

Gerrit Manssen/Hans-Joachim Schütz (Hrsg.)

Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern



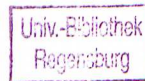
Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

31/PL 452 M289

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Manssen, Gerrit:

Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern / Gerrit Manssen/
Hans-Joachim Schütz (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1999
ISBN 3-7890-6122-0



126 314347

1. Auflage 1999

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band enthält eine Darstellung wichtiger Bereiche des Staats- und Verwaltungsrechts in Mecklenburg-Vorpommern. Er wurde in Zusammenarbeit von Lehrstühlen für Öffentliches Recht der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald und der Juristischen Fakultät der Universität Rostock konzipiert und erstellt. Damit soll den Studenten der Rechtswissenschaften sowie den Referendaren ein zuverlässiges Hilfsmittel zur Vorbereitung auf das Erste bzw. Zweite Juristische Staatsexamen zur Verfügung gestellt werden. Die Stoffzusammenstellung orientiert sich deshalb an den Anforderungen der Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung (JAPO-M-V). Es wurden allerdings nur solche Materien aufgenommen, die in wesentlichen Teilen landesrechtlich geregelt sind.

Bernd Jeand'Heur schied aufgrund seines frühen Todes aus dem Kreis der Autoren aus. In der Folge hat *Volker Neumann* das Schul- und Hochschulrecht als Alleinautor in seine Verantwortung übernommen, *Stefan Koriath* das Staatskirchenrecht verfaßt. Die Durchsicht der einzelnen Beiträge und die Erstellung der Druckvorlagen lag im wesentlichen in den Händen von *Philipp Karr*. Ihnen, allen übrigen Autoren und den Mitarbeitern der beteiligten Lehrstühle danken die Herausgeber für die konstruktive Zusammenarbeit.

Gerrit Manssen

Hans-Joachim Schütz



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
I. Landesverfassungsrecht von <i>Claus Dieter Classen</i>	19
II. Staatskirchenrecht von <i>Stefan Koriath</i>	53
III. Schul- und Hochschulrecht von <i>Volker Neumann</i>	81
IV. Medienrecht von <i>Hans-Joachim Schütz</i>	113
V. Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren von <i>Maximilian Wallerath</i>	177
VI. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht von <i>Erk Volkmar Heyen</i>	217
VII. Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht von <i>Gerrit Manssen</i>	277
VIII. Kommunalrecht von <i>Hans-Joachim Schütz</i>	319
IX. Kommunales Finanz- und Abgabenrecht von <i>Detlef Czybulka</i>	443
X. Umwelt- und Naturschutzrecht von <i>Detlef Czybulka</i>	477
XI. Straßenrecht von <i>Gerrit Manssen</i>	535
Autorenverzeichnis	561
Stichwortverzeichnis	563

Der Begriff „Abwasser“ wird nicht im WHG definiert, sondern in § 39 LWaG. Im Interesse eines umfassenden Gewässerschutzes ist von einem *weiten Abwasserverständnis* auszugehen. Was **Abwasserbeseitigung** ist, wird in § 18a Abs. 1 S. 3 WHG erläutert bzw. gesetzlich definiert. Die Abwasserbeseitigung ist eine **Aufgabe der öffentlichen Hand**, weil der einzelne Haushalt als Abwasserproduzent selten in der Lage sein wird, sein Abwasser nach den Regeln der Technik zu entsorgen. Nach dem maßgeblichen (vgl. § 18a Abs. 2 WHG) **Landesrecht** obliegt die Abwasserbeseitigung **den Gemeinden** im Rahmen der Selbstverwaltung, soweit sie nicht nach § 40 Abs. 4 LWaG auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen wurde, insbesondere auf die **Wasser- und Bodenverbände**, § 40 Abs. 5 LWaG.

Nach dem Verständnis des WHG liegt bei der **Einleitung von Abwasser durch den Abwasserproduzenten** (z.B. Haushalt) **in eine (gemeindliche) Kanalisation keine Gewässerbenutzung** vor, da insoweit der sachliche Anwendungsbereich des WHG nicht berührt wird. Die gemeindliche Kanalisation unterfällt nicht dem Gewässerbegriff des § 1 Abs. 1 Nr. 1 WHG (oberirdische Gewässer). Die Einleitung in die Kanalisation durch den Abwasserproduzenten unterliegt deshalb auch *nicht* dem Instrumentarium der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung. Die Einflußnahme auf die Abwassererzeuger, um eine weitgehende schadlose Nutzung zu ermöglichen, erfolgt im Wege kommunaler Normsetzung durch den **Erlaß von kommunalen Satzungen**. Die Ermächtigung zum Erlaß dieser Satzungen ergibt sich bei den Gemeinden unmittelbar aus dem Kommunalrecht (§ 15 KV M-V für den Anschluß- und Benutzungszwang),²²⁷ für die zur Abwasserbeseitigung gebildeten Wasser- und Bodenverbände aus § 40 Abs. 5 LWaG. Diese Satzungen enthalten zum Teil detaillierte Regelungen über die Pflichten der Abwasserproduzenten.

Beispiel: Ausschluß der Entsorgung giftiger Stoffe über die Abwasserbenutzung.

Auch die Abwasserbewirtschaftung steht unter dem **Postulat der Gemeinwohlverträglichkeit**, das das gesamte Wasserrecht durchzieht, § 18a Abs. 1 S. 1 WHG. Durch das Umweltministerium kann z.B. den Unternehmern von Abwasseranlagen auferlegt werden, die Abwasseranlagen regelmäßig zu untersuchen, auf Sicherheit und Funktion sowie den baulichen Zustand zu prüfen und ähnliches mehr, § 41 LWaG. Der am Ende des Abwasserbeseitigungsprozesses stehende Vorgang der **Einleitung des (vorgeklärten) Abwassers in ein oberirdisches Gewässer ist eine Gewässerbenutzung** (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 WHG), wofür die für die Abwasserbeseitigung zuständige Kommune (oder der sonst Entsorgungspflichtige) eine **wasserrechtliche Erlaubnis** benötigt. Die Erteilung einer Bewilligung ist ausgeschlossen, § 8 Abs. 2 S. 2 WHG.

227 Vgl. hierzu *Schütz*, Kommunalrecht, in diesem Band, S. 400 ff.

Straßenrecht

von *Gerrit Manssen*

Literatur

Allgemeine Darstellungen des Straßenrechts: *Richard Bartlspurger / Willi Blümel / Hans-Wolfgang Schroeter* (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung, Hamburg 1980; *Kurt Kodal/ Helmut Krämer*, Straßenrecht, 5. Auflage, München 1995; *Jürgen Salzwedel*, Straßen- und Verkehrsrecht, in: *Eberhard Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Auflage, Berlin, New York 1995, S. 761 ff.; *Udo Steiner*, Straßen- und Wegerecht, in: *ders.* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Heidelberg 1995, S. 649 ff.

Zum Straßenrecht anderer Bundesländer: *Hans Carl Fickert*, Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage, Köln 1989; *Hans-Jürgen Papier*, Straßen- und Wegerecht, in: *Wilfried Berg / Franz-Ludwig Knemeyer / Hans-Jürgen Papier / Udo Steiner*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 6. Auflage, Stuttgart u.a. 1996, S. 407 ff.; *Josef Prandl / Joachim Gillissen*, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, 9. Auflage, München 1990; *Dieter Walprecht / Rainer Cosson*, Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1984.

Wichtige Spezialdarstellungen: *Winfried Brohm*, Verkehrsberuhigung in Städten, Heidelberg 1985; *Stefan Hügel*, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, Berlin 1991; *Jürgen Ringel*, Die Plangenehmigung im Fachplanungsrecht, Berlin 1996; *Bernhard Stür*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, München 1997.

Gliederung

I.	Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht	536
	1. Die Begriffe „Straßenrecht“ und „Straßenverkehrsrecht“	536
	2. Gesetzgebungsbefugnisse im Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht	537
	3. Verwaltungskompetenzen im Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht	538
	4. Straßenbaulast, Verkehrssicherungspflicht, Verkehrsregelungspflicht	539
II.	Das Statusrecht der öffentlichen Straßen	541
	1. Die Widmung als Grundlage des öffentlichen Sachstatus	541
	a) Die dualistische Konzeption	541
	b) Die Konkretisierung des Nutzungszwecks durch die Widmung	542
	c) Die verwaltungsverfahrenrechtliche und verwaltungsprozeßrechtliche Behandlung der Widmung	542
	d) Die Namensgebung für Straßen	543

2. Veränderungen des öffentlichen Sachstatus	543
a) Die Einziehung einer öffentlichen Straße	543
b) Die Teileinziehung einer öffentlichen Straße	544
c) Die Umstufung einer öffentlichen Straße	544
3. Straßenrechtliche Statusakte bei der Verkehrsberuhigung	545
III. Das Recht der Nutzung öffentlicher Straßen	546
1. Der Gemeingebrauch	546
a) Gemeingebrauch und Straßenverkehrsrecht	546
b) Die Rechtsstellung des allgemeinen Straßenbenutzers	548
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Sondernutzungen	549
a) Privatrechtliche Sondernutzungen	549
b) Öffentlich-rechtliche Sondernutzungen	549
c) Die Satzungsbefugnis nach § 24 Abs. 1 StrWG	551
3. Das Sonderproblem „kommunikative Nutzungsformen“	551
4. Der Anliegergebrauch	553
IV. Planung, Bau und Nachbarrecht öffentlicher Straßen	554
1. Allgemeines	554
2. Grundsätzliches zum Planfeststellungsverfahren	555
a) Ablauf und Rechtmäßigkeitsanforderungen	555
b) Die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses	557
c) Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit Planfeststellungsbeschlüssen	557
3. Sonstige Fragen des Nachbarrechts öffentlicher Straßen	559

I. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

1. Die Begriffe „Straßenrecht“ und „Straßenverkehrsrecht“

In der Bundesrepublik Deutschland existiert ein öffentliches Straßennetz mit einer Gesamtlänge von ca. 620.000 km.¹ Es dient dem Transport von Menschen und Gütern, der Erschließung von bebauten und unbebauten Grundstücken, aber auch vielfältigen kommunikativen Zwecken. Die **Zurverfügungstellung von öffentlichen Straßen** ist **Gegenstand des öffentlichen Straßenrechts**. Es handelt sich um einen Anwendungsfall der öffentlichen **Leistungsverwaltung**. Die Planung, der Bau, die Finanzierung und die Verwaltung öffentlicher Straßen erfolgt im Regelfall durch die öffentliche Hand. Umfangreiche Privatisierungsanstrengungen haben jedoch auch vor dem Straßenrecht nicht Halt gemacht. Die Planung von Straßen ist teilweise auf private Planungsgesellschaften (vor allem: Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft – DEGES²) übertragen worden. Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen wurden privatisiert (§ 15

¹ Vgl. *Steiner*, Rn. 3.

² Siehe dazu *Wahl*, DVBl. 1993, 517 ff.

FStrG);³ Bau und Finanzierung von Bundesstraßen durch Private ermöglicht schließlich das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.⁴

Mit dem Straßenrecht sachlich verwandt, von ihm jedoch rechtlich zu unterscheiden, ist das **Straßenverkehrsrecht**.⁵ Das straßenrechtliche Instrument der Widmung gibt einen nutzungsrechtlichen Rahmen vor. Innerhalb dieses Rahmens und innerhalb der aufgrund von Normen des Straßenverkehrsrechts ergehenden Beschränkungen ist jedermann die Benutzung der Straße gestattet (siehe § 21 Abs. 1 S. 1 StrVG M-V, sog. Gemeingebrauch).⁶ Generelle und abstrakte Beschränkungen des von der Widmung eröffneten Gemeingebrauchs enthält vor allem die **Straßenverkehrsordnung (StVO)**, zu Beschränkungen für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken ermächtigt § 45 StVO. Beschränkungen gemäß § 45 StVO ergehen in Form von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (§ 45 Abs. 4 StVO). Somit regelt das Straßenrecht die Zurverfügungstellung der öffentlichen Leistung Straße, im Straßenverkehrsrecht als Materie des Sonderordnungsrechts geht es hingegen um die Garantie von Sicherheit und Ordnung des Verkehrs (§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO) sowie die Einbettung der Straßen in das Straßenumfeld, etwa durch Maßnahmen zum Lärmschutz oder zur Unterstützung der von einer Gemeinde angestrebten städtebaulichen Entwicklung (siehe § 45 Abs. 1a und 1b StVO).

2. Gesetzgebungsbefugnisse im Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Die Gesetzgebungskompetenzen für das Straßenrecht sind nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung auf Bund und Länder verteilt. Gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG** hat der Bund die Kompetenz zur Regelung folgender Bereiche: „den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Die Kompetenz für den **Straßenverkehr** betrifft das Straßenverkehrsrecht. Sie hat der Bund vor allem durch den Erlaß der **Straßenverkehrsordnung (StVO)** abschließend in Anspruch genommen (teilweise sind dort allerdings auch Regelungen getroffen worden, die sich kompetenzmäßig auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG – Bodenrecht – stützen, so vor allem § 45 Abs. 1b Nr. 5 und Abs. 1b S. 2 StVO).⁷

Das **Kraftfahrwesen** umfaßt die von der Herstellung bis zur Benutzung von Kraftfahrzeugen entstehenden Rechts- und Wirtschaftsfragen.⁸ Auf diese Kompetenz stützt sich vor allem der Erlaß der **Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO)**.

„**Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr**“ betrifft vor allem die Regelungen im **Bundesfernstraßengesetz (FStrG)** über die Planung, den Bau und die Unterhaltung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, also Materien des Straßenrechts. Auf die Kompetenz zur Erhebung und Verteilung von **Gebühren** für die

3 Vgl. *Steiner*, NJW 1994, 1712 ff.

4 FStrPrivFinG vom 30.8.1994, BGBl. I S. 2243. Dazu *Steiner*, NJW 1994, 3150 f.

5 Zur Abgrenzung siehe BVerfGE 40, 371 (378); *Brohm*, S. 26 ff.; *Hügel*, S. 24 ff.

6 Ausführlicher zu dem Ganzen unten S. 541 ff.

7 Vgl. dazu BVerwG, NVwZ 1995, 165 ff.

8 *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1997, Art. 74 Rn. 54.

Benutzung öffentlicher Straßen sind etwa die Bestimmungen in der Straßenverkehrsordnung über Parkgebühren (vgl. § 13 StVO) gestützt.⁹

Das Recht der übrigen Straßen und Straßenklassen ist in den Straßengesetzen der Länder geregelt (Art. 70 Abs. 1 GG), in **Mecklenburg-Vorpommern im Straßen- und Wegegesetz** (StrWG) vom 13.1.1993.¹⁰

3. Verwaltungskompetenzen im Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

a) Der Vollzug des Straßenrechts

Hinsichtlich des Vollzugs des Straßenrechts sind allgemein folgende Aufgabenträger und Behörden zu unterscheiden:

Die öffentlichen Straßen werden bestimmten **Körperschaften des öffentlichen Rechts** (Land, Kreis, Gemeinde) zugeordnet. Diese sind vor allem für den Bau und die Unterhaltung der Straßen zuständig (§ 11 Abs. 1 S. 1 StrWG). Man bezeichnet sie als **Straßenbaulastträger**.

Die Tätigkeit der Straßenbaulastträger und der Straßenbaubehörden wird von den **Straßenaufsichtsbehörden** überwacht. Bei der Straßenaufsicht handelt es sich um eine besondere Art der Fachaufsicht. Gegenüber Landkreisen, kreisfreien Städten, Gemeinden und Zweckverbänden hingegen liegt eine Sonderform der Rechtsaufsicht vor (§ 52 Abs. 1 S. 2 StrWG).

Die **Bundesstraßen** (§ 1 Abs. 2 FStrG) werden gemäß Art. 90 Abs. 2 GG **von den Ländern** im Auftrag des Bundes **verwaltet** (Bundesauftragsverwaltung).¹¹ Insofern gelten die allgemeinen Regeln des Art. 85 GG. Nach außen hin tritt das Land als Träger der Straßenbaulast auf. Straßenbaubehörden sind deshalb die Straßenbauämter bzw. die (in der Regel größeren) Gemeinden, soweit sie Träger der Straßenbaulast an Ortsdurchfahrten sind (§ 60 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 i. V. m. § 5 FStrG. Beachte: § 13 StrWG betrifft nicht die Bundesfernstraßen, sondern die Ortsdurchfahrten für Land- und Kreisstraßen!). Das Land ist also hinsichtlich der Bundesstraßen Träger der sog. externen Straßenbaulast. Dem Bund obliegen lediglich intern die Kosten für die Unterhaltung und den Ausbau der Bundesfernstraßen (sog. interne oder finanzielle Straßenbaulast, siehe Art. 104 Abs. 2 GG). Bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen ist alleine das Land aktiv- bzw. passivlegitimiert. Der Bund ist weder notwendig (§ 65 Abs. 2 VwGO) noch fakultativ (§ 65 Abs. 1 VwGO) beizuladen.¹²

9 Siehe auch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen vom 30.8.1994, BGBl. I S. 1765.

10 GVOBl. S. 42, geändert durch EnteignungsG v. 2.3.1993, GVOBl. S. 178. Die Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 1/1770) ist zur Auslegung des Gesetzes unergiebig.

11 Siehe ausführlicher *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 1996, Art. 90 Rn. 24 ff.

12 BayVGH, DÖV 1983, 602; anders noch BVerwGE 52, 226 (229): fakultative Beiladung möglich.

b) Der Vollzug des Straßenverkehrsrechts

Für den Vollzug der Straßenverkehrsordnung, vor allem durch Aufstellen von Verkehrszeichen nach § 45 StVO und die Erteilung von Ausnahmegewilligungen und Erlaubnissen nach § 46 StVO, sind die **Straßenverkehrsbehörden** zuständig (§ 44 Abs. 1 S. 1 StVO). Die **Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts** (Zuständigkeitsverordnung – Straßenverkehr, StrVZustVO)¹³ bestimmt die in Mecklenburg-Vorpommern zuständigen Behörden (siehe § 44 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. StVO). Im Grundsatz sind die Landräte und Bürgermeister der kreisfreien Städte für den Vollzug der Straßenverkehrsordnung zuständig (§ 2 StrVZustVO), eingeschränkte Zuständigkeiten haben auch die Bürgermeister der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern (§ 4 StrVZustVO). Die Aufgaben werden von den Landräten und Bürgermeistern im **übertragenen Wirkungskreis** (§ 3 Abs. 1 KV) für die jeweiligen Körperschaften wahrgenommen.¹⁴ Die Aufsicht ist in § 44 Abs. 1 S. 2 StVO teilweise abweichend von den Bestimmungen der Kommunalverfassung geregelt.

4. Straßenbaulast, Verkehrssicherungspflicht, Verkehrsregelungspflicht

Aus der Trennung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht ergeben sich **drei Grundpflichten** der beteiligten Behörden und Körperschaften, die zu unterscheiden sind:

Die Straßenverkehrsbehörden haben die Pflicht, darüber zu entscheiden, wo welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen sind (§ 45 Abs. 2 und 4 StVO). Dies wird als **Verkehrsregelungspflicht** bezeichnet.¹⁵ Sie ist eine den Straßenverkehrsbehörden gegenüber allen Verkehrsteilnehmern obliegende Amtspflicht nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG.¹⁶ Die schuldhaftige Verletzung dieser Pflicht führt deshalb zu entsprechenden Schadensersatzpflichten.

Die **Straßenbaulast** umfaßt hingegen alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben (§ 11 Abs. 1 S. 2 StrWG).¹⁷ Im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit ist der Straßenbaulastträger dazu verpflichtet, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand anzulegen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern (§ 11 Abs. 1 S. 2 StrWG). Nicht zu den Aufgaben aus der Straßenbaulast gehören das Schneeräumen, das Streuen bei Schnee- oder Eisglätte sowie die Beleuchtung und Reinigung (§ 11 Abs. 2 StrWG).

Der einzelne Verkehrsteilnehmer oder auch der Straßenanlieger hat keinen Anspruch darauf, daß der Straßenbaulastträger seine Verpflichtungen aus der Straßenbaulast angemessen erfüllt.¹⁸ Die aus der Straßenbaulast folgenden Amtspflichten sind nicht im Sin-

13 Vom 1.7.1991, GVOBl. S. 245, zuletzt geändert durch VO vom 1.4.1996, GVOBl. S. 176.

14 Vgl. hierzu allgemein *Schütz*, Kommunalrecht, in diesem Band, S. 355 ff., 426.

15 *Steiner*, Rn. 100.

16 BGH, VersR 1985, 835 ff.; OLG Karlsruhe, NVwZ 1989, 399.

17 Ausführlich *Kodal/Krämer*, S. 279 ff.

18 Vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 482 f. zum Anspruch auf die Beseitigung von Fahrbahnschäden.

ne von § 839 BGB drittgerichtet.¹⁹ Auf ihre Verletzung können deshalb Benutzer der Straße keine Schadensersatzpflichten gründen. Die Kontrolle der Erfüllung der Verpflichtungen erfolgt alleine durch die Straßenaufsichtsbehörden (siehe §§ 52 ff. StrWG).

Neben der Straßenbaulast obliegt den Straßenbaulasträgern als eigenständige Rechtspflicht eine **Verkehrssicherungspflicht**.²⁰ Es handelt sich bei der Verkehrssicherungspflicht um die Anwendung eines allgemeinen zivilrechtlichen Grundsatzes. Der Straßenbaulasträger schafft durch die Verkehrseröffnung auf einer rechtlich öffentlichen Straße eine Gefahrenquelle. Er ist deshalb verpflichtet, zur Abwehr der daraus Dritten drohenden Gefahren die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.²¹ Ansonsten setzt er sich einer zivilrechtlichen Schadensersatzpflicht nach §§ 823 ff. BGB aus.²² § 10 Abs. 2 StrWG führt allerdings insoweit eine Modifizierung herbei, als danach auch die Verkehrssicherungspflichten den Organen und Bediensteten der damit befaßten Körperschaft und Behörden als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit obliegen. Damit sind Schadensersatzpflichten nicht aus § 823 Abs. 1 BGB, sondern aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG ableitbar. Die Rechtsprechung hat jedoch der gesetzgeberischen Einordnungsentscheidung in zwei wesentlichen Punkten die Gefolgschaft versagt und den Schadensersatzanspruch aus Amtshaftung dem Anspruch aus § 823 Abs. 1 BGB angepaßt:

- Die Subsidiaritätsklausel des § 839 Abs. 1 S. 2 BGB ist nicht anwendbar. Der Straßenbaulasträger haftet also auch dann, wenn der Geschädigte auf andere Weise Ersatz erlangen kann.²³
- Der Umfang der Ersatzpflicht beschränkt sich auf die Vermeidung von Schäden für die in § 823 Abs. 1 BGB genannten Rechte und Rechtsgüter. Reine Vermögensschäden sind deshalb nicht ersatzfähig (etwa ein entgangener Gewinn wegen eines verpaßten Termins, weil ein Verkehrsteilnehmer in einen Stau geraten ist, den der verkehrssicherungspflichtige Straßenbaulasträger zu verantworten hatte).

In den neuen Bundesländern kommt neben Ansprüchen aus Amtshaftung ein Anspruch nach § 1 StHG in Betracht. Insoweit dürften jedoch ebenfalls die von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Modifikationen gelten.

19 BGH, DÖV 1967, 387 (388).

20 Daß de lege lata zwischen Straßenbaulast und Verkehrssicherungspflicht zu unterscheiden ist, kommt vor allem in § 10 Abs. 2 StrWG zum Ausdruck. Ausführlich *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 1991, S. 27 ff.

21 BGHZ 9, 373 ff.; Z 24, 124 ff.; Z 60, 54 ff.

22 Vgl. *Steiner*, Rn. 100.

23 BGH, NJW 1979, 2043 f.; NJW 1981, 682.

II. Das Statusrecht der öffentlichen Straßen

1. Die Widmung als Grundlage des öffentlichen Sachstatus

a) Die dualistische Konzeption

Die Zurverfügungstellung einer Straße für den öffentlichen Verkehr erfolgt durch **Widmung** (§ 7 StrWG). Sie führt zur Entstehung einer öffentlichen Straße im Sinne des Straßenrechts („**rechtlich öffentliche Straße**“). Mit Wirksamkeit der Widmung liegt eine **öffentliche Sache im Gemeingebrauch** vor. Dies bedeutet, daß die **Benutzung** der Straße **jedermann** im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften zum Zwecke des Verkehrs gestattet ist, und zwar unentgeltlich²⁴ und ohne vorhergehenden Zulassungsakt (vgl. § 21 StrWG).

Fehlt es an einer **Widmung**, liegt **entweder** eine **tatsächlich öffentliche Straße** oder ein **Privatweg** vor. **Tatsächlich öffentliche Straßen** sind solche Verkehrsflächen, die von dem Verfügungsberechtigten ausdrücklich oder konkludent einem nicht näher umrissenen Personenkreis zu Verkehrszwecken zur Verfügung gestellt werden (Beispiel: Parkplätze von Supermärkten, Zufahrten zu einer Tankstelle).²⁵ Sie unterliegen zwar den Regeln des Straßenverkehrsrechts, nicht hingegen denen des Straßenrechts. Es bestehen deshalb keine Verpflichtungen aus der Straßenbaulast und keine Ansprüche unter dem Aspekt des Gemeingebrauchs. Aus Gründen des Vertrauensschutzes können sich allerdings Beschränkungen des Rechts des Eigentümers ergeben, die Zulassung des öffentlichen Verkehrs eigenmächtig rückgängig zu machen²⁶. Ein **Privatweg** liegt vor, wenn der Verfügungsberechtigte Vorsorge dafür trifft, daß nur bestimmte Personen den Verkehrsgrund benutzen können (z.B. mit einer Schranke gesicherter Parkplatz für die Mitarbeiter eines Unternehmens).

Die Widmung setzt voraus, daß entweder der Träger der Straßenbaulast Eigentümer des der Straße dienenden Grundstücks ist oder der dinglich Berechtigte der Widmung zugestimmt hat oder eine unanfechtbare Besitzeinweisung gemäß § 48 Abs. 6 StrWG stattgefunden hat (§ 7 Abs. 3 StrWG). Gleichwohl **läßt** die **Widmung** die **bürgerlich-rechtliche Eigentumlage unberührt**. Denn der **öffentliche Sachstatus** an einer öffentlichen Sache ist **dualistisch** konzipiert.²⁷ Soweit der durch die Widmung bestimmte öffentliche Zweck der Straße reicht, werden die bürgerlich-rechtlichen Befugnisse aus dem Eigentum überlagert, verdrängt bzw. modifiziert.²⁸ Ansonsten bleiben die Befugnisse aus dem bürgerlichen Eigentum bestehen. Man spricht deshalb auch von der „Theorie des modifizierten Privateigentums“.²⁹ Besonders deutlich wird der dualistische Rechtsstatus

24 Die Erhebung von Mautgebühren ist jedoch zulässig nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz – FStuPrivFinG – vom 30.8.1994, BGBl. I S. 2243. Vgl. dazu auch *Schmidt*, NVwZ 1995, 38 f.

25 Vgl. *Steiner*, Rn. 30.

26 Siehe BayObLG, BayVBl. 1994, 220.

27 Ausführlich *Bartlspenger*, in: *Bartlspenger/Blümel/Schroeter*, S. 13 ff.

28 *Steiner*, Rn. 25.

29 *Steiner*, Rn. 25.

der öffentlichen Straße im Sondernutzungsrecht. Soweit die Straße zu anderen als zu Verkehrszwecken genutzt wird, ist eine öffentlich-rechtlich Sondernutzungserlaubnis erforderlich, wenn hierdurch der Gemeingebrauch beeinträchtigt wird (§ 22 i. V. m. § 30 Abs. 1 Nr. 1 StrWG). Kommt es hingegen nicht zu einer Beeinträchtigung des Widmungszwecks, richtet sich die Einräumung der Erlaubnis nach bürgerlichem Recht (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 StrWG).

b) Die Konkretisierung des Nutzungszwecks durch die Widmung

Mit der Widmung ist die **Straße** in eine bestimmte Straßengruppe **einzuordnen** (§ 7 Abs. 4 StrWG). Hieraus ergibt sich der abstrakt umrissene Nutzungszweck der Straße. Zu unterscheiden sind folgende **Straßengruppen**:

- Im Bundesfernstraßengesetz die Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 FStrG) und die Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG).
- Im Straßen- und Wegegesetz je nach dem Träger der Straßenbaulast
 - Landesstraßen (§ 3 Nr. 1 StrWG),
 - Kreisstraßen (§ 3 Nr. 2 StrWG),
 - Gemeindestraßen (§ 3 Nr. 3 StrWG),
 - Sonstige öffentliche Straßen (§ 3 Nr. 4 StrWG).

Die **Einstufung** erfolgt entsprechend der zu erwartenden bzw. beabsichtigten **Verkehrsbedeutung** der Straße. Bei den gesetzlichen Charakterisierungsmerkmalen für die verschiedenen Straßenklassen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die voller gerichtlicher Überprüfung unterliegen. Ein behördlicher Gestaltungsspielraum besteht nicht.³⁰

Die **Widmung** kann auf bestimmte Benutzerkreise (Beispiel: Anlieger) oder bestimmte Benutzungsarten (Beispiel: Fußgängerverkehr) **beschränkt** werden. Dies gilt, obwohl § 7 Abs. 4 StrWG nur von einer Beschränkung auf bestimmte Benutzungsarten spricht.³¹ Eine Beschränkung auf bestimmte Benutzungszeiten ist hingegen nicht vorgesehen und deshalb unzulässig.

c) Die verwaltungsverfahrenrechtliche und verwaltungsprozeßrechtliche Behandlung der Widmung

Von der Rechtsnatur her handelt es sich bei einer **Widmung** um eine **Allgemeinverfügung** gemäß § 35 S. 2, 2. und 3. Var. VwVfG. Die Widmung begründet die Eigenschaft der Sache als öffentliche Sache (§ 35 S. 2, 2. Var. VwVfG), gleichzeitig regelt sie die Benutzung der Sache durch die Allgemeinheit (§ 35 S. 2, 3. Var. VwVfG). Anwendbar

³⁰ BayVGH, NVwZ 1991, 590 ff.

³¹ Wenn jedoch gemäß § 9 Abs. 2 StrWG eine Teileinziehung im Hinblick auf bestimmte Benutzerkreise möglich ist, spricht dies dafür, daß die Widmung auch von vornherein auf bestimmte Benutzerkreise beschränkt werden kann.

sind die sonstigen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V), soweit nicht gesetzliche Sonderregelungen bestehen oder die besondere Eigenart der Widmung der Anwendbarkeit entgegensteht. Die Bekanntgabe der Widmung erfolgt abweichend von § 41 VwVfG zwingend öffentlich (vgl. hingegen § 41 Abs. 3 VwVfG). Weiterhin gilt die Widmung aus Gründen der Rechtssicherheit als nebenbestimmungsfeindlich.³² Die Aufhebung des öffentlichen Sachstatus erfolgt nicht nach §§ 48, 49 VwVfG, sondern durch Einziehung oder Teileinziehung (§ 9 StrWG).

Prozessuale Konsequenz aus der Einordnung der Widmung als Verwaltungsakt ist die grundsätzliche Statthaftigkeit der **Anfechtungsklage** (§ 42 Abs. 1 VwGO) gegen eine verfügte Widmung. Die notwendige Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) kann sich etwa daraus ergeben, daß die Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers über das Grundstück nicht besteht und deshalb zu Lasten des Grundstückseigentümers ein Verstoß gegen § 7 Abs. 3 StrWG vorliegt. Möglich ist auch, daß sie aus den mittelbar aus der Widmung folgenden Anbauverböten und -beschränkungen (§§ 31 ff. StrWG) resultiert.

d) Die Namensgebung für Straßen

Gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 StrWG können die **Gemeinden** den Straßen Namen geben und Namensschilder anbringen. Eine solche Benennung ist ein adressatloser, dinglicher Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung gemäß Art. 35 Satz 2, 2. Alt. VwVfG. Die Namensgebung erfolgt als Ordnungsaufgabe der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis gemäß § 2 Abs. 1 KV. Im Falle der Umbenennung haben die betroffenen Anwohner ein subjektiv-öffentliches Recht auf Berücksichtigung ihrer öffentlich-rechtlich geschützten Belange an der Beibehaltung des bisherigen Straßennamens.³³ Die Namensgebung ist nicht Bestandteil der Widmung.

2. Veränderungen des öffentlichen Sachstatus

a) Die Einziehung einer öffentlichen Straße

Die Aufhebung des öffentlichen Sachstatus einer Straße erfolgt durch Einziehung oder durch Teileinziehung (§ 9 StrWG). Die **Einziehung** setzt voraus, daß die **Straße jegliche Verkehrsbedeutung verloren** hat.³⁴ Sie hat zur Folge, daß eine Straße im Sinne des öffentlichen Straßenrechts nicht mehr vorliegt. Die Einziehung wird durch die Straßenaufsichtsbehörde, nicht durch die Straßenbaubehörden verfügt, die allerdings den entsprechenden Antrag stellen müssen (vgl. § 9 Abs. 1 i. V. m. § 54 StrWG). Der Entscheidung vorauszugehen hat ein formalisiertes Verfahren, vor allem sind die Pläne öffentlich bekanntzumachen (zu den Einzelheiten siehe § 9 Abs. 3 und 4 StrWG). Der Träger der

32 Steiner, Rn. 35.

33 BayVGh, BayVbl. 1988, 496 f.; BayVbl. 1995, 726; VGh Mannheim, NVwZ 1992, 196.

34 Walprecht/Cosson, § 7 Rn. 62.

Straßenbaulast ist anzuhören (§ 9 Abs. 2 S. 2 StrWG). Lediglich in Bagatellfällen kann auf das formalisierte Verfahren verzichtet werden (§ 9 Abs. 7 StrWG).

Die Einziehung ist ein gebundener Verwaltungsakt, eine **Allgemeinverfügung** gemäß § 35 S. 2, 2. und 3. Var. VwVfG. Sie erfolgt entweder dann, wenn eine öffentliche Straße jegliche Verkehrsbedeutung verloren hat (§ 9 Abs. 1 StrWG) oder wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die Einziehung sprechen (§ 9 Abs. 2 StrWG). Zulässig ist es auch, einen Teil einer Straße einzuziehen.

Der normale **Verkehrsteilnehmer** sowie die **Inhaber von Sondernutzungserlaubnissen** sind gegen die Einziehung einer Straße nach überwiegender Auffassung **nicht klagebefugt** (§ 42 Abs. 2 VwGO).³⁵ Dies wird damit begründet, daß ihre Rechtsposition Gegenstand einer einfachgesetzlichen Gewährleistung ist, welche die Existenz der öffentlichen Straße voraussetzt.³⁶ Bestätigt wird dieses Ergebnis durch § 21 Abs. 5 StrWG. Daraus, daß auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs kein Anspruch besteht, läßt sich folgern, daß auch kein Anspruch darauf besteht, daß der Gemeingebrauch nur in Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften beschränkt wird. Auch aus § 21 Abs. 3 StrWG ergibt sich nichts Abweichendes. Ein subjektiv-öffentliches Recht von Straßennutzern läßt sich aus der Vorschrift nicht ableiten. **Anders** ist die **Rechtsposition von Anliegern** (vgl. unten S. 553 f.). Sie haben ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugänglichkeit ihres Grundstücks und **können** eine Einziehung **verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen**, wenn ihr Grundstück anderweitig nicht erschlossen ist.³⁷

b) Die Teileinziehung einer öffentlichen Straße

Das Instrument der **Teileinziehung** eröffnet die Möglichkeit, **nachträglich** eine **Beschränkung der Widmung** auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise vorzunehmen (Beispiel: Ausschluß des Kraftfahrzeugverkehrs zur Schaffung einer Fußgängerzone).³⁸ Anders als in anderen Bundesländern³⁹ handelt es sich in Mecklenburg-Vorpommern um eine gebundene Entscheidung (vgl. § 9 Abs. 2 StrWG). Gleichwohl wird dieser Vorgang oft planerischen Charakter haben, bei dem städteplanerische und verkehrspolitische Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen sind. Die Teileinziehung ist eine **Allgemeinverfügung** gemäß § 35 S. 2, 3. Var. VwVfG. Hinsichtlich der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) gegen eine Teileinziehungsentscheidung gilt gleiches wie bei der Einziehung.

c) Die Umstufung einer öffentlichen Straße

Die (erstmalige) straßenrechtliche Widmung ist mit der Einstufung der Straße in eine Straßengruppe verbunden (§ 7 Abs. 1 S. 4 StrWG). Die Einstufung richtet sich nach der erwarteten bzw. beabsichtigten Verkehrsbedeutung der Straße. Ändert sich die Ver-

35 Vgl. *Papier*, Rn. 157.

36 BayVGH, BayVBl. 1992, 276 (277).

37 BVerwG, NJW 1975, 1528 (1528); vgl. auch *Walprecht/Cosson*, § 7 Rn. 66.

38 *Hügel*, S. 22.

39 Vgl. die Übersicht bei *Steiner*, Rn. 40.

kehrsbedeutung im nachhinein (etwa durch den Bau oder die Sperrung einer anderen Straße) oder erweist sich die Prognose über die Verkehrsbedeutung als unrichtig, ist hierauf im Wege der **Umstufung** zu reagieren. Die Straße ist entweder in eine höhere Straßengruppe **aufzustufen** oder in eine niedrigere Straßengruppe **abzustufen** (§ 8 Abs. 1 StrWG). Hierdurch wechselt i. d. R. der Träger der Straßenbaulast.

Zuständig für die Umstufung ist im Bereich des Straßen- und Wegegesetzes die oberste **Landesstraßenbaubehörde**, also gemäß § 57 Abs. 1 StrWG das Wirtschaftsministerium. Gleiches gilt, wenn von der Umstufungsentscheidung Bundesfernstraßen betroffen sind. Dann ist verfahrensrechtlich allerdings das Einverständnis des Bundesministers für Verkehr erforderlich (§ 2 Abs. 6 FStrG). Lediglich für die Aufstufung von sonstigen öffentlichen Straßen zu Gemeindestraßen oder für die Abstufung von Gemeindestraßen zu sonstigen öffentlichen Straßen ist der Träger der Straßenbaulast, also die jeweilige **Gemeinde** (§§ 14, 16 StrWG) zuständig. Innerhalb einer Straßengruppe findet eine Auf- oder Abstufung nicht statt (eine Ortsstraße gemäß § 3 Nr. 3 a StrWG kann nicht zu einer Gemeindeverbindungsstraße gemäß § 3 Nr. 3 b StrWG „abgestuft“ werden).⁴⁰

Das Umstufungsverfahren ist als **internes Verwaltungsverfahren** ohne Öffentlichkeitsbeteiligung konzipiert. Lediglich die Entscheidung über die Umstufung ist öffentlich bekanntzumachen (§ 8 Abs. 1 S. 2 StrWG M-V). Die Umstufungsentscheidung ist eine **Allgemeinverfügung** gemäß § 35 S. 2, 2. und 3. Var. VwVfG. **Anfechtungsbefugt** gegen eine Umstufungsentscheidung sind zunächst die beteiligten **Träger der Straßenbaulast**. Ihre Klagebefugnis folgt aus der unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen der Umstufungsentscheidung, nämlich dem Wegfall bzw. dem Übergang der Straßenbaulastverpflichtung und dem damit einhergehenden Eigentumswechsel (vgl. § 18 StrWG). Anfechtungsbefugt sind auch die **Eigentümer von Anliegergrundstücken**, soweit der Wechsel der Straßengruppe zu restriktiveren Regeln für die Nutzung der eigenen Grundstücke führt (§§ 31 ff. StrWG). Sonstige Verkehrsteilnehmer sind nicht klagebefugt.

3. Statusrechtliche Akte bei der Verkehrsberuhigung

Die Gemeinden und Städte sind aus städtebaulichen und verkehrspolitischen Gründen vielfach daran interessiert, die innerörtlichen Bereiche vom Kraftfahrzeugverkehr möglichst weitgehend freizuhalten oder jedenfalls anderen Verkehrsteilnehmern bei der Benutzung der Straßen einen Vorrang gegenüber dem Autoverkehr einzuräumen. Solche Maßnahmen können teilweise allein **auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage** ergehen. So ermöglicht § 45 Abs. 1b Nr. 3, 2. Var. VwVfG die **Einführung von verkehrsberuhigten Bereichen**. Dort bleibt der Kraftfahrzeugverkehr zugelassen (vgl. § 42 Abs. 4a StVO). Eine **Änderung der Widmung** und die **Teileinziehung oder Umstufung** etwa einer von der Einrichtung des verkehrsberuhigten Bereiches betroffenen Gemeindestraße (§ 3 Nr. 3 StrWG) ist **nicht erforderlich**.⁴¹ Gleiches gilt für die Einrichtung

40 Vgl. Steiner, Rn. 44.

41 Anders Brohm, S. 38.

einer sog. **Tempo-30-Zone** (Rechtsgrundlage: § 45 Abs. 1b Nr. 3, 3. Var. StVO „geschwindigkeitsbeschränkte Zonen“).

Bei der **Einrichtung einer Fußgängerzone**⁴² hingegen wird der Kraftfahrzeugverkehr als Regelverkehr ausgeschlossen (siehe § 41 Abs. 2 Nr. 5, Zeichen 242 und 243 StVO). Die *Straßenverkehrsordnung* bietet deshalb lediglich die Rechtsgrundlage für die *Kennzeichnung* von Fußgängerbereichen (§ 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO). Vorausgehen muß ein **straßenrechtlicher Statusakt**, der die Benutzung der Straße zu Zwecken des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen ausschließt.⁴³ Soweit es sich bei dem betroffenen Straßenabschnitt bisher nicht um eine öffentliche Straße handelt (seltener Fall, vgl. auch § 62 StrWG: Straßen, die nach bisherigem Recht die Eigenschaft einer öffentlichen Straße besitzen, bleiben öffentliche Straße im Sinne des Straßen- und Wegegesetzes), muß eine erstmalige **Widmung** als „Gemeindestraße“ (§ 3 Nr. 3 a StrWG „Ortsstraße“) erfolgen.⁴⁴ In der Regel sind von der Einrichtung der Fußgängerzone jedoch Straßen betroffen, die bisher allgemein für Zwecke des Verkehrs gewidmet sind. Bei ihnen hat eine **Teileinziehung** gemäß § 9 Abs. 2 StrWG zu erfolgen.⁴⁵

III. Das Recht der Nutzung öffentlicher Straßen

1. Der Gemeingebrauch

a) Gemeingebrauch und Straßenverkehrsrecht

Grundform der Nutzung einer öffentlichen Straße ist der **Gemeingebrauch**.⁴⁶ Zum Gemeingebrauch zählen allein **Verkehrsvorgänge**, die sich **im Rahmen der Widmung** (abstrakter Gemeingebrauch) und zusätzlich **in den Grenzen der Straßenverkehrsvorschriften** halten (konkreter Gemeingebrauch) (§ 21 Abs. 1 S. 1 StrWG). Wird die Straße vorwiegend zu anderen Zwecken als zu solchen des Verkehrs gebraucht, liegt kein Gemeingebrauch vor (§ 21 Abs. 1 S. 2 StrWG). Kennzeichnend für einen **Verkehrsvorgang** ist die **Fortbewegung mit dem Ziel der Ortsveränderung**.

Die Definition des Gemeingebrauchs in § 21 Abs. 1 S. 1 StrWG zeigt die **enge Verbindung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht**. Hieraus ergeben sich teilweise auch **Abgrenzungsprobleme**. Zwei Grundaussagen erleichtern jedoch die Orientierung:

Zunächst gilt der sog. **Vorbehalt des Straßenrechts**.⁴⁷ Es ist die (straßenrechtliche) **Widmung**, die den Nutzungsrahmen für die Straße festlegt. Nur *innerhalb dieses Rah-*

42 Vgl. auch Steiner, in: *Bartlsperger/Blümel/Schroeter*, S. 605 ff.

43 Brohm, S. 26; Hügel, S. 23.

44 Die Einordnung als Gemeindestraße nach § 3 Nr. 3 StrWG und nicht als sonstige öffentliche Straße nach § 3 Nr. 4 StrWG entspricht der Verwaltungspraxis im Lande und auch dem Recht anderer Bundesländer. Vgl. zu letzterem Fickert, § 7 Rn. 22.

45 Vgl. Steiner, Rn. 47 ff.; Brohm, S. 39.

46 Ausführlich Salzwedel, in: *Bartlsperger/Blümel/Schroeter*, S. 97 ff.

47 Vgl. dazu Steiner, Rn. 164, 166.

mens ordnen die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO). So darf die Straßenverkehrsbehörde keinen Verkehr genehmigen, der widmungsmäßig nicht zugelassen ist.

Beispiel:⁴⁸ Die Erteilung einer Ausnahme nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO vom Verbot, eine Fußgängerzone mit dem Auto zu befahren, kann nicht erteilt werden. Der Kraftfahrzeugverkehr ist widmungsrechtlich ausgeschlossen und kann *nur durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis* nach § 22 StrVG, *nicht durch eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis* rechtlich zugelassen werden.

Die **Erweiterung** der Widmung auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage ist unzulässig, die Widmung bildet eine „Obergrenze“.⁴⁹

Von § 21 Abs. 1 S. 1 StrVG ausdrücklich zugelassen ist hingegen die **Beschränkung** des widmungsmäßigen Gebrauchs der Straße durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen. Sie erfolgen in der Regel aufgrund von § 45 Abs. 1 S. 1 StVO und setzen eine **Gefahr für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs** voraus.⁵⁰ Solange die Gefahrenlage andauert, werden widmungsmäßig eigentlich zulässige Nutzungen ausgeschlossen. Zu einer dauerhaften (faktischen) Teilentwidmung der Straße soll es nicht kommen dürfen.⁵¹ Die Grenzen werden von der Rechtsprechung jedoch weit gezogen. So hält es das BVerwG für zulässig, daß die Straßenverkehrsbehörden in engen und verkehrsreichen Straßen einer historischen Innenstadt den Kraftfahrzeugverkehr weitgehend „aussperren“.⁵² Soweit eine solche Maßnahme auf Dauer angelegt ist, wird man jedoch eine Absicherung durch eine Teileinziehung der Straßenzüge verlangen müssen.⁵³

Neben dem Vorbehalt des Straßenrechts gilt aber auch der sog. **Vorrang des Straßenverkehrsrechts**.⁵⁴ Straßenrechtlich dürfen (etwa über Widmungsbeschränkungen) keine Regelungen getroffen werden, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und damit den eigentlichen Regelungsgehalt des Straßenverkehrsrechts betreffen. So kann etwa ein Vorgang, der straßenverkehrsrechtlich als „Parken“ und damit als zulässiger Verkehrsvorgang behandelt wird, straßenrechtlich nicht als Sondernutzung eingestuft werden.

Beispiel: Die Straßenbehörden können das Abstellen von gewerblich genutzten Fahrzeugen im Straßenraum während der Nachtzeit oder an Sonn- und Feiertagen nicht als Sondernutzung behandeln; es liegt in solchen Fällen lediglich eine Unterbrechung des Verkehrs vor, soweit die Fahrzeuge verkehrsbereit sind.⁵⁵

Der **Verkehrsbegriff** im Sinne der **Gemeingebrauchsdefinition** wird also vom **Straßenverkehrsrecht mitbestimmt**. Ebenso kann nicht auf straßenrechtlicher Grundlage etwa eine Geschwindigkeitsbegrenzung oder ein Richtungsverkehr eingeführt werden.

48 Siehe BVerwGE 62, 376 ff.

49 Brohm, S. 30.

50 Siehe BVerwG, DÖV 1980, 915.

51 Vgl. Steiner, Rn. 167.

52 BVerwG, DÖV 1980, 915.

53 So auch Steiner, Rn. 167.

54 Vgl. Steiner, Rn. 165, 167 ff.

55 Steiner, Rn. 168.

Solche Maßnahmen betreffen das „Verkehrsstatut“, nicht das dem Straßenrecht vorbehaltene „Nutzungsstatut“. ⁵⁶ Über den Gemeingebrauch wird vom Wegerecht, über die Ausübung des Gemeingebrauchs vom Verkehrsrecht entschieden. ⁵⁷

Überflüssig ist wegen des Vorrangs des Straßenverkehrsrechts § 21 Abs. 2 StrWG, wonach im Rahmen des Gemeingebrauchs der fließende Verkehr den Vorrang vor dem ruhenden Verkehr haben soll, soweit nicht Vorschriften des Straßenverkehrsrechts etwas anderes bestimmen. ⁵⁸ Vorgänge, die sich innerhalb des abstrakten Gemeingebrauchs abspielen, entziehen sich dem Einfluß des Straßenrechts. Ob etwa Parkflächen markiert werden, entscheidet sich allein auf der Grundlage von §§ 45 i. V. m. 41 Abs. 3 Nr. 7 StVO, ob auf einer öffentlichen Straße das Parken ansonsten erlaubt oder verboten ist, richtet sich lediglich nach den entsprechenden Regeln der Straßenverkehrsordnung.

b) Die Rechtsstellung des allgemeinen Straßenbenutzers

§ 21 Abs. 1 S. 1 StrWG vermittelt ein **subjektiv-öffentliches Recht für jedermann auf Benutzung einer öffentlichen Straße** im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften. Soweit dieses Recht rechtswidrig beschränkt wird, können hiergegen verwaltungsgerichtliche **Rechtsbehelfe** eingelegt werden (Widerspruch, Anfechtungsklage, allgemeine Leistungsklage), beispielsweise bei einer faktischen Beschränkung der Teilnahme am Gemeingebrauch.

Gegen **Anordnungen auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage** (§ 45 StVO), die durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen den abstrakten Gemeingebrauch beschränken, sind ebenfalls verwaltungsprozessuale **Rechtsbehelfe** statthaft. Anordnungen nach § 45 StVO werden verwaltungsrechtlich als Verwaltungsakte gemäß § 35 S. 2, 3. Var. VwVfG eingestuft. ⁵⁹ Statthaft sind deshalb Widerspruch (§§ 68 ff. VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) gegen eine durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtung angeordnete Verkehrsbeschränkung. Hinsichtlich der **Klagebefugnis** (§ 42 Abs. 2 VwGO) gilt folgendes: Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2, 3. Var. VwVfG sind adressatlose Verwaltungsakte. Aus der sog. Adressatentheorie kann deshalb eine Klagebefugnis nicht hergeleitet werden. Gleichwohl hat nach mittlerweile feststehender Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ein „normaler“ Verkehrsteilnehmer einen Anspruch darauf, daß das Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Verfügung umfassend überprüft wird. Beschränkt ist hingegen die Ermessenskontrolle. Insoweit hat das Verwaltungsgericht nur zu prüfen, ob die Maßnahme geeignet und erforderlich ist und ob die eigenen Belange des Klägers richtig in die Abwägung eingestellt worden sind. ⁶⁰ Nicht gerügt werden kann hingegen, Belange Dritter oder öffentliche Interessen seien nicht hinreichend berücksichtigt worden. ⁶¹

⁵⁶ Steiner, Rn. 170.

⁵⁷ So BVerfGE 67, 299 (321).

⁵⁸ Vgl. auch Fickert, § 14 Rn. 11.

⁵⁹ Ausführlich Manssen, NZV 1992, 465 ff.; ders., DVBl. 1997, 633 ff.

⁶⁰ BVerwG, Buchholz 442. 151, § 45 StVO, N. 12, S. 6 (8); BVerwGE 92, 32 (40).

⁶¹ Siehe Manssen, DVBl. 1997, 633 ff.

Keine Klagebefugnis besteht hingegen gegen die vollständige oder teilweise Beseitigung des Gemeingebrauchs durch **Einziehung** oder **Teileinziehung**. Nach § 21 Abs. 5 StrWG besteht kein Rechtsanspruch auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs. Die überwiegende Meinung schließt hieraus, daß auch kein Anspruch darauf besteht, daß die Beseitigung des Gemeingebrauchs nur in Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften vorgenommen wird.⁶²

2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Sondernutzungen

Die Nutzung der Straße zu anderen Zwecken als zu solchen des Verkehrs bezeichnet man als **Sondernutzung**. Unterschieden werden Sondernutzungen nach bürgerlichem Recht (§ 30 StrWG) und Sondernutzungen nach öffentlichem Recht (§ 22 StrWG).

a) Privatrechtliche Sondernutzungen

Die **Nutzungsrechte nach bürgerlichem Recht** werden durch privatrechtliche Miet-, Pacht- oder sonstige Verträge zwischen dem zivilrechtlichen Eigentümer des Straßengrundstücks und dem Nutzungsberechtigten vereinbart. Privatrechtliche Vereinbarungen über die Nutzung einer Straße kommen zunächst dann in Betracht, wenn durch die Nutzung der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt wird (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 StrWG). Insgesamt kommt dieser Variante keine besondere Bedeutung zu. Zu denken ist etwa an die Nutzung des Luftraums weit über der Straße.⁶³ Von größerer Bedeutung ist, daß die Nutzung der Straße zu Zwecken der öffentlichen Versorgung (Elektrizität, Gas, Wasser, Abwasser) ebenfalls dem bürgerlichen Recht unterfällt (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 StrWG). Diese Ausnahme ist weitgehend historisch bedingt. Desweiteren unterfallen dem bürgerlichen Recht auch Nutzungen von Straßen, bei denen weder das Land noch eine Gebietskörperschaft (Kreis, Gemeinde) Träger der Straßenbaulast ist (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 StrWG). Hierbei handelt es sich um einen höchst seltenen Fall. Auch bei sonstigen öffentlichen Straßen (§ 3 Nr. 4 StrWG) sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast. Auch § 16 Abs. 2 StrWG enthält keinen entsprechenden Anwendungsfall, da diese Vorschrift nicht die Straßenbaulast insgesamt, sondern nur die Unterhaltungspflicht betrifft. In Betracht kommen deshalb wohl nur Fälle nach § 17 StrWG. Einen weiteren Anwendungsfall für die Erteilung von Nutzungserlaubnissen auf bürgerlich-rechtlicher Grundlage enthält schließlich § 24 Abs. 2 StrWG. Die Benutzung der sonstigen öffentlichen Straßen (siehe § 3 Nr. 4 StrWG) richtet sich nach bürgerlichem Recht. Ein einleuchtender Grund für eine solche (allerdings auch in anderen Straßengesetzen anzutreffende) Regelung ist nicht ersichtlich.

b) Öffentlich-rechtliche Sondernutzungen

Ob eine **öffentlich-rechtliche Sondernutzung** (§ 22 StrWG) vorliegt, ist auf folgende Weise zu ermitteln:

62 BVerwGE 32, 222 (225).

63 Siehe BGH, NVwZ 1983, 499 (500).

1. Es liegt kein Gemeingebrauch nach § 21 StrWG vor.
2. Es liegt keine Nutzung nach bürgerlichem Recht gemäß § 30 StrWG vor.

Beispiele für öffentlich-rechtliche Sondernutzungen sind das Aufstellen von Tischen und Stühlen auf dem Bürgersteig durch ein Restaurant oder ein Café, die Aufstellung von Plakatständern,⁶⁴ eines Informationsstandes⁶⁵ oder eines Imbißstandes in einer Fußgängerzone.

Da durch eine öffentlich-rechtliche Sondernutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt wird, ist für die **Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis** der **Träger der Straßenbaulast** zuständig (§ 22 Abs. 1 S. 1 StrWG). Besonderheiten gelten lediglich bei Ortsdurchfahrten. Hier sind in der Regel nur die größeren Städte Träger der Straßenbaulast (zu den Einzelheiten siehe § 13 StrWG). Soweit die Gemeinde nicht mehr als 50.000 Einwohner hat (vgl. § 13 Abs. 5 StrWG), ist der Straßenbaulastträger für die freie Strecke (§ 12 StrWG) für die Erteilung zuständig (siehe § 23 StrWG).

Die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis steht im **Ermessen** des Straßenbaulastträgers. In die Entscheidung einfließen müssen zunächst straßenrechtliche Gesichtspunkte. Von Relevanz ist vor allem das Maß der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs sowie Anliegerinteressen. Aber auch sonstige legitime öffentliche Interessen sind zu berücksichtigen, angefangen vom Schutz und der Pflege des Stadtbildes⁶⁶ über die Abfallvermeidung⁶⁷ bis hin zum Ziel der Vermeidung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.⁶⁸ So kann eine Sondernutzungserlaubnis abgelehnt werden, wenn zu erwarten ist, daß (rechtswidrig) zum Boykott einer gesetzlich angeordneten Volkszählung aufgerufen wird.⁶⁹

Sondernutzungen sind in der Regel **gebührenpflichtig** (§ 28 StrWG). Voraussetzung für die Gebührenerhebung ist das Vorliegen einer Gemeinde- oder Kreissatzung (§ 28 Abs. 4 S. 1 StrWG) bzw. einer Landesverordnung (§ 28 Abs. 4 S. 2 StrWG).

Eine praktisch wichtige, in ihrer Reichweite aber nicht sicher abschätzbare Regelung enthält § 22 Abs. 7 StrWG. Danach ist eine **Sondernutzungserlaubnis nicht erforderlich**, wenn eine Erlaubnis oder Genehmigung **zur übermäßigen Benutzung öffentlicher Straßen** nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts erforderlich ist. Der Terminus der „übermäßigen Straßenbenutzung“ taucht in § 29 StVO ebenfalls auf. Jedenfalls für Fälle des § 29 StVO ist deshalb eine Sondernutzungserlaubnis entbehrlich. Ein Rennen mit Kraftfahrzeugen (§ 29 Abs. 1 StVO) bedarf einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2 StVO, die anderen in § 29 StVO genannten Straßenbenutzungen können nach § 29 Abs. 2 und Abs. 3 StVO erlaubt werden. Auf sonstige Fälle, in denen auch nach der Straßenverkehrsordnung Genehmigungen oder Erlaubnisse erforderlich sind (Beispiel: Eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis ist nötig für das Anbieten von Waren und Leistungen auf der Straße, §§ 31 Abs. 1 Nr. 2, 46 Abs. 1 Nr. 9 StVO) ist § 22 Abs. 7

64 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1995, 129 f.

65 OVG Münster, NVwZ 1988, 269 f.

66 VGH Kassel, NVwZ 1994, 189 f.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 677 f.

67 Zu einer entsprechenden satzungsrechtlichen Regelung siehe VGH München, NVwZ 1994, 187 (188); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 679 f. Ablehnend zur Berücksichtigung abfallrechtlicher Gesichtspunkte hingegen OVG Schleswig, NVwZ-RR 1994, 553 f.

68 Anders VGH Kassel, NVwZ 1994, 189 f.; OVG Schleswig, NVwZ 1992, 70 (71).

69 OVG Münster, NVwZ 1988, 269 f.; Steiner, Rn. 115.

StrWG hingegen *nicht* anzuwenden. Es handelt sich um eine **Ausnahmebestimmung**, die **eng auszulegen** ist. Ansonsten würde das Recht der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse weitgehend vom Straßenverkehrsrecht verdrängt werden. Daß dies vom Landesgesetzgeber gewollt ist, kann nicht angenommen werden. Die gegenteilige Rechtsprechung des BVerwG zu § 8 Abs. 6 S. 1 FStrG⁷⁰ ist auf § 22 Abs. 7 StrWG nicht übertragbar. § 8 Abs. 6 S. 1 FStrG ist anders formuliert, indem nicht nur übermäßige Straßenbenutzungen, sondern auch Ausnahmegenehmigungen (§ 46 StVO) in Bezug genommen werden.

c) Die Satzungsbefugnis nach § 24 Abs. 1 StrWG

Die **Gemeinden können** die Regelungen der §§ 22 und 30 StrWG über bürgerlich-rechtliche und öffentlich-rechtliche Sondernutzungen **durch Satzung abändern**. So ist es etwa möglich, gewisse (öffentlich-rechtliche) Sondernutzungen als genehmigungsfrei einzustufen (Beispiel: Befahren einer Fußgängerzone mit Kraftfahrzeugen zu bestimmten Zwecken während bestimmter Zeiten). Voraussetzung für eine Modifikation ist jedoch stets, daß es sich um eine Nutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus handelt. Es ist nicht möglich, den Gemeingebrauch über eine Satzung zu beschränken.⁷¹

Bei sonstigen öffentlichen Straßen (siehe § 3 Nr. 4 StrWG, Beispiel: Fußgängerzonen) richtet sich die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus grundsätzlich nach bürgerlichem Recht (§ 24 Abs. 2 StrWG). Die entsprechende Anwendung von § 24 Abs. 1 StrWG eröffnet jedoch die Möglichkeit, satzungsrechtlich vorzusehen, daß insoweit kein privatrechtliches Entgelt, sondern eine (öffentlich-rechtliche) **Gebühr** zu entrichten ist.

3. Das Sonderproblem „kommunikative Nutzungsformen“

Vom (abstrakten) Gemeingebrauch umfaßt ist nur die Nutzung der Straße zu Zwecken des **Verkehrs** (§ 21 Abs. 1 S. 1 StrWG). Unter „Verkehr“ wird im allgemeinen nur ein solcher Vorgang verstanden, der dem Ziel der Ortsveränderung dient. Diese Definition des Gemeingebrauchs stammt in für das heutige Straßenrecht maßgeblicher Weise aus den fünfziger Jahren. Für neue Straßentypen und neue Straßennutzungskonzepte vor allem in den Innenstädten (Fußgängerbereiche, verkehrsberuhigte Bereiche) verursacht der enge Verkehrsbegriff Probleme. Straßen sind heute vielfach „Mehrzweckinstitute“.⁷² So dient vor allem eine Fußgängerzone nicht nur der Fortbewegung, es wird vielmehr oft auch zum Verweilen über das für eine Ortsveränderung notwendige Maß animiert, nicht zuletzt aus Gründen der Verkaufsförderung zugunsten von Läden, Cafés und Restaurants. In verkehrsberuhigten Bereichen dürfen Kinder spielen, und zwar überall (§ 42 Abs. 4a StVO). Auch hier hat das Ziel der Fortbewegung, des „Verkehrs“, hinsichtlich der Nutzung der Straße keinen über die anderen Zwecke dominierenden Charakter.

70 BVerwGE 94, 234 ff.

71 Vgl. Steiner, Rn. 116.

72 *Mußnug*, in: *Bartlsperger/Blümel/Schroeter*, S. 81 (85 f.).

Rechtsprechung und Literatur sind deshalb dazu übergegangen, den Verkehrsbegriff und damit die Kategorie des Gemeingebrauchs zu erweitern, indem **auch „kommunikative“ Nutzungsformen** als „Verkehr“ (sog. Verkehr im weiteren Sinne) verstanden werden⁷³ Dies betrifft vor allem die Nutzung des Straßenraums für **Meinungsäußerungen ohne technische Hilfen**, also beispielsweise das Verteilen von Flugblättern oder das Führen von Gesprächen.⁷⁴ Insoweit wird das Straßenrecht verfassungskonform interpretiert.⁷⁵ Die Kommunikation im Straßenraum steht verfassungsrechtlich unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Die Straßengesetze sind zwar allgemeine Gesetze i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG, jedoch ihrerseits „im Lichte des Grundrechts der Meinungsfreiheit“ restriktiv zu interpretieren.⁷⁶ Die Einordnung der genannten kommunikativen Nutzungsformen in die Kategorie Sondernutzung mit der Rechtsfolge von regelmäßiger Erlaubnisbedürftigkeit und Gebührenpflichtigkeit wäre ein unverhältnismäßiger und damit verfassungswidriger Grundrechtseingriff.

Eine solche verfassungskonforme Interpretation ist hingegen nicht geboten, wenn für die **Meinungsäußerungen technische Hilfsmittel** wie Informationsstände, Plakatständer oder Lautsprecheranlagen verwendet werden.⁷⁷ Hier besteht in sehr viel stärkerem Maße die Gefahr der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs Dritter. Die **Einordnung als Sondernutzung** ist mit den grundrechtlichen Vorgaben vereinbar. **Politischen Parteien** wird wegen Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Art. 21 GG während des Wahlkampfes allerdings ein Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis eingeräumt (Ermessensreduzierung auf Null).⁷⁸ Voraussetzung dafür ist, daß die in Aussicht genommene Inanspruchnahme der Straße notwendig und angemessen ist.⁷⁹ Ansonsten liegt die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis im Ermessen des Straßenbausträgers.⁸⁰

Oft werden Straßen zu **gewerblichen Zwecken** genutzt (Ansprechen von Passanten,⁸¹ Verteilung von Werbematerial). Auch soweit hierbei keine technischen Hilfsmittel verwendet werden, handelt es sich um Sondernutzungen.⁸² Eine Erweiterung des Verkehrsbegriffs ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten. Die straßenrechtlichen Vorschriften begrenzen in zulässiger Weise die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG). Anders ist wegen Art. 4 GG dann zu entscheiden, wenn es um die **Verbreitung**

73 Ausführlich *Steiner*, Rn. 130 ff.

74 Siehe OLG Stuttgart, NJW 1976, 201 ff.

75 Vgl. dazu *Manssen*, Staatsrecht I, 1995, Rn. 101.

76 Siehe dazu BVerfGE 7, 198 (207 f.) – *Lüth*. Vgl. auch *Manssen*, Staatsrecht I, 1995, Rn. 661; sowie *Schütz*, Medienrecht, in diesem Band, S. 132 f.

77 Vgl. BVerwGE 56, 63 ff.; OVG Schleswig, NVwZ 1992, 70 ff. für Wahlkampfwerbung von Parteien.

78 BVerwGE 47, 280 ff.; 56, 56 ff. Vgl. auch BVerfG, NVwZ-RR 1995, 129 (130): Anspruch besteht auch dann, wenn die Gemeinde einem privaten Unternehmen das ausschließliche Recht vertraglich eingeräumt hat, auf öffentlichem Grund Werbung zu betreiben.

79 BVerwGE 47, 280 ff.; OVG Schleswig, NVwZ 1992, 70 (70).

80 OVG Schleswig, NVwZ 1992, 70 (70).

81 BVerwGE 35, 326 ff.; siehe dazu OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 247 f.; BayObLG, BayVBl. 1997, 29 f.; OVG Hamburg, NJW 1986, 209. Das OVG Hamburg hat diese Rechtsprechung allerdings mittlerweile aufgegeben, siehe NJW 1996, 2051 (2051).

82 BVerwGE 35, 326 ff.; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 247 f. Anders OVG Hamburg, NJW 1996, 2051 (2051).

von **religiösem** bzw. **weltanschaulichem Gedankengut** geht. Der Straßenverkauf durch Anhänger der Scientology-Organisation ist allerdings als gewerbliche Tätigkeit zu behandeln.⁸³

Besonders umstritten ist die Behandlung von **Kunst im Straßenraum** wie Pflastermalerei, Straßenmusik oder Porträtmalerei.⁸⁴ Zwar steht die Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) verfassungsrechtlich nicht unter Gesetzesvorbehalt. Die genannten Betätigungen beeinträchtigen jedoch in der Regel in nicht unerheblicher Weise den Gemeingebrauch Dritter sowie Anliegerinteressen. Diese Belange stehen im Kern unter dem Schutz von Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG und erlauben deshalb einfachgesetzliche Beschränkungen der Kunstfreiheit (Beschränkungen aufgrund von kollidierendem Verfassungsrecht). Es ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn künstlerische Betätigungen im Straßenraum verfassungsrechtlich als **Sondernutzungen** qualifiziert werden.⁸⁵ Soweit grundrechtlich geschützte Interessen Dritter nicht beeinträchtigt werden, wird jedoch ein Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis anzunehmen sein.⁸⁶

Für **Versammlungen** im Straßenraum (Art. 8 GG) sind straßenrechtliche (oder auch straßenverkehrsrechtliche) Erlaubnisse nicht erforderlich.⁸⁷ §§ 14, 15 VersG sind Spezialbestimmungen, die eine Anwendung der allgemeinen straßenrechtlichen und straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften ausschließen.⁸⁸ Die dadurch eintretende Privilegierung erstreckt sich allerdings nicht auf im öffentlichen Straßenraum aufgestellte Imbißbuden zur Versorgung der Demonstranten.⁸⁹

4. Der Anliegergebrauch

Die **Anlieger**, also die Eigentümer oder Besitzer der an der öffentlichen Straße gelegenen Grundstücke, sind in besonderem Maße auf die Nutzung der Straße angewiesen. Sie benötigen sie in der Regel, um ihre Grundstücke überhaupt zu erreichen, des weiteren aber auch zum Abstellen von Gegenständen (Mülltonnen) oder zur Einwirkung auf das Publikum bei gewerblich genutzten Grundstücken.

Gesetzlich ist die Anliegernutzung nur rudimentär geregelt. § 26 StrWG beschäftigt sich mit der Frage, wann Zufahrten als Sondernutzungen anzusehen sind, § 27 StrWG trifft Regelungen für den Fall der Unterbrechung von Zufahrten und verpflichtet insoweit entweder zur Schaffung eines angemessenen Ersatzes oder zu einer angemessenen Geldentschädigung. Mittelbar ergibt sich aus § 27 StrWG, daß der Anlieger keinen Anspruch darauf hat, daß eine öffentliche Straße nicht eingezogen wird.

83 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1998, 91 f. m. w. N.

84 Vgl. *Hufen*, DÖV 1983, 353 ff.; *Würkner*, NVwZ 1987, 841 ff.

85 BVerwG, NJW 1990, 2011 ff. Zustimmung *Steinberg/Hartung*, JuS 1990, 795 ff. Anders vor allem *Hufen*, DÖV 1983, 353 ff.

86 BVerwG, NJW 1990, 2011 ff.

87 BVerwGE 82, 34 (38 f.).

88 BVerwGE 82, 34 (38 f.).

89 VGH Mannheim, DÖV 1994, 568. Vgl. auch *Bender*, JA 1995, 101 ff.

Hinsichtlich der Beurteilung sonstiger straßenrechtlicher, straßenverkehrsrechtlicher oder auch bauplanerischer Maßnahmen muß auf richterrechtliche Erkenntnisse zurückgegriffen werden, die mit Berufung auf die verfassungsrechtliche Garantie des **Art. 14 GG** entwickelt worden sind. Ausgangspunkt hierfür ist die These, daß die „Teilnahme des Anliegers am Gemeingebrauch“ (Anliegergebrauch) in ihrem **Kerngehalt** dem Schutz des Art. 14 GG unterliegt.⁹⁰ Hierzu zählt die Inanspruchnahme der Straße jedoch nur insoweit, wie die **angemessene Nutzung** des Grundstücks die Benutzung der Straße erfordert,⁹¹ etwa die ausreichende Möglichkeit, ein Grundstück mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen,⁹² bei einem gewerblich genutzten Grundstück etwa der „Kontakt nach außen“, also die Möglichkeit, werbend auf die Straßenbenutzer einzuwirken. Nicht umfaßt vom Kerngehalt des Anliegergebrauchs ist beispielsweise die Aufrechterhaltung von Parkmöglichkeiten auf öffentlicher Verkehrsfläche. Nicht zum Kerngehalt gehört auch die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit mit Kraftfahrzeugen zu einem Wohngrundstück in einer innerstädtischen Fußgängerzone.⁹³

Soweit der Kerngehalt des Anliegergebrauchs betroffen ist, kann der Anlieger gegen diese beschränkenden Maßnahmen der öffentlichen Gewalt verwaltungsgerichtlich Klage erheben.⁹⁴ Außerdem müssen seine Interessen bei Ermessens- und Planungsentscheidungen der Verwaltung in die Abwägung eingestellt werden (etwa bei einer Entscheidung über eine Teileinziehung nach § 9 StrWG oder das Aufstellen eines Verkehrszeichens nach § 45 StVO).

IV. Planung, Bau und Nachbarrecht öffentlicher Straßen

1. Allgemeines

Der Bau einer für den öffentlichen Verkehr zu widmenden Straße bedarf der vorherigen **Planung**. Für die Bundesfernstraßen ist das entsprechende Verfahren in §§ 16 ff. FStrG geregelt.⁹⁵ Die Behördenzuständigkeiten in Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich aus § 60 StrWG. Für die neuen Bundesländer und das Land Berlin gelten bis zum 31.12.1999 Sonderregelungen auch für den Bau von Bundesstraßen nach dem „Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)“.⁹⁶ Die Planung und der Bau der Straßen unter dem Geltungsbereich des Straßen- und Wegegesetzes erfolgt nach §§ 44 ff. StrWG. Lediglich in dem in § 45 Abs. 5 StrWG genannten Ausnahmefall erfolgt

90 BVerfGE 32, 222 (224); NJW 1975, 1528 (1528); E 30, 235 (239); E 91, 136 (138 f.). Ausführlicher *Steiner*, DVBl. 1992, 1561 (1565 ff.).

91 Vgl. BVerwGE 32, 222 (225); 54, 1 (3).

92 Siehe OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 481 (481).

93 BVerwGE 94, 136 ff.

94 *Steiner*, Rn. 126.

95 Auf eine ausführlichere Darstellung muß an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet werden. Verwiesen sei auf die Darstellung von *Steiner*, Rn. 56 ff. und *Stürer*, Rn. 1408 ff.

96 Vom 16.12.1991, BGBl. I S. 2174, zuletzt geändert durch G. v. 15.12.1995, BGBl. I S. 1840.

die Planung von anderen Straßen als Bundesstraßen nach den Regeln des Bundesfernstraßengesetzes.

Die **Straßenplanung** ist als Fachplanung **an die Ziele der Raumordnung gebunden** (siehe § 4 Abs. 1 ROG).⁹⁷ Daß § 44 Abs. 1 S. 1 StrWG davon spricht, den Zielen sei „Rechnung zu tragen“, bedeutet wegen der verbindlichen Vorgabe des § 4 Abs. 1 ROG keine Abschwächung der Bindung.

Für die Planung einer Straße stehen drei Rechtsinstitute zur Verfügung:

- Neue Landesstraßen bedürfen in der Regel einer **Planfeststellung** (§ 45 Abs. 1 StrWG). Das Planfeststellungsverfahren ist vergleichsweise aufwendig. Bei Bau oder Änderung von Kreis- oder Gemeindestraßen kommt es nur in besonderen Fällen zur Anwendung (§ 45 Abs. 2 S. 1 StrWG). Die Einzelheiten des Verfahrens und der Wirkungen von Planfeststellungsbeschlüssen finden sich in §§ 72 ff. VwVfG M-V.
- Bei weniger komplexen Sachverhalten kann statt einer Planfeststellung eine **Plangenehmigung** erteilt werden (vgl. dazu § 45 Abs. 3 StrWG). In solchen Fällen entfällt das sehr aufwendige Planfeststellungsverfahren (vgl. unten S. 557), die umfassenden Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses (unten S. 557 ff.) treten gleichwohl ein (§ 45 Abs. 3 S. 3 StrWG).
- Ein **Bebauungsplan** nach § 9 BauGB kann den Planfeststellungsbeschuß (und damit auch die Plangenehmigung) ersetzen (§ 45 Abs. 7 StrWG).

Lediglich **in Fällen von unwesentlicher Bedeutung** kann ein **förmliches Verfahren entfallen** (§ 45 Abs. 6 StrWG).

Planfeststellungsbeschuß, Plangenehmigung und Bebauungsplan können Rechtsgrundlage für ein eventuell notwendiges **Enteignungsverfahren** sein (§ 48 Abs. 1 StrWG).

2. Grundsätzliches zum Planfeststellungsverfahren

a) Ablauf und Rechtmäßigkeitsanforderungen

Die eigentliche **Planung** einer Straße erfolgt **durch den Vorhabenträger**. Dies ist die jeweilige Straßenbaubehörde (§ 57 StrWG). Sie leitet ihren Plan nach § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG M-V der **Anhörungsbehörde** zu, die das Anhörungsverfahren durchführt. Zuständig ist insoweit das Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern (§ 57 Abs. 2 StrWG). Das Landesamt führt die Beteiligung der verschiedenen Träger öffentlicher Belange und Öffentlichkeitsbeteiligung durch (im einzelnen siehe § 73 Abs. 2 bis 10 VwVfG M-V). Die **Planfeststellungsbehörde** stellt dann den Plan durch einen **Planfeststellungsbeschuß** fest (§ 74 Abs. 1 S. 1 StrWG). Planfeststellungsbehörde ist der Wirtschaftsminister (§ 57 Abs. 1 StrWG).

⁹⁷ Vgl. diesbezüglich allgemein auch *Manssen*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, in diesem Band, S. 299 f., 317.

Der Planfeststellungsbehörde wird ein relativ **weitgehendes Planungsermessen** zugestanden.⁹⁸ Gleichwohl bestehen vielfache **rechtliche Bindungen**:

Zunächst gibt es das Erfordernis der sog. **Planrechtfertigung**.⁹⁹ Planrechtfertigung liegt allgemein gesprochen dann vor, wenn das Vorhaben gemessen an Zielen des jeweiligen Planungsgesetzes „vernünftigerweise geboten“ ist. So muß etwa eine Landesstraße dem Ziel dienen, innerhalb des Landesgebietes mit den anderen Landesstraßen und Bundesstraßen ein Verkehrsnetz zu bilden, das überwiegend dem weiträumigen Verkehr dient (§ 3 Nr. 1 StrWG). Rechtswidrig wäre etwa die Planfeststellung für eine Landesstraße, die überwiegend dem örtlichen Verkehr in einer Stadt dienen soll.

Die Planfeststellungsbehörde ist an die **gesetzlichen Planungsleitsätze** gebunden.¹⁰⁰ Hierunter versteht man solche Vorschriften, die bei der Planung **strikte Beachtung** verlangen, also nicht im Rahmen einer planerischen Abwägung überwunden werden können.¹⁰¹ Ein solcher Planungsleitsatz ist etwa die Bestimmung, daß Bundesautobahnen ohne höhengleiche Kreuzungen zu bauen sind (§ 1 Abs. 3 S. 1 FStrG). Aus dem Straßen- und Wegegesetz lassen sich keine solchen Planungsleitsätze ableiten. Zwingend zu beachten sind beim Bau bzw. bei der wesentlichen Änderung von Straßen §§ 41, 43 BImSchG und die 16. BImSchV.¹⁰² Danach dürfen bestimmte Lärmgrenzwerte nicht überschritten werden.¹⁰³

Von zentraler Bedeutung ist schließlich das **Abwägungsgebot**. Es ist immanenter Bestandteil jeder hoheitlichen Planung und gilt auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung¹⁰⁴ (vgl. allerdings § 45 Abs. 10 StrWG). Die öffentlichen und privaten Belange sind umfassend gegeneinander abzuwägen. Insbesondere sind im Planfeststellungsbeschluß **Auflagen** festzusetzen, um einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange sicherzustellen (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Solche Auflagen sind insbesondere erforderlich, damit neu gebaute Straßen den Anforderungen der §§ 41 bis 43 BImSchG und der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV vom 12.6.1990)¹⁰⁵ entsprechen. Die Ermächtigungsgrundlage zur Durchsetzung notwendiger physisch-realer Schutzvorkehrungen bildet § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG.¹⁰⁶ Im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind auch die Belange des Naturschutzes (vgl. § 8 Abs. 2 BNatSchG).¹⁰⁷

Eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** ist vom Landesgesetzgeber bisher nicht vorgesehen worden, obwohl dies nach europäischem Recht (Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985¹⁰⁸) für den Bau von „Schnellstraßen“ erforderlich ist.¹⁰⁹ „Schnellstraße“ im

98 Vgl. *Steiner*, Rn. 69.

99 BVerwGE 48, 56 ff.; *Stüer*, Rn. 1414.

100 BVerwGE 48, 56 (61 f.).

101 BVerwGE 71, 163 (164).

102 Vom 12.6.1990, BGBl. I S. 1036.

103 Siehe auch BVerwGE 101, 1 ff.

104 Vgl. hierzu auch *Manssen*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, in diesem Band, S. 300.

105 BGBl. I S. 1036.

106 Vgl. *Steiner*, Rn. 84.

107 Siehe dazu BVerwG, NVwZ 1997, 914 ff. Siehe hierzu auch *Czybulka*, Umwelt- und Naturschutzrecht, in diesem Band, S. 504 ff.

108 ABl. EG Nr. L 175, S. 40.

109 Anhang I Nr. 7 der Richtlinie. Siehe vor allem BVerwG, NVwZ-RR 1996, 253 f.

Sinne des europäischen Rechts können vor allem Landesstraßen nach § 3 Nr. 1 StrWG sein. Die UVP-Richtlinie ist wegen der begrifflichen Unschärfe „Schnellstraße“ jedoch nicht unmittelbar anwendbar.¹¹⁰

Eine **abschnittsweise Planfeststellung** ist zulässig. Die Abschnittsbildung muß sich jedoch innerhalb der durch das Abwägungsgebot gesetzten Grenzen halten. Ein Abschnitt muß eine eigenständige Verkehrsfunktion auch für den Fall haben, daß sich das Gesamtplanungskonzept im Nachhinein als nicht realisierbar erweist.¹¹¹ Die Verwaltungsgerichte müssen deshalb prüfen, ob durch die Bildung zu kurzer Abschnitte ein für einen größeren Bereich möglicher und bei gerechter Abwägung gebotener Interessenausgleich verhindert worden ist. Gegebenenfalls kann ein Planfeststellungsbeschluß auch mit der Begründung angefochten werden, die durch den Beschluß rechtswidrig geschaffene Planungsbindung („Zwangspunkte“) müßten im weiteren Planungsverlauf zwangsläufig zu einer Verletzung eigener Rechte führen.¹¹²

b) Die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses

Der **Planfeststellungsbeschluß** hat eine Reihe von sehr umfassenden **Rechtswirkungen**.¹¹³

Zunächst wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen festgestellt (§ 75 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. VwVfG, **Feststellungs- oder Genehmigungswirkung**).

Neben dem Planfeststellungsbeschluß sind andere behördliche Entscheidungen (Baugenehmigung, immissionsschutzrechtliche Genehmigung, naturschutzrechtliche Genehmigungen) nicht erforderlich (§ 75 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. VwVfG, **Konzentrationswirkung**).

Der Planfeststellungsbeschluß gestaltet umfassend die öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen. Beispielsweise gilt eine Sondernutzungserlaubnis für eine Zufahrt (vgl. § 26 StrWG) durch den Planfeststellungsbeschluß als erteilt (§ 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG, **Gestaltungswirkung**).

Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, Beseitigung oder Abänderung der Anlagen oder auf Unterlassung der Benutzung sind nach Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen (§ 75 Abs. 2 VwVfG, **Präklusionswirkung**).

c) Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit Planfeststellungsbeschlüssen

Planfeststellungsbeschlüsse werden verwaltungsverfahrenrechtlich als **Verwaltungsakte** behandelt (§ 35 S. 1 VwVfG). Prozessuale Konsequenz ist die grundsätzliche **Statthaftigkeit von Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage** (§ 42 Abs. 1 VwGO). Angesichts des stark rechtsförmlich ausgestalteten Verwaltungsverfahrens ist eine Über-

110 OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 10 f.

111 BVerwG, DVBl. 1996, 907 (913).

112 BVerwGE 62, 342 (353); BayVBl. 1992, 663 ff.; NVwZ 1993, 572 (573); NVwZ 1993, 887 ff.

113 Vgl. hierzu und zum folgenden *Steiner*, Rn. 74.

prüfung von Planfeststellungsbeschlüssen im Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO) ausgeschlossen (§§ 74 Abs. 1 S. 2 i. V. m. 70 VwVfG).

Hinsichtlich der **Klagebefugnis** (§ 42 Abs. 2 VwGO) und der gerichtlichen **Kontrolle der Rechtmäßigkeit** des Planfeststellungsbeschlusses gelten folgende Grundsätze:

Gegen einen Planfeststellungsbeschuß klagen kann nur, wer möglicherweise in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt ist (§ 42 Abs. 2 VwGO). Für **Anwohner** von neu geplanten und zu errichtenden Straßen kommt vor allem eine **Verletzung des Abwägungsgebotes** in Betracht. Wie beim baurechtlichen Nachbarstreit ist nach bisheriger Rechtsprechung nur der **Grundstückseigentümer**, nicht der schuldrechtlich Berechtigte (**Mieter, Pächter**) klagebefugt.¹¹⁴ Diese Auffassung ist allerdings deshalb zweifelhaft geworden, weil schuldrechtliche Rechtspositionen nach der Rechtsprechung des BVerfG unter dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG stehen.¹¹⁵ Dies spricht dafür, künftig auch Mietern und Pächtern eine Klagebefugnis zuzugestehen.¹¹⁶ Es besteht im übrigen nur ein Anspruch auf eine Überprüfung, ob die eigenen Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen richtig abgewogen worden sind. Nur insoweit kann es zu einer Verletzung in eigenen Rechten nach § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO kommen. Es wird hingegen nicht überprüft, ob die Planung insgesamt rechtmäßig, d. h. vor allem abwägungsfehlerfrei ist.¹¹⁷

Wer hingegen vom Planfeststellungsbeschuß mit **enteignender Wirkung** betroffen wird (weil die Straße über sein Grundstück laufen soll), hat nach Auffassung des BVerfG aus verfassungsrechtlichen Gründen einen Anspruch auf eine **umfassende Überprüfung der Abwägung**.¹¹⁸ Auf die Klage eines mit enteignender Wirkung Betroffenen ist ein Planfeststellungsbeschuß auch dann aufzuheben, wenn gegen gesetzliche Planungsleitsätze verstoßen worden ist oder wenn öffentliche Belange in der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt worden sind. Die Klagebefugnis besteht auch dann, wenn ein Grundstück erworben wird, um gegen die Planung gerichtlich vorzugehen (**Sperrgrundstück**).¹¹⁹ Die Interessen des Klägers sind jedoch insoweit im Rahmen der Abwägung leichter überwindbar.¹²⁰ Soweit schuldrechtliche Rechtspositionen mit enteignender Wirkung betroffen werden, ist wegen des Schutzes durch Art. 14 Abs. 1 GG eine Klagebefugnis anzuerkennen.¹²¹

Eine **Gemeinde** ist u. U. wegen Verletzung der **Planungshoheit** (abgeleitet aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.¹²² In Betracht kommt dies

114 BVerwG, NVwZ 1983, 672 f.; NJW 1994, 1233 f. Vgl. neuerdings BVerwG, Beschl. v. 20.4.1998 – 4B 22.98 –.

115 BVerfGE 89, 1 (5 f.).

116 Das BVerwG hat offengelassen, ob an der bisherigen Rechtsprechung festgehalten werden soll, siehe BVerwG, DVBl. 1998, 44 (45).

117 BVerwGE 48, 56 (66); NJW 1994, 1233 (1234).

118 BVerwGE 67, 74 (76 f.).

119 BVerwG, NVwZ 1983, 672 f.; NVwZ 1991, 781 ff.

120 BVerwGE 72, 15 (16); NVwZ 1991, 781 ff.

121 BVerwG, DVBl. 1998, 44 ff. unter Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung.

122 Zur Planungshoheit siehe *Manssen*, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, 1990, S. 118 ff.; ferner *Schütz*, Kommunalrecht, in diesem Band, S. 344 ff.

etwa bei einer nachhaltigen Störung von konkretisierten gemeindlichen Planungsabsichten.¹²³ Eine Gemeinde kann hingegen nicht Belange ihrer Einwohner geltend machen.

Ein Fehler in der Abwägung führt nur dann zu einer Aufhebung oder Teilaufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn der Fehler von so großem Gewicht ist, daß die Ausgewogenheit der Planung insoweit insgesamt in Frage gestellt wird.¹²⁴ Ist dies nicht der Fall, besteht lediglich ein Anspruch auf **Planergänzung**, etwa hinsichtlich der Anordnung einer Schutzauflage nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG.

Hinsichtlich der Klagemöglichkeiten von **Verbänden** gegen Planfeststellungsbeschlüsse ist zu unterscheiden zwischen der „egoistischen“ und der „altruistischen“ **Verbandsklage**.¹²⁵ Bei der egoistischen Verbandsklage macht ein Verband eigene Rechte geltend. Ihre Zulässigkeit richtet sich nach allgemeinen Vorschriften. Bei der altruistischen Verbandsklage werden Rechte Dritter oder der Allgemeinheit geltend gemacht. Ein solches altruistisches Klagerecht folgt aus § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG, soweit das Beteiligungsrecht eines anerkannten Naturschutzverbandes verletzt worden ist.¹²⁶ Das Landesrecht kann weiter gehende Klagemöglichkeiten gegen Planfeststellungsbeschlüsse auf bundes- oder landesrechtlicher Grundlage vorsehen, die von Landesbehörden erlassen werden (siehe § 42 Abs. 2 VwGO: „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ...“). Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat von dieser Ermächtigung jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht.

3. Sonstige Fragen des Nachbarrechts öffentlicher Straßen

Öffentliche Straßen stehen in der Regel in der **Nachbarschaft zu privat genutzten Grundstücken**. Für die **Nachbargrundstücke** ergeben sich hieraus zunächst **rechtliche Beschränkungen**, vor allem Anbauverbote und -beschränkungen (§§ 31 ff. StrWG). Darüber hinaus werden **von öffentlichen Straßen Beeinträchtigungen** durch Lärm und Abgase hervorgerufen. Für deren Beurteilung gelten folgende Grundfeststellungen.¹²⁷

Die von einer rechtlich öffentlichen Straße ausgehenden **Emissionen** werden dem **Straßenbaulasträger zugerechnet**. Sie werden öffentlich-rechtlich qualifiziert, lösen also nur dann **Rechtsfolgen** aus, **wenn sie rechtswidrig** sind.

Unterlassungs- oder Beseitigungsansprüche gegen die Straßenbenutzung wegen unzumutbaren Immissionen, etwa abgeleitet aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG, werden von der Rechtsprechung im Ergebnis nicht anerkannt. In Betracht kommen letztlich nur Ansprüche auf immissionsmindernde Maßnahmen oder finanzielle Ausgleichsansprüche.¹²⁸

123 Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, 904 f.: Auswirkungen auf die „Wirtschaftsstruktur“ begründen keine Anfechtungsbefugnis.

124 BVerwGE 101, 73 ff.; vgl. auch *Steiner*, Rn. 87.

125 Vgl. *Arndt*, in: *Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht, VIII Rn. 340 f.

126 Zu den Einzelheiten siehe BVerwGE 101, 73 ff. und *Stüer*, Rn. 2021. Vgl. auch *Czybulka*, Umwelt- und Naturschutzrecht, in diesem Band, S. 524.

127 Vgl. *Steiner*, Rn. 143 ff.

128 Vgl. etwa BVerwGE 77, 285 ff.; NJW 1997, 143 ff.

Für nach dem 1.4.1974 (Inkrafttreten des BImSchG) gebaute oder wesentlich geänderte Straßen gelten die §§ 41 - 43 BImSchG.¹²⁹ Für sog. Altstraßen kommen Entschädigungsansprüche aus enteignendem oder enteignungsgleichem Eingriff in Betracht.¹³⁰

129 Ausführlich *Schulze-Fielitz*, UPR 1994, 1 ff.

130 Vgl. BGHZ 64, 220 ff.; NJW 1988, 900 (901).

Autorenverzeichnis

Claus Dieter Classen

Dr. jur., Professor an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht.

Detlef Czybulka

Dr. jur., Professor an der Universität Rostock, Lehrstuhl für Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Staats- und Finanzrecht; Direktor des Ostseeinstituts für Seerecht und Umweltrecht der Universität Rostock sowie des Instituts für Anwaltsrecht an der Universität Rostock; Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern.

Erk Volkmar Heyen

Dr. jur. Lic. phil., Professor an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungsgeschichte und Rechtsphilosophie.

Stefan Koriath

Dr. jur., Professor an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Staatslehre.

Gerrit Manssen

Dr. jur., Professor an der Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht; bis April 1997 Professor an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Finanz- und Steuerrecht; weiland Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern.

Volker Neumann

Dr. jur., Professor an der Universität Rostock, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht.

Hans-Joachim Schütz

Dr. jur., Professor an der Universität Rostock, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Internationale Beziehungen; Direktor des Instituts für Internationales Recht sowie des Ostseeinstituts für Seerecht und Umweltrecht der Universität Rostock.

Maximilian Wallerath

Dr. jur., Professor an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungslehre; Richter am Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern.