

Rechtsschutz der Gemeinden gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Von Rechtsanwältin und Notarin Prof. Dr. Bernhard Stürer, Münster/Osnabrück, und ORR Willi Probstfeld, Koblenz

Städte und Gemeinden sind vielfach zugleich Straßenverkehrsbehörden nach § 45 StVO. Sie sind dann selbst in der Lage, in ihrem Zuständigkeitsbereich straßenverkehrsrechtliche Regelungen zu treffen, Verkehrsschilder anzuordnen und damit die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten. Soweit die Gemeinden allerdings dafür nicht zuständig sind oder von einer oberen Straßenverkehrsbehörde Weisungen ergehen, stellt sich die Frage, ob die betroffene Gemeinde Abwehrrechte hat oder ob sie den straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen schutzlos ausgeliefert ist und welche Bedeutung die Selbstverwaltungsgarantie und die Planungshoheit haben. Anhand eines Beispiels aus der Praxis wird aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen die Gemeinden sich mit Hinweis auf die Selbstverwaltungsgarantie und die Planungshoheit erfolgreich zur Wehr setzen können.

1. Straßenwegerecht und Straßenverkehrsrecht im Widerstreit

Bau und Nutzung von Straßen vollziehen sich in mehreren Schritten. An die Planfeststellung oder den Bebauungsplan schließt sich der Bau der Straße an. Es folgt die Widmung der Straße, auf deren Nutzung auch Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden etwa durch die Aufstellung von Verkehrsschildern einwirken können. Nach Errichtung der Straßen stellt sich damit die Frage der Abgrenzung der Widmung von verkehrsregelnden Maßnahmen. Das Problem spitzt sich vor allem dann zu, wenn die gemeindliche Widmung und die verkehrsregelnden Maßnahmen sich einander widersprechen.

Dies mag ein Beispiel verdeutlichen: Eine Straßenverkehrsbehörde hatte eine zwischen zwei Ortschaften verlaufende Gemeindestraße auf Dauer für den allgemeinen Verkehr mit dem Zeichen 250 StVO¹ gesperrt. Lediglich landwirtschaftlicher Verkehr war noch zugelassen. Die Einmündung dieser Straße in eine Landesstraße sei gefährlich und unfallträchtig.

Der dagegen von der Gemeinde erhobene Widerspruch und eine anschließende verwaltungsgerichtliche Klage blieben zunächst ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht Koblenz bejahte zwar eine Klagebefugnis nach § 42 VwGO, lehnte es aber ab, die Sperrung in der Sache selbst zu prüfen, weil die gemeindliche Selbstverwaltung nach Art. 28 II 1 GG einschließlich der Planungshoheit nicht verletzt sei. Die Sperrung als Anordnung nach § 45 StVO betreffe nicht die Bodennutzung, sondern sei ausschließlich auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtet.²

Das OVG Koblenz sah dies anders. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung könne gegeben sein, weil der Gemeinde die Straßenbaulast für Gemeindestraßen obliege und mit der Sperrung in die Planungshoheit eingegriffen werde. Dementsprechend stehe der Gemeinde auch das Recht zu, die Sperrung in materieller Hinsicht auf Ermessensfehler überprüfen zu lassen. Hier werde durch die Verkehrsregelung der Rechtskreis der Gemeinde in einer Weise beschränkt, dass dies einem Ausschluss der vom Baulastträger vorgesehenen Zweckbestimmung der Straße nahe komme. Die stra-

ßenverkehrsrechtliche Regelung dürfe nicht entgegen der Widmung den Kraftfahrzeugverkehr dauerhaft aussperren. Die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 StVO sei unter Verkennerung der Rechte der Gemeinde als Straßenbaulastträgerin in ermessensfehlerhafter Weise ergangen. Der Ausschluss jeglichen öffentlichen Verkehrs habe eine erhebliche Eingriffswirkung hinsichtlich der planerischen Funktion und des in der Widmung zum Ausdruck kommenden Zwecks der Straßenverbindung zur Folge. Die Straße werde funktionslos und der Baulastträger und Planungsträger in seinen planerischen Erwartungen sowie den ggf. getätigten Investitionen enttäuscht. Die Straßenverkehrsbehörde sei mit der Vollsperrung über das ihren Kompetenzen entsprechende Ziel hinaus geschossen.³

2. Planungshoheit als Abwehrgrundlage gegenüber staatlichen Eingriffen

In dem Rechtsstreit kam dem Stellenwert der gemeindlichen Planungshoheit als Abwehrinstrument gegenüber staatlichen Eingriffen eine zentrale Bedeutung zu. Den Gemeinden ist nach Art. 28 II 1 GG das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dazu zählt auch die Planungshoheit.⁴

3. Die Gemeinde in der Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide

Die Planungshoheit gewährt der Gemeinde einerseits für den Bereich der städtebaulichen Planung autonome Entscheidungsspielräume, ist aber andererseits auch in vielfältiger Weise rechtlich eingebunden.⁵ Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten.⁶ Die privilegierte Fachplanung kann bei Wahrung der Voraussetzungen des § 38 BauGB einen Vorrang für sich in Anspruch nehmen. Gemeindliche Betroffenheiten lösen gegenüber Planungen anderer Gemeinden aber auch gegenüber Fachplanungen ein Beteiligungserfordernis aus (Stufe 1).⁷ Bei Auswirkungen gewichtiger Art im nachbargemeindlichen Bereich wird nach § 2 II BauGB eine interkommunale Abstimmung erforderlich (Stufe 2).⁸ Werden konkrete gemeindliche Planungen betroffen oder entziehen sich weite Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung (Stufe 3), ergeben sich wegen des Eintritts in verfassungsrechtliche Garantiebereiche gesteigerte Berücksichtigungserfordernisse und

1 Verbot für Fahrzeuge aller Art.

2 VG Koblenz, Urteil vom 25. 11. 2002 – K 1966/02.KO (nicht veröffentlicht).

3 OVG Koblenz, Urteil vom 4. 11. 2003 – 7 A 11135/03.OVG.

4 *Kichberg/Boll*, NVwZ 2002, 550.

5 Zu den Schutzbereichen der kommunalen Selbstverwaltung BVerfGE 79, 127 – Rastede.

6 BVerwG, Urteil v. 15. 5. 2003 – 4 CN 9.01 – UPR 2003, 358 – Stuttgarter Landesmesse.

7 BVerwG, Urt. v. 8. 9. 1972 – IV C 17.71 – BVerwGE 40, 323 – Krabbenkamp; Urt. v. 7. 7. 1978 – IV C 79.76 – BVerwGE 56, 110 – Frankfurter Flughafen; B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 – Abwägungsmaterial; Urt. v. 15. 12. 1989 – 4 C 36.86 – BVerwGE 84, 209 – UPR 1989, 216 – immissionsschutzrechtliche Genehmigung.

8 BVerwG, Urt. v. 1. 8. 2002 – 4 C 5.01 – BVerwGE 117, 25 – UPR 2003, 35 – FOC Zweibrücken.

erhöhte Überwindungslasten in der Bau- und Fachplanung gleichermaßen.⁹ Bei gravierenden nachteiligen Folgen gemeindlicher Nichtplanungen vor allem für Nachbargemeinden aber auch bei Verletzung raumordnerischer Ziele können sich aus § 1 III und IV BauGB gemeindliche Planungspflichten ergeben, deren Einhaltung durch die Kommunalaufsicht und auf der Grundlage der Landesplanungsgesetze sichergestellt werden kann.¹⁰

4. Planungshoheit und überörtliche Fachplanung

Die Wehrfähigkeit von Gemeinden wurde bisher überwiegend im Zusammenhang mit Eingriffen durch die Fachplanung untersucht. Aus diesem Rechtsbereich ergeben sich daher wichtige Erkenntnisse zum Stellenwert der gemeindlichen Planungshoheit. Zu ihr gehört die Ortsplanung, die den Flächennutzungsplan als die übergeordnete Bauleitplanung und den Bebauungsplan als die rechtsverbindliche Bauleitplanung beinhaltet. Weitere städtebauliche Satzungen treten hinzu. Die Gemeinden sehen sich dabei in aller Regel hohen Hürden gegenüber, wenn sie eine überörtliche Fachplanung ernsthaft in Gefahr bringen wollen. Denn die Planungshoheit räumt ihnen keine umfassende Rügebefugnis unter allen rechtlichen Gesichtspunkten ein, sondern beschränkt sich auf die eigenen Rechte der kommunalen Selbstverwaltung.¹¹ Die gemeindliche Planungshoheit kann allerdings beeinträchtigt sein, wenn konkrete gemeindliche Planungen betroffen sind oder sich weite Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entziehen.¹²

Zugleich wird damit die verfassungsrechtliche Schwelle markiert, die sich aus der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG ableitet. Dabei ist zwischen den gemeindlichen Rechten auf Information und Stellungnahme (Beteiligungsrechte) und den materiellen Abwehrrechten zu unterscheiden. Während die Beteiligungsrechte eher zur Weite tendieren und bereits dann greifen, wenn gemeindliche Belange mehr als geringfügig berührt werden,¹³ sind die verfassungsrechtlich gebotenen Abwehrrechte deutlich enger gefasst. Sie setzen voraus, dass konkrete gemeindliche Planungen betroffen sind oder sich weite Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung entziehen.¹⁴ Die Planungsvorstellungen müssen sich zwar nicht in der rechtsverbindlichen Bauleitplanung äußern, aber doch so konkret sein, dass sie über allgemeine Planungsvorstellungen hinaus konkrete Gestalt angenommen haben.

Fremdenverkehrliche Belange etwa können grundsätzlich nicht von einer Gemeinde mit Erfolg geltend gemacht werden – eine Gemeinde kann ggf. nur rügen, dass die Auswirkungen einer Fachplanung ihre Wirtschaftsstruktur und Leistungsfähigkeit massiv und nachhaltig verschlechtern.¹⁵ Eine Gemeinde ist nicht Grundrechtsträgerin und kann auch bei einer drohenden Enteignung kommunalen Eigentums nicht wie ein Privater¹⁶ eine umfassende gerichtliche Kontrolle eines Planfeststellungsbeschlusses erwirken. Sie kann mit eigenen Belangen eine Fachplanung grundsätzlich nur dann abwehren, wenn ihre Belange hinreichend konkret und verfestigt sind.¹⁷ Das allgemeine Interesse, das Gemeindegebiet vor einem Vorhaben der Fachplanung zu verschonen, reicht für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit nicht aus. Das gilt auch dann, wenn sich die Gemeinde dadurch beschwert sieht, dass naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen allein auf ihrem Gebiet – und nicht auch auf dem Gebiet einer Nachbargemeinde angeordnet worden sind. So kann eine Gemeinde nicht die gerichtliche Prüfung erreichen, ob Eingriffe in auf einem Bahngelände entstandene Biotopflächen im Rahmen eines eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens einen naturschutzrechtlichen Kompensationsbedarf auslösen.¹⁸ Vom Schutz der Planungshoheit sind dagegen planerische Vorstellungen umfasst, soweit sie schon hinreichend bestimmt sind. Die abstrakte

Möglichkeit, dass sich die gemeindliche Planung in gewisser Weise entwickeln werde, reicht für die Darlegung der Beeinträchtigung der Planungshoheit auf dieser dritten Stufe der verfassungsrechtlichen Betroffenheit nicht aus.¹⁹ Gemeinden als Eigentümer von betroffenen Grundstücksflächen haben zwar nicht verfassungsrechtlich, wohl aber einfachrechtlich die gleiche Rechtsstellung wie andere – private – Eigentümer. Da eine Gemeinde nicht Träger von Eigentumsgrundrechten ist, kann sie sich jedoch nicht auf Art. 14 III 1 GG berufen. Verfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden nur im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung geschützt, also insoweit, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist. Eine Gemeinde kann eine fernstraßenrechtliche Planfeststellung im Hinblick auf deren enteignende Wirkung daher nicht mit der Begründung angreifen, öffentliche, sie nicht in ihrer Planungshoheit stützende Belange seien nicht oder nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden.²⁰ Sie ist nicht befugt, sich als Kontrolleur der zur Wahrung öffentlicher Belange jeweils berufenen staatlichen Behörden oder als Sachwalter privater Belange aufzuschwingen und kann nicht Belange der Verkehrssicherheit, des Landschaftsbildes oder des Wasserhaushaltes rügen. Eine Rechtsposition der Gemeinde ist nur dann berührt, wenn ein Fachplanungsvorhaben eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung nachhaltig stört, wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung entzieht oder kommunale Einrichtungen erheblich beeinträchtigt. Beim Neubau einer Straßenbrücke ist die Erheblichkeitsschwelle im Hinblick auf das gemeindliche Selbstgestaltungsrecht dann betroffen, wenn dem Ort im Verhältnis zu dem vorigen Zustand ein neuartiges Gepräge verliehen wird.²¹ Im Übrigen kann eine Gemeinde mit eigenen Planungen eine Fachplanung nur abwehren, wenn ihre eigene Planung hinreichend konkretisiert und verfestigt ist.²²

Wenn Gemeindestraßen betroffen sind, ist ohne weiteres davon auszugehen, dass die Planungshoheit tangiert ist, denn gerade eine vernünftige Verkehrsplanung von Gemeindestraßen und -wegen unterliegt der Planungshoheit. Insoweit steht den Gemeinden bei Eingriffen ein gerichtlich nachprüfbares Recht auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung zu.²³ Es wird sogar die Auffassung vertreten, dass bei Berührung von Gemeindestraßen schon unterhalb dieser Schwelle die Berücksichtigung gemeindlicher Planungsbelange das Recht auf gerechte Abwägung verleiht.²⁴

9 BVerwG, Urt. v. 4. 5. 1988 – 4 C 36.86 – BVerwGE 79, 318; vgl. auch bereits Urt. v. 7. 7. 1978 – IV C 79.76 – BVerwGE 56, 110 – Frankfurter Flughafen.

10 BVerwG, Urt. v. 17. 9. 2003 – 4 C 14.01 – Mülheim-Kärlich in diesem Heft, S. 137 – zur Vorinstanz OVG Koblenz, B. v. 20. 1. 1998 – 1 B 10056/98 –; Urt. v. 5. 7. 2001 – 1 A 10168/01.OVG – (unveröffentlicht).

11 *Stüer/Hermanns*, Fachplanungsrecht Grundlagen – Naturschutz, Rechtsprechungsbericht 2001/2002, DVBl. 2003, 711 unter Hinweis auf VG Schleswig, Urt. v. 21. 6. 2001 – 12 A 360/96 –, RdL 2002, 50 = SchlHA 2002, 24.

12 BVerwG, Urt. v. 4. 5. 1988 – 4 C 36.86 – BVerwGE 79, 318.

13 B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87.

14 BVerwG, Urt. v. 11. 4. 1986 – 4 C 51.84 – BVerwGE 74, 124 – Standortübungsplatz; Urt. v. 21. 3. 1986 – 4 C 26.94 – BVerwGE 100, 388 – München A 99; Urt. v. 21. 10. 1999 – 4 C 1.99 – BVerwGE 109, 371 – UPR 2000, 187 – Landschaftsschutzverordnung.

15 OVG Koblenz, B. v. 12. 9. 2001 – 1 B 10286/01.OVG – Ürzig; B. v. 12. 9. 2001 – 1 B 10456/01.OVG – Zeltigen-Rachtig.

16 BVerwG, Urt. vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 – BVerwGE 67, 74 = UPR 1983, 309 – Wittenberg.

17 BVerwG, Urt. v. 11. 1. 2001 – 4 A 12.99 – UPR 2001, 189.

18 BVerwG, B. v. 17. 4. 2000 – 11 B 19.00 – UPR 2000, 357.

19 BVerwG, Urt. v. 1. 7. 1988 – 4 C 15.85 – UPR 1988, 445.

20 BVerwG, Urt. v. 26. 2. 1999 – 4 A 47.96 – UPR 1999, 271.

21 BVerwG, B. v. 15. 4. 1999 – 4 VR 18/98 (4 a 45/98) – NVwZ-RR 1999, 554.

22 Zusammenfassend: *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, 2003, Rn. 99.

23 BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969 – IV C 215.65 – BVerwGE 31, 263.

24 *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Rn. 77.

5. Planungshoheit und Straßenverkehrsrecht

Das Straßenverkehrsrecht befasst sich mit der Ordnung des Verkehrs und hat zum Ziel, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Es regelt den Straßenverkehr unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten. Gegen Verkehrszeichen haben Verkehrsteilnehmer nur unter besonderen Voraussetzungen wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten. Ist die erste Hürde der Klagebefugnis überwunden, kann die mögliche Verletzung seines Rechts auf fehlerfreie Ermessensbetätigung gerügt werden. Hierzu wird eine spezielle, über das durch Art. 2 I GG geschützte Recht auf Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr hinausgehende (grundrechtliche) Betroffenheit vorliegen müssen.²⁵

Gemeinden können durch Verkehrsbeschränkungen betroffen sein, wenn in ihr Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gewährleistet Art. 28 II 1 GG der Gemeinde die Wahrung des Wohls ihrer Einwohner nicht schlechthin, sondern nur insoweit, als es um die Wahrnehmung der „im Rahmen der Gesetze“ bestimmten eigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft geht. Regelungen des Straßenverkehrs sind grundsätzlich nicht Angelegenheiten des gemeindeeigenen durch Art. 28 II 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Wirkungskreises, sondern gehören zu den staatlichen Aufgaben. Die Regelung und Lenkung des Straßenverkehrs unterliegt nicht dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht. Bloße faktische Veränderungen der Verkehrsverhältnisse, die verkehrsregelnde Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden bewirken, muss eine Gemeinde daher hinnehmen. Ein Eingriff in die Planungshoheit liegt bei Verkehrsregelungen nur dann vor, wenn die Maßnahme den eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde betrifft.²⁶

Was zum Bestand der Selbstverwaltungsangelegenheiten gehört, wird auch durch die historische Entwicklung geprägt. Wenn das aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleitete Selbstgestaltungsrecht innerlich ausgehöhlt oder wertlos gemacht wird, kann die Gemeinde Maßnahmen aus dem staatlichen Bereich von sich abwehren.²⁷ Verkehrsregelungen, die den innerstädtischen Individualverkehr mit Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Verkehrsberuhigung beschränken, sind durch § 45 I StVO gedeckt, wenn die Maßnahmen erforderlich sind, um die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Stadtverkehrs zu gewährleisten.²⁸ Auch die Erreichbarkeit einer Gemeinde ist ein wichtiges Kriterium für Standortbestimmungen und Entwicklungsperspektiven. Wird in diesen Bereich eingegriffen, liegt eine Beeinträchtigung der Planungshoheit nahe.

6. Überlagerungen von Straßenverkehrsrecht und Straßenwegerecht

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen sind in ihrem zulässigen Wirkungsbereich vom Straßenwegerecht begrenzt. Das Straßenwegerecht befasst sich mit den Rechtsverhältnissen an öffentlichen Straßen. Es regelt ihre Entstehung (Indienststellung und Widmung, ihre Einteilung und Umstellung – sowie ihre Beendigung durch Einziehung), grenzt den Gemeingebrauch von der Sondernutzung ab, setzt Anbauverbote und Anbaubeschränkungen entlang den öffentlichen Straßen fest, legt die rechtlichen Grundlagen der Planung für den Bau neuer oder den Ausbau vorhandener öffentlicher Straßen und bestimmt schließlich Träger und Umfang der Straßenbaulast. Bei Straßenwegerecht und Straßenverkehrsrecht handelt es sich also um verschiedene Rechtsbereiche.

Gleichwohl gibt es einige Verzahnungen und Überschneidungen.²⁹ Wenn sich etwa Regelungen des Straßenverkehrs bei Sperrungen für bestimmte Verkehrsarten oder Benutzerkreise richten, kann dies den Widmungszweck beeinträchtigen. Insoweit wird die straßenrechtliche Kompetenz des Straßenbaulastträgers vom Straßenverkehrsrecht und den durch dieses Recht geschaffenen Befug-

nissen der Straßenverkehrsbehörde überlagert. Ein unzulässiger Übergriff in die straßen(wege)rechtlichen Kompetenzen wird im Falle von verkehrsrechtlich begründeten Straßenbenutzungsregelungen, die nur einen Teil des Kraftfahrzeugverkehrs absperren, noch nicht gesehen.³⁰

Die Straßenverkehrsbehörden sind jedoch nicht befugt, durch verkehrliche Regelungen gegen den Willen des Trägers der Straßenbaulast bzw. der Gemeinde eine gewidmete Straße der Öffentlichkeit auf Dauer ganz zu entziehen und auf diese Weise eine Widmung faktisch zunichte zu machen. Sie würden damit in unzulässiger Weise in den Regelungsbereich der zur Wegeentziehung berufenen Behörde eingreifen.³¹ Das Straßenverkehrsrecht allein ist keine geeignete rechtliche Grundlage zur Einschränkung des Widmungsumfangs durch die Straßenverkehrsbehörden. Außer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher auch die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit wesentliche Voraussetzung für rechtmäßige straßenverkehrsrechtliche Anordnungen. Denn die Funktion der Straße steht nicht zur Disposition der Straßenverkehrsbehörden.³²

Eine Entwidmung, mit der eine Straße der Öffentlichkeit vollständig entzogen wird, kann nur rechtmäßig im Wege eines besonderen Einziehungsverfahrens durch den Straßenbaulastträger bzw. die entsprechende Aufsichtsbehörde ergehen. In diesem Verfahren ist das Vorhaben der Öffentlichkeit anzukündigen und die Möglichkeit von Einwendungen und Stellungnahmen einzuräumen.³³ Selbst bei einer faktischen Teileinziehung ist das wegerechtliche Verfahren vorrangig.³⁴

Auch angesichts möglicher Überlagerungen zwischen Straßenwegerecht und Straßenverkehrsrecht hat die Gemeinde aus der Selbstverwaltungsgarantie und der von ihr gewährleisteten Planungshoheit einen umfassenden Überprüfungsanspruch, dass straßenverkehrsrechtliche Regelungen die berechtigten gemeindlichen Belange wahren. Eine falsche Verfahrenswahl eröffnet für eine betroffene Gemeinde die Möglichkeit, sich auf die verfassungsrechtliche Bestimmung in Art. 28 II 1 GG zu berufen. Die Gemeinde kann verhindern, dass die Straßenverkehrsbehörden ohne das erforderliche wegerechtliche Verfahren an den Interessen der Gemeinde vorbei durch die Sperrung von Straßen vollendete Fakten schaffen.

7. Straßenverkehrsrecht muss Wegerecht beachten

Im Ergebnis lässt sich festhalten:

– Maßnahmen aus dem Bereich des Straßenverkehrs, insbesondere Anordnungen im Rahmen von § 45 StVO, berühren als staatliche Angelegenheiten nicht sozusagen automatisch die verfassungsrechtlich garantierte gemeindliche Selbstverwaltung/Planungshoheit.

– Die Planungshoheit der Gemeinden ist aber dann berührt, wenn straßenverkehrsrechtliche Regelungen in verfestigte gemeindliche Planungsabsichten eingreifen. Gemeinden sind aller-

25 Dederer, Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen, unter Hinweis auf VGH Mannheim, NZV 2003, 314 und weiteren Hinweisen sowie Lorz, DÖV 1993, 129.

26 BVerwG, Urt. v. 29. 6. 1983 – 7 C 102.82 – UPR 1984, 18.

27 BVerwG, Urt. v. 19. 3. 1976 – VII C 71.72 – 1976, 2175 = VerkMitt 1976, Nr. 101.

28 BVerwG, Urt. v. 25. 4. 1980 – 7 C 19.78 – NJW 1981, 184.

29 BVerwG, Urt. v. 28. 11. 1969 – VII C 67.68 – BVerwGE 34, 241.

30 BVerwG, Urt. v. 25. 4. 1980 – 7 C 19.78 – NJW 1981, 184.

31 Kodall/Krämer, Straßenrecht, Kommentar, 6. Aufl., Anm. 28.2 zu Kap. 24 sowie Jagusch/Zentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Auflage, Anm. 28 b zu § 45 StVO.

32 Jagusch/Zentschel, a. a. O., m. w. Nachw.

33 Kodall/Krämer, Kap. 10, Anm. 11.

34 Kodall/Krämer, Kap. 10, Anm. 17; Marshall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl., Anm. 17 zu § 7.

dings kein Sachwalter anderer öffentlicher Interessen und als Grundstückseigentümer nicht grundrechtsfähig.

– Wenn Gemeindestraßen und -wege von straßenverkehrsrechtlichen Regelungen nachhaltig betroffen sind, wird die gemeindliche Planungshoheit betroffen mit der Folge, dass den Gemeinden ein Überprüfungsanspruch zusteht.

– Straßenverkehrsrechtliche Regelungen finden ihre Grenze im Bereich des Straßenwegerechts. Sie können ein wegerechtliches

Verfahren nicht völlig überlagern oder ersetzen. Dementsprechend kann das Straßenverkehrsrecht nicht den Widmungszweck einer Gemeindestraße auf Dauer erheblich beeinträchtigen oder ganz zunichte machen. Das wegerechtliche Verfahren ist daher in der Regel vorrangig. Die Straßenverkehrsbehörden sind nicht befugt, durch Maßnahmen auf der Grundlage des § 45 StVO das Widmungsverfahren zu umgehen. Auch andere straßenverkehrsrechtliche Anordnungen dürfen an berechtigten gemeindlichen Belangen nicht vorbeigehen.

Die immissions- und abfallrechtliche Bewertung PCB-belasteter Kunststoffherzeugnisse und Kunststoffzubereitungen am Beispiel des Kabelrecyclings¹

Von Regierungsrat z. A. Michael Skolik, Berlin, und Johann Geis, Cottbus²

I. Einleitung

Gegenstand der vorangegangenen Erörterung³ war die Frage, ob Kunststoffherzeugnisse und Kunststoffzubereitungen,⁴ die Stoffe aus der Gruppe der Polychlorierten Biphenyle⁵ enthalten, in den Verkehr gebracht werden dürfen. Im Ergebnis besteht für PCB-belastete Kunststoffherzeugnisse ein umfassendes Verbot des In-Verkehr-Bringens, ohne dass es darauf ankommt, ob die PCB-Gesamtbelastung den Grenzwert von 50 mg/kg überschreitet. PCB-belastete Kunststoffzubereitungen sind indessen bis zu einem PCB-Gesamtgehalt von 50 mg/kg verkehrsfähig. Diese unterschiedliche Bewertung der Verkehrsfähigkeit von Erzeugnissen und Zubereitungen lässt vermuten, dass Erzeugnisse und Zubereitungen auch immissions- und abfallrechtlich unterschiedlichen Bewertungen unterliegen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist dieses jedoch im Ergebnis nicht der Fall. Dürfen PCB-belastete Kunststoffherzeugnisse aber – ungeachtet der Höhe ihrer PCB-Gesamtbelastung – nicht in den Verkehr gebracht werden, so stellt sich die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen gegen das PCB-belastete Kabelgranulat eingeschritten werden kann.⁶ Die hierfür erforderlichen immissions- und abfallrechtlichen Voraussetzungen sollen nunmehr näher dargestellt werden.

II. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflichtigkeit

Bei der Kabelkaltzerlegung⁷ können mehr oder weniger umfangreiche Mengen PCB-belasteten Kabelgranulats anfallen, welche, je nach Zielsetzung des Kabelrecyclingunternehmens, entweder zu Kunststoffherzeugnissen weiterverarbeitet werden sollen, oder aber zwischen- oder endgelagert werden.

Es stellt sich die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Anhäufung PCB-belasteten Kabelgranulats einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedarf. Die Beantwortung dieser Frage hängt zunächst davon ab, ob der Anlagenbetrieb als solcher bereits immissionsschutzrechtlich genehmigt ist. Liegt für

die Anlage eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung vor und bewegt sich die Art und der Umfang des PCB-belasteten Kabelgranulats in dem Rahmen der von der Genehmigung ausgehenden Legalisierungswirkung, so bedarf die Anhäufung des PCB-belasteten Kabelgranulats keiner gesonderten immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Übersteigt der Umfang oder die Beschaffenheit des PCB-belasteten Kabelgranulats die Legalisierungsreichweite der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, oder liegt eine solche Genehmigung nicht vor, so stellt sich die Frage nach der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit und Genehmigungsfähigkeit.

1. Immissionsschutzrechtliche Anlage

a) Begriff der Anlage

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche,

1 Der Beitrag versteht sich als Fortsetzung des Beitrags aus UPR 08/2003, S. 289 ff. zum Verbot des In-Verkehr-Bringens PCB-belasteter Kunststoffherzeugnisse und Kunststoffzubereitungen.

2 Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

3 Siehe UPR 08/2003, S. 289 ff.

4 Gemeint sind Erzeugnisse im Sinne von § 3 Ziffer 5 und Zubereitungen im Sinne von § 3 Ziffer 4 des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz; ChemG).

5 Im folgenden Text werden Polychlorierte Biphenyle aus Vereinfachungsgründen nur als PCB bezeichnet.

6 Es liegt auf der Hand, dass ein Verbot des In-Verkehr-Bringens PCB-belasteter Kunststoffherzeugnisse dazu führt, dass bestehende PCB-belastete Kabelgranulatbestände nicht mehr (wirtschaftlich sinnvoll) weiterverarbeitet werden können, wenn das Kabelrecyclingunternehmen die Kunststoffherzeugnisse wegen deren PCB-Belastung letztendlich nicht absetzen darf. Dieses kann zur Anhäufung großer Mengen PCB-belasteten Kabelgranulats führen, insbesondere dann, wenn das Kabelrecyclingunternehmen in Kenntnis dessen die Kabelkaltzerlegung fortsetzt, um aus den Altkabeln Buntmetalle zu gewinnen, während das PCB-belastete Kabelgranulat an Ort und Stelle verbleibt.

7 Hierbei werden die metallischen Bestandteile der Altkabel zunächst im Wege einer mechanischen Behandlung (Schälen) von ihrer Kunststoffummantelung getrennt. Während die metallischen Bestandteile (Buntmetalle) veräußert werden, werden die Altkabelummantelungen durch Schreddern zu feinkörnigem Kunststoffgranulat verarbeitet. Dieses wird dann unter Wärme- und Druckeinwirkung zu verschiedenen Kunststoffprodukten weiterverarbeitet.