neuorganisation auf. Nicht alle der in Bonn versammelten Straßenrechtler konnten den neuen gesetzlichen Regelungen und den damit verbundenen durchaus beachtlichen Folgen positive Seite abgewinnen. Gelegentlich wurde die Reform insgesamt in Frage gestellt, wie der ehemalige Verfassungsrichter Prof. Dr. Udo Steiner (Regensburg) am Beispiel der Änderungen des GG verdeutlichte, und Prof. Dr. Gerd Lautner (TU Darmstadt) mit Bedenken gegen die Erreichbarkeit der beabsichtigten Effizienzsteigerungen und haftungsrechtliche Fragen ergänzte. Das gelte auch für die Überleitung des Personals auf das neue Bundesamt, zumal die Länder insbesondere bei der weiteren Gebäudenutzung ein entscheidendes Mitspracherecht haben. Auch viele anderen Fragen, die sich mit einer solchen tiefgreifenden Änderung der Organisationsstrukturen verbinden, seien wohl noch ungeklärt. Mit der Verabschiedung der gesetzlichen Regelungen sei die Kuh allerdings aus dem Stall. Man müsse sich wohl auf die neue Lage einstellen und das Beste daraus machen, wurde den Straßenrechtlern vor allem von den Pensionären geraten.

### 5. Aktuelle Stunde

Die Universität Speyer plant im nächsten Jahr eine Tagung zu Großveranstaltungen, für die es vielfach kein Trägerverfahren gibt, wie etwa die Beispiele »Rock am Ring« in Mendig oder »Loveparade 2010« in Duisburg zeigen, erläuterte Prof. Dr. Ulrich Stelkens (Universität Speyer). Soweit ein europarechtlicher Rahmen etwa durch die Anforderungen einer UVP oder einer Habitatprüfung vorgegeben ist, muss das deutsche Recht mit einem entsprechenden Trägerverfahren ausgestattet werden, wie das Beispiel des US-amerikanischen Großklinikums »Hospital Weilerbach« zeigt (Stüer, BauR 2013, 1617).

Der Bau einer Bundesfernstraße durch den Straßenbaulastträger ist grundsätzlich keine »berufliche« Tätigkeit i.S.d. § 3 Abs. 1 USchadG, hatte der VGH München (Beschl.

v. 17.04.2015 – 8 CE 15.398.0A – NUR 2015, 336) im Eilverfahren entschieden. Verschulden setzt zudem die Rechtswidrigkeit der Handlung und eine Vorhersehbarkeit voraus (VG München, Urt. v. 25.01.2017 – M 9 K 15.3863.OA – juris). Gegenstand des in allen Rechtszügen noch nicht beendeten Rechtsstreits ist das Straßenbauvorhaben der B 23 in der Nähe von Garmisch-Partenkirchen, das bestandskräftig planfestgestellt worden war. Bei der Baudurchführung ergaben sich allerdings größere Schäden, die auch zu einer Unverträglichkeit für ein FFH-Gebiet führten. Hier stellen sich zahlreiche Fragen bei der erforderlichen Reparatur der Zulassungsentscheidung und der behördlichen Haftung, über die RA Dr. Geiger (München) berichtete. Unklar ist auch, von wem und an wen entsprechende behördliche Weisungen ergehen können.

Reparaturerfordernisse zur Umsetzung europarechtlicher Anforderungen haben sich auch in der Vergangenheit auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH ergeben (EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 – Delena Wells; Urt. v. 14.01.2010 – C 226/08 – DVBl 2010, 242 – Emsvertiefung m. Anm. Stüer 245; Urt. v. 14.01.2016 – Rs. C-399/14 – DVBl 2016, 566 – Waldschlösschenbrücke; BVerwG, Urt. v. 01.06.2017 – 9 C 2.16 – DVBl 2017, 1105 m. Anm. Stüer – Radweg).

Ein kurzer Ausblick wurde auch auf das Gerichtsverfahren betreffend die Leverkusener Rheinbrücke gegeben, für die das BVerwG durch Urt. v. 11.10.2017 (9 A 14.16 und 17.16) inzwischen grünes Licht gegeben hat.

### 6. Fortsetzung folgt

So konnten die Tagungsteilnehmer auch in diesem Jahr nach ihren zweitägigen Beratungen in der Bundesstadt mit reichem Ertrag an ihre Schreibtische zurückkehren. 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 17. und 18.09.2018 an inzwischen gewohnter Stelle im Universitätsklub unweit des Rheinuferes in Bonn statt. Dabei werden die Unterhaltung und Sanierung des Straßennetzes auf dem Programm stehen.

## Sieben Überhangmandate der CSU haben zu mehr als 100 Ausgleichsmandaten der anderen Parteien geführt

von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages Berlin/Universität Osnabrück

Dass der 19. Deutsche Bundestag mit 709 Abgeordneten zu groß und das Bundestagswahlrecht daher dringend reformbedürftig ist, entspricht nahezu allgemeiner Erkenntnis. Wirft man nur einen oberflächlichen Blick auf die Gründe der Aufblähung um 111 Mandate (= + 18,6 %) über die reguläre Sitzzahl von 598 hinaus, kommt man zu dem Befund, dass insgesamt 46 Überhangmandate (36 für die CDU [davon 11 in Baden-Württemberg, 4 in Sachsen-Anhalt, je 3 in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen, Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz, 2 in Mecklenburg-Vorpommern und

1 im Saarland], 7 für die CSU und 3 für die SPD [davon 2 in Hamburg und 1 in Bremen]) zu 65 Ausgleichsmandaten (19 für die SPD, 15 für die FDP, 11 für die AfD und je 10 für die LINKEN und DIE GRÜNEN) geführt haben. Dieses aus einer Reihe von sich gegenseitig zum Teil neutralisierenden Komponenten bestehende Gesamtergebnis verstellt indes den Blick auf das eigentliche Problem: Da CDU und CSU auch im Wahlrecht als jeweils eigenständige Parteien behandelt werden, ist das von der CSU in Bayern erzielte Ergebnis in ein bundesweites Ergebnis umzurechnen: