

Hochschule Karlsruhe, Wirtschaft und Technik
Vorlesung Verkehrsanlagen
Dr. iur. Gerd Hager, Verbandsdirektor

Materialien und begleitende Unterlagen

Wintersemester 2011/12

INHALTSVERZEICHNIS

- A. Einführung, Bereitstellung der Verkehrsanlagen
- B. Rechtssystem, Straßenrecht, Eisenbahnrecht, Luftrecht
- C. Straßenbestandteile, Straßenkategorien
- D. Widmung eines Verkehrsweges, Straßenbehörden
- E. Die Planfeststellung eines Verkehrsweges
- F. Verkehrswegeplanung durch Raumordnung und Bauleitplanung
- G. Immissionsschutz an Verkehrswegen
- H. Finanzierung von Verkehrswegen
- I. Straßenbaulast, Ortsdurchfahrten
- J. Haftungsfragen an der Straße
- K. Wasserwege, Eisenbahnen, Luftverkehr
- L. Rechtsschutz beim Verkehrswegebau, Fallbeispiele

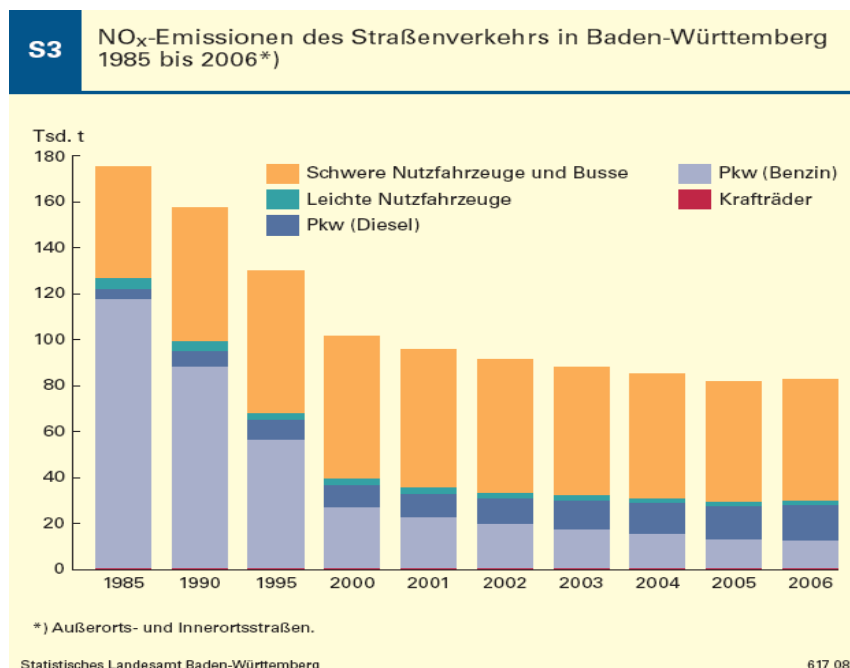
A. Allgemeines, Einführung

Verkehrsanlagen bauen ist in der Bundesrepublik Deutschland ein komplexes gesellschaftliches Vorhaben. Zum einen werden vielfältige Anforderungen an die Qualität einer Verkehrsanlage gestellt. Zum anderen folgen aus dem Verkehrsanlagenbau erhebliche Eingriffe in den Naturraum und in den Lebensraum des Menschen. Deshalb müssen bei der Planung viele Belange beachtet werden. Zudem entstehen oft Gegenkräfte in der Öffentlichkeit. Unsere Bürger fordern Beteiligung und Mitsprache bei Angelegenheiten, die in ihr tägliches Leben eingreifen. Aus Konflikten entstehen politische Bewegungen, aus Stimmungen und Fakten gespeist entwickelt sich ein öffentlicher Diskurs. Bauvorhaben benötigen Zeit und durchlaufen vielfältige, komplexe und langwierige Zulassungsverfahren. Und Zeit ist Geld, beim Verkehrsanlagenbau müssen erhebliche öffentliche und zunehmend auch private Mittel mobilisiert werden. Bei knappen Kassen verlängern die vielfältigen Anforderungen die Realisierung der Planung erheblich.

Wer die Mechanismen beim Bau von Verkehrsanlagen verstehen will, muss zunächst die erheblichen Auswirkungen kennenlernen, die in einem dichtbevölkerten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland dabei entstehen. In S. 6-37 des Heftes „Straßen und Wildtiere“ wurden sie instruktiv dargestellt. Herausgeber der Schrift ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Die wichtigsten öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen sind

- Straßen
- Schienen
- Wasserwege
- Luftverkehr.



Wichtig für die Bürger: Entwicklung der Luftbelastung durch den Straßenverkehr.

Ein neuer Flughafen, selbst eine neue Start- und Landebahn, können heute in Deutschland nicht mehr ohne intensive öffentliche Auseinandersetzungen verwirklicht werden. Entsprechendes gilt für Schienenwege, die Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 haben das ganze Land bewegt. Hier zeigt sich deutlich der Zielkonflikt zwischen möglichst viel Transparenz, Beteiligung und einem angemessenen Realisierungszeitraum. Aber selbst kleine Baumaßnahmen, etwa im Straßenbau, können sich Jahrzehnte hinziehen und die Stimmung einer Stadt oder Region maßgeblich prägen.

B. Rechtssystem, Recht der Verkehrsanlagen

1. Rechtssystem

Das Recht strebt ein in sich widerspruchsfreies System von Regelungen an. Deshalb gibt es eine Hierarchie der Rechtsordnung. Das jeweils höherrangige Recht setzt sich gegen das nachgeordnete Recht durch, wenn zwei Normen die gleiche Materie regeln. Solche Überschneidungen sind in einem differenzierten Rechtssystem nicht selten. Wenn zwei Rechtsnormen die gleiche Materie behandeln, spricht man von einer Kollision. Die Regeln, die den Konflikt entscheiden, heißen Kollisionsnormen. In Deutschland finden sich drei sich überlagernde Rechtssysteme. Das Europarecht, das Bundesrecht und das Landesrecht. Das Europarecht geht dem Bundesrecht vor, das Bundesrecht seinerseits bricht das Landesrecht. Die drei Bereiche sind ihrerseits gegliedert. Auch innerhalb dieser Gliederung bricht das höherrangige das nachrangige Recht. Im Europarecht gibt es zwei Stufen: das primäre und das sekundäre Europarecht. Dagegen sind Bundes- und Landesrecht vierstufig eingeteilt: Verfassung, Gesetz, Rechtsverordnung und Satzung.

Die Verfassung regelt grundlegenden Vorgaben für das Funktionieren und das Zusammenleben von Menschen in einem Staat. Die Gesetze werden durch das Parlament erlassen und thematisieren die wesentlichen Vorgaben für das tägliche Leben. Rechtsverordnungen sind Exekutivrecht und betreffen die Ausführung, Durchführung und Detaillierung der Gesetze. In Satzungen regeln Selbstverwaltungskörperschaften ihre eigenen Angelegenheiten (z. B. Gemeinde, Region, Hochschule).

2. Rechtsschutz

Aufgrund der Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Unrechtssystem finden wir in der Bundesrepublik ein ausdifferenziertes Rechtsschutzsystem. Es entscheidet die Streitigkeit von Bürgern miteinander und die Auseinandersetzungen von Bürgern mit dem Staat. Heute finden sich fünf selbstständige Gerichtsbarkeiten:

- ordentliche Gerichte
- Verwaltungsgerichte
- Finanzgerichte
- Sozialgerichte
- Arbeitsgerichte.

Bei Auseinandersetzungen um den Bau und den Betrieb von Straßen entscheiden die Verwaltungsgerichte. Dagegen werden Haftungsfragen traditionell von den Zivilgerichten bearbeitet. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit gliedert sich in drei Instanzen:

Bundesverwaltungsgericht, Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichte. In Baden-Württemberg gibt es ein Oberverwaltungsgericht, den Verwaltungsgerichtshof in Mannheim. Auf der untersten Stufe finden sich vier Verwaltungsgerichte: Karlsruhe, Stuttgart, Freiburg und Sigmaringen. Sie sind jeweils für je einen Regierungsbezirk örtlich zuständig. Regelmäßig beginnt ein Rechtsstreit auf der untersten Stufe, die höheren Gerichte bilden einen Instanzenzug, sie befassen sich vor allem mit Rechtsfragen, während die Eingangsgerichte den tatsächlichen Verlauf eines Falles ermitteln. Im Zuge der deutschen Einheit werden ausgewählte Verkehrsprojekte direkt vom Bundesverwaltungsgericht entschieden.

3. Recht der Verkehrsanlagen

- a. Das Straßenrecht regelt die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen. Dazu gehören die Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Das Straßenrecht beschäftigt sich mit der Planung, Entstehung, Benutzung, Unterhaltung und dem Untergang öffentlicher Verkehrsflächen.

Grundsätzlich sind die Länder zuständig für das Straßenrecht. Der Bund besitzt nur Zuständigkeiten nach Art. 74 Nr. 22 GG für den Bau und den Unterhalt von Landstraßen für den Fernverkehr, den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen und die Erhebung und Verteilung von Benutzungsgebühren. Wichtigstes Gesetz des Bundes ist das Bundesfernstraßengesetz (BFernStrG). Bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen besteht ebenfalls eine grundsätzliche Zuständigkeit der Länder. Die Länder verwalten die Bundesstraße im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Den Ländern steht die Befugnis zur Wahrnehmung der Aufgabe zu. Der Bund ist auf eine Aufsichtsfunktion beschränkt. Dazu kann er Erlasse formulieren und Einzelweisungen erteilen. Hierher gehören z. B. Rundschreiben, Verwaltungsvorschriften, die Linienbestimmung und der Sichtvermerk zum RE-Entwurf, aber auch konkrete Einzelanweisungen.

Mit der Straße beschäftigt sich auch das Straßenverkehrsrecht. Dabei geht es nicht um die Bereitstellung eines Verkehrsweges, sondern um die Sicherheit und Leichtigkeit der Benutzung des Verkehrsweges. Das Straßenverkehrsrecht beschäftigt sich mit den polizeilichen Anforderungen an die Verkehrsvorgänge, die Verkehrsteilnehmer und an Außenstehende. Im Mittelpunkt steht die Gefahrenabwehr und der Schutz von Menschen und Gütern. Trotz eines vorbildlichen Verkehrsrechts sterben in Deutschland mehrere tausend Menschen pro Jahr im Straßenverkehr, beklagen wir ca. eine halbe Million Verletzte als Verkehrsoffer. Hinzu kommen unsere Schäden durch Lärm, Abgase und Abrieb. Wichtigste Quellen des Straßenverkehrsrechts sind das Straßenverkehrsgesetz, die Straßenverkehrsordnung, die Straßenverkehrszulassungsordnung und die Fahrzeugzulassungsverordnung. Dort werden Verkehrsregeln aufgestellt, die Verkehrs-schilder geregelt und die Anforderungen an die Kraftfahrzeuge festlegt.

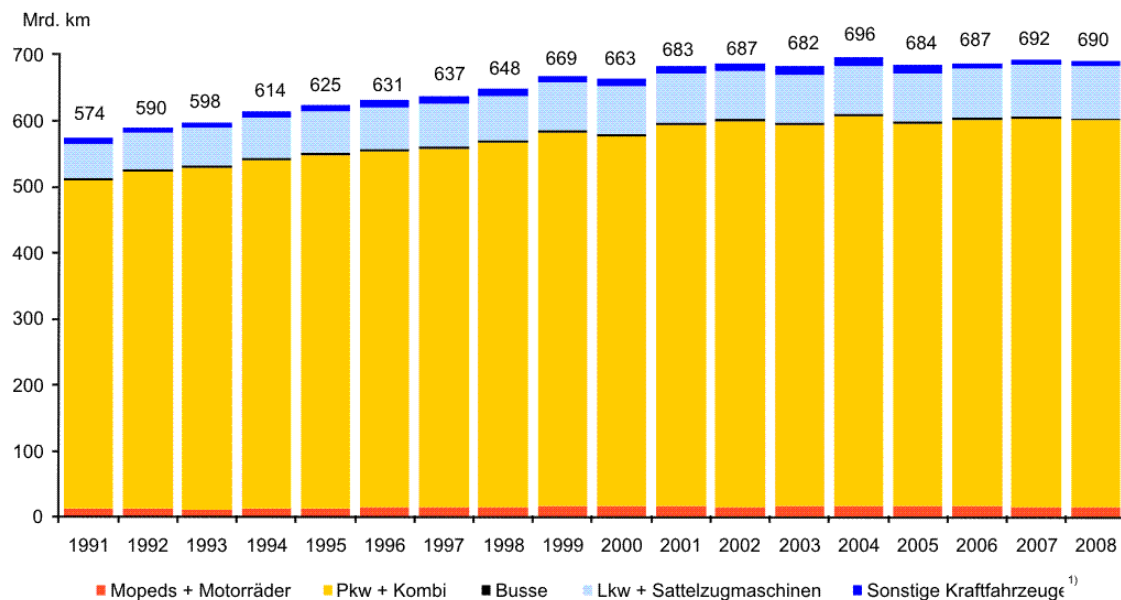
- b. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht betreffen zwar dasselbe Substrat, die Straßen, müssen aber streng voneinander unterschieden werden. Das Straßenrecht regelt Planung und die Bereitstellung der Straße als öffentliche Sache (Widmung), die zulässige Benutzung zum Verkehr (Gemeingebrauch). Dagegen beschäftigt sich das Straßenverkehrsrecht mit dem Verkehrsgeschehen in die-

sem Rahmen. Es darf den durch Widmung zugelassenen Verkehr zwar beschränken, ihn aber nicht auf Dauer ausschließen. Andererseits darf die Straßenbaubehörde durch Widmung keine Verkehrsregelungen treffen.

Beispiele

- Planfeststellung einer BAB (Straßenrecht)
- Widmung eines Fußgängerweges entlang einer Landstraße (Straßenrecht)
- Aufstellen der Fußgängerschilder (Straßenverkehrsrecht)
- Festlegung der Abgasnorm für Pkw (Straßenverkehrsrecht)
- Festlegung der Kennzeichnungspflicht beim Viehtrieb auf öffentlichen Straßen (Straßenverkehrsrecht)
- Anordnung einer Einbahnstraße (Straßenverkehrsrecht).

Gesamtfahrleistungen nach Kraftfahrzeugarten



¹⁾ Zugmaschinen und Sonderkraftfahrzeuge; ab 2006 werden Fahrzeuge mit Zweckbestimmung (wie Wohnmobile, Krankenwagen) den Pkw zugeordnet

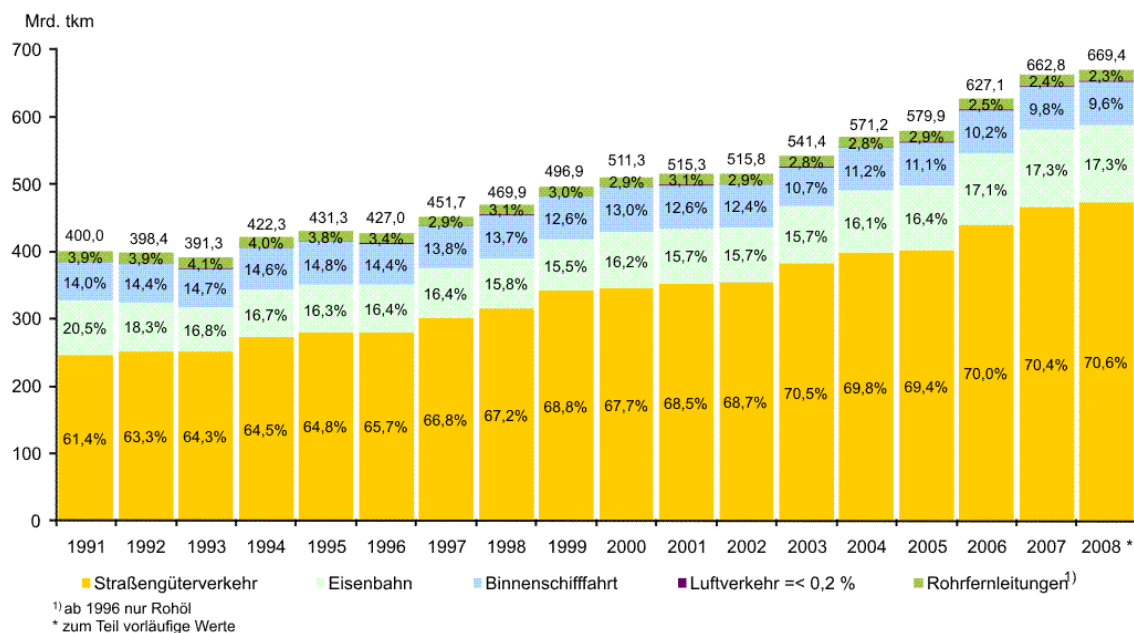
Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2009/2010

Modalsplit im Personenverkehr

- c. Bei dem öffentlichen Eisenbahnverkehr trennt das AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz) den Betrieb von der Infrastruktur. Die Eisenbahninfrastruktur bietet ein begrenztes Netz und damit nur einen kontingentierten Netzzugang. Hier findet sich kein generelles Nutzungsrecht aller, sondern nur ein Recht auf diskriminierungsfreie Benutzung gegenüber den Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Darüber wacht eine Regulierungsbehörde. Zudem müssen die Betreiber von öffentlichen Schienenwegen rechtlich und organisatorisch von Eisenbahnverkehrsunternehmen getrennt sein. Die Sicherheit des Eisenbahnbetriebs schreibt die EBO vor. Zudem werden sehr hohe Anforderungen an die Sicherheit des rollenden Materials gestellt.

- d. Bei Wasserstraßen muss zunächst die Benutzung des Gewässers mit Wasserfahrzeugen (zum Verkehr) von der Bewirtschaftung der Gewässer als Lebensgrundlage des Menschen und Teil des Naturhaushaltes unterschieden werden. Für die Gewässerbewirtschaftung gelten sehr strenge Regeln (WHG, WG) für die Verkehrsfunktion gilt das Wasserstraßengesetz. Daher greift die klassische Unterscheidung des Wasserwegerechts und des Wasserverkehrsrechts. Das Wege-recht regelt die Bereitstellung der Wasserstraße als Verkehrsweg, das Schiff-fahrtsrecht dient der Gefahrenabwehr (Strompolizei). An Bundeswasserstraßen besteht ein Gemeingebrauch. Jedermann darf im Rahmen des Schifffahrtsrechts die Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen befahren. Die Bau- und Unter-lastungslast der Binnenwasserstraßen und der Seewasserstraßen liegt beim Bund. Die Planung verläuft in einem gestuften Prozess; an dessen Anfang steht der Bundesverkehrswegeplan, an seinem Ende regelmäßig die Planfeststellung. Daneben steht die Strompolizei für eine gefahrenfreie Benutzung der Bundes-wasserstraßen, sie kann im Einzelfall strompolizeiliche Verfügungen erlassen. Daneben bestehen Vorschriften zur Zulassung von Wasserfahrzeugen und zum Setzen und Betreiben von Schifffahrtszeichen. Der Bund unterhält eine eigene Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.

Anteile der Verkehrsträger am Güterverkehrsaufwand



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2009/2010

Modalsplit im Güterverkehr

- e. Auch die Benutzung des Lufttraumes über Deutschland ist frei. In unserem Luft-raum besteht ein Gemeingebrauch. Allerdings bestehen zur Sicherheit und Leich-tigkeit des Luftverkehrs verschiedene nationale und internationale Verkehrsrege-lungen. Luftfahrzeuge bedürfen einer Verkehrszulassung und einer Eintragung in die Luftfahrzeugrolle, Luftfahrer bedürfen einer Erlaubnis zum Führen und Bedie-nen eines Luftfahrzeugs. Luftverkehrsregelungen legen die Einzelheiten des Ver-kehrs fest. Als Infrastrukturvorhaben bedürfen Flugplätze einer Genehmigung,

regelmäßig einer Planfeststellung. Dieser ist sehr komplex und sehr zeitintensiv, regelmäßig auch verbunden mit massiven Protesten aus der Bevölkerung. Die Infrastruktur wird nicht von öffentlichen Baulastträgern bereitgestellt. Der Bau und der Betrieb von Flughäfen und Flugplätzen ist keine originäre öffentliche Aufgabe. Allerdings sehen Bund, Länder und Regionen eine Flughafeninfrastruktur als öffentliche Standortvorsorgemaßnahme an (Stichwort Standortpolitik). Deshalb initiieren sie häufig den Bau der Infrastruktur, beteiligen sich an der Finanzierung der Bau- und Unterhaltungskosten und an den Betreibergesellschaften der Flughäfen. Am Flughafen in Frankfurt beteiligen sich Bund, Land Hessen und die Stadt Frankfurt. Am Baden-Airport beteiligen sich das Land Baden-Württemberg, die Stadt Stuttgart und die Region um Karlsruhe. Die Abwehr für die betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit durch die Luftfahrt ist Aufgabe der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisationen. Als Oberste Luftaufsichtsbehörde amtiert das Bundesverkehrsministerium. Wichtige Zuständigkeiten für die Luftsicherheit besitzt das Luftfahrtbundesamt. Die Vollzugsaufgaben vor Ort obliegen den Landesbehörden in Bundesauftragsverwaltung (z. B. Erlaubnis für Privatflugzeugführer, Anordnung von Bauschutzbereichen, Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen, Erlaubnis von Reklameflügen etc.).

C. Straßenbestandteile, Straßenkategorien

Straßenbestandteile

1. Straßen bestehen aus bis zu 6 Bestandteilen:

- Straßenkörper
- Luftraum über dem Straßenkörper
- Zubehör
- Mauteinrichtungen
- Nebenanlagen
- Nebenbetriebe

2. Zum Straßenkörper gehören:

- Straßengrund
- Straßenunterbau
- Straßendecke
- Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen
- Böschungen
- Stützmauern
- Lärmschutzanlagen
- Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen
- selbstständige Rad- und Gehwege, unselbstständige Parkplätze

3. Der Luftraum über dem Straßenkörper

Dadurch soll die Sicherheit und Leichtigkeit im Rahmen des Gemeingebrauchs sichergestellt werden. Diese Funktion begrenzt zugleich die Reichweite der öffentlichen Sachherrschaft. Der Raum oberhalb des Luftraumprofils gehört nicht mehr zur Straße. Hier beginnt der Herrschaftsbereich des zivilrechtlichen Eigen-

tümers. Die Querschnitte werden durch die Richtlinien für die Anlage von Straßen bestimmt, bei Ortsstraßen betragen sie beispielsweise 4,5 m.

4. Zubehör von Straßen:
 - Verkehrszeichen
 - Verkehrseinrichtungen und -anlagen (Ampeln, Verkehrsinseln, Polizei- und Feuermelder etc.)
 - Bepflanzungen, die sich auf dem Straßenkörper befinden
5. Zu den Mauterhebungseinrichtungen gehören auch die Mautkontrollenrichtungen
6. Nebenanlagen sind Einrichtungen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung nutzen. Dazu gehören
 - Straßenmeistereien
 - Gerätehöfe
 - Lager, Lagerplätze, Entnahmestellen
 - Hilfsbetriebe und Hilfseinrichtungen
7. Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen dienen den Belangen der Verkehrsteilnehmer. Dazu gehören Tankstellen, bewachte Parkplätze, Raststätten, Werkstätten, Verlade- und Umladeeinrichtungen.

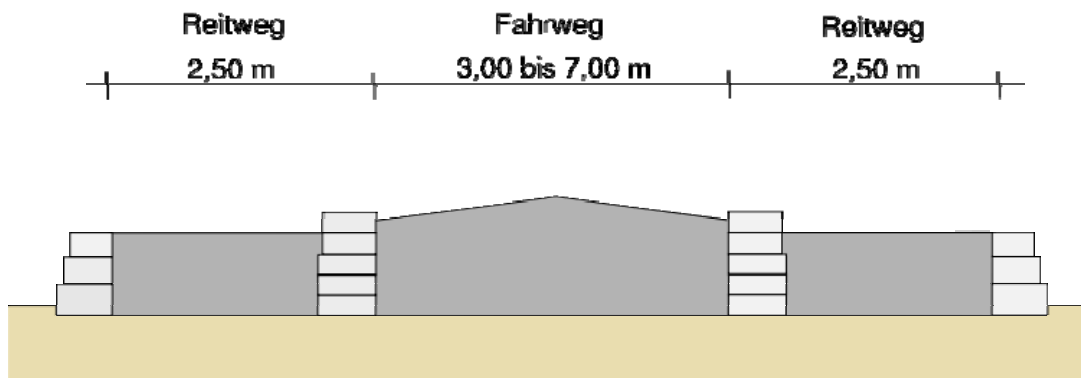
Straßenkategorien

1. Bundesstraßen des Fernverkehrs sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen (Bundesfernstraßen). Bundesfernstraßen gliedern sich in Bundesautobahn und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten. Eine Ortsdurchfahrt ist Teil einer Bundesstraße, die innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und Erschließungs-/Verknüpfungsfunktion besitzt.

Bundesautobahnen sind Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kfz bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Sie sollen getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr haben.

2. Landesstraßen bilden untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz und dienen vorwiegend dem durchgehenden Verkehr innerhalb des Landes:
3. Kreisstraßen dienen vorwiegend dem überörtlichen Verkehr zwischen benachbarten Kreisen oder innerhalb eines Kreises.
4. Gemeindestraßen dienen vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Gemeinden, zwischen Gemeindeteilen und innerhalb der Gemeinde.

Weitere Gruppen von öffentlichen Straßen finden wir in Baden-Württemberg nicht.



Historisch: die Römerstraße.

D. Widmung eines Verkehrsweges, Straßenbehörden

1. Ein öffentlicher Verkehrsweg besitzt einen rechtlichen Status als öffentliche Sache. Dadurch wird das Privateigentum an den notwendigen Grundstücken begrenzt und überlagert. Sogenannte Statusakte begründen, ändern und beenden diesen besonderen öffentlichen Status.
2. Die Widmung begründet diesen Status, die Ein- und die Umstufung stellt die Zuordnung zu einem bestimmten Rechtsträger her während die Einziehung diesen Sonderstatus wieder beendet.
3. Die Widmung ist die Bestimmung einer Sache für den öffentlichen Zweck. Die Widmung ist ein einseitig hoheitliches Verhalten, ein sogenannter Verwaltungsakt. Sie wird von der zuständigen Straßenbaubehörde vorgenommen und öffentlich bekanntgemacht (im Staatsanzeiger Baden-Württemberg bei Bundes- und Landesstraßen). Voraussetzung ist regelmäßig das Eigentum des Trägers der Straßenbaulast an den notwendigen Grundstücken, zumindest aber die Zustimmung des Eigentümers zur Widmung. Die Widmung ersetzen können ein Planfeststellungsbeschluss, ein Flurbereinigungsverfahren und ein Bebauungsplan. Bei seit langer Zeit genutzten Straßen gibt es zudem die sog. unverdenkliche Verjährung (Beweiserleichterung, mindestens 80 Jahre Benutzung).
4. Die Widmung begründet den Gemeingebrauch, d. h. das Recht für jeden, im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften den Verkehrsweg zum Verkehr zu benutzen. Dieses Recht steht jedem Menschen zu. Über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzungen werden Sondernutzung genannt. Darauf besteht kein Recht. Sie bedarf in jedem Einzelfall der Erlaubnis durch die Straßenbaubehörde. Kein Gemeingebrauch ist z. B. die nichtverkehrliche Nutzung eines Verkehrsweges (z. B. Verkaufsstand aufstellen, Demonstrati-

onszug) oder die über die Widmung hinausgehende verkehrliche Nutzung (z. B. Kfz fährt auf einem Gehweg).

5. Die Widmung drängt die Sachherrschaft des Eigentümers zurück. Sie begründet eine vorgehende öffentliche Dienstbarkeit auf der Sache. Für das Privateigentum verbleiben nur noch Restpositionen unterhalb des Straßenkörpers (z. B. Rohrleitung) oder überhalb des Straßenlufttraums (z. B. Werbebanner über der Straße).
6. Die Umstufung verändert die Zuordnung einer Straße zu einer Straßengruppe. Die Umstufung kann eine Abstufung in eine Kategorie mit geringerer Verkehrsbedeutung (z. B. Landesstraße in Kreisstraße) oder eine Aufstufung in eine Kategorie mit höherer Verkehrsbedeutung (z. B. Landesstraße in Bundesfernstraße) sein. Die Umstufungsverfügung besteht aus zwei Bestandteilen, einerseits die Aufhebung der bisherigen Klassifizierung und andererseits die Neueinstufung. Auch die Umstufung ist ein Verwaltungsakt in Form einer sog. Allgemeinverfügung, die aufgrund eines gesonderten Verfahrens durch die zuständige Straßenbaubehörde geschieht und öffentlich bekannt gemacht wird. Mit der Umstufung tritt ein Wechsel des Trägers der Straßenbaulast ein. Die Umstufung ist für den künftigen Träger der Straßenbaulast ein belastender Verwaltungsakt, da er von nun an die Straßenbaulast übernehmen muss. Er kann sie deshalb vor den Verwaltungsgerichten anfechten.
7. Die Einstufung legt die Zuordnung der Straße zu einer bestimmten Straßengruppe fest. Zulässig ist nur eine der 4 gesetzlich festgelegten Klassifizierungen (Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße). Sie ist zwingend mit der Widmung zu verbinden.
8. Die Einziehung ist das Gegenstück zur Widmung, sie wird auch Entwidmung genannt. Mit der Einziehung verliert die Straße die Eigenschaft als öffentliche Sache. Sie unterliegt dann nur noch den Regeln des Zivilrechts, das Eigentum lebt dann wieder vollständig auf. Damit erlischt die gesetzliche Straßenbaulast, der Gemeingebrauch und die Sondernutzungserlaubnisse entfallen. Auch die Einziehung ergeht als Verwaltungsakt aufgrund eines Verwaltungsverfahrens und wird öffentlich bekannt gemacht.

Die Einziehung kann sich auf die ganze Straße oder nur einen Teil der Straße beziehen (z. B. Fahrbahn entfällt, Radweg bleibt gewidmet). Sie kann sich aber auch nur auf einen Teil des gewidmeten Verkehrs beziehen. Begrenzt werden können:

- Benutzungszweck, z. B. Anliegerverkehr
- Nutzungszeiten, z. B. Tagverkehr, Nachtverkehr
- Benutzerkreis, z. B. Taxi, Lieferverkehr
- Nutzungsart, z. B. Fußgänger, Radfahrer

9. Eine Einziehung ist nur aus zwei Gründen möglich.
 - Verlust der Verkehrsbedeutung.
Wenn das Verkehrsbedürfnis weggefallen ist, muss ein Verkehrsweg eingezogen werden. In der Praxis kommt dies nur bei Ersatzbaumaßnahmen vor.

Zudem muss die Verkehrsbedeutung insgesamt weggefallen sein. Bleibt noch eine Teilbedeutung übrig, darf nur teileingezogen oder abgestuft werden. Z. B. nach dem Bau einer Ortsumgehung einer Bundesstraße bleibt die örtliche Verkehrsfunktion der Ortsdurchfahrt erhalten.

- Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls
Sie ergeben sich aus einem Vergleich der Verkehrsbedeutung mit den Belangen, die für die neue Nutzung sprechen. Z. B. Umwandlung einer Straße in eine Kurpromenade, Bau eines Krankenhauses, Umwandlung in einen Stadtpark.

10. Besonders streitig ist der Fall der Abstufung einer Bundesstraße. Wenn sich bei einer Bundesfernstraße die Verkehrsbedeutung verändert, gibt es zwei Möglichkeiten:

- Verlust jeder Verkehrsbedeutung – Einziehung
- Änderung der Verkehrsbedeutung – Abstufung.

Wenn bei der Einschätzung über die Verkehrsbedeutung Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Land auftreten, entsteht bei der Abstufung für den Bund eine Schwierigkeit. Für die Neueinstufung der Straße ist das Land zuständig. Das Land legt fest, ob nun eine Land-, Kreis- oder Gemeindestraße vorliegt. Wenn das Land aber keine der dafür notwendigen Voraussetzungen (Verkehrsbedeutung) als zutreffend ansieht, kann der Bund das Land nicht dazu zwingen, er kann keine Weisung erteilen. Denn die Entscheidungsbefugnis zur Einstufung in die drei Kategorien liegt allein beim Land. Dieser Streit hat vor allem bei den sog. autobahnparallelen Bundesstraßen große (vor allem finanzielle) Bedeutung. Da hier die Verkehrsbedeutung nicht insgesamt weggefallen ist, kann der Bund die Straße auch nicht entwidmen. Die Länder möchten die Bundesstraßen nur gegen finanziellen Ersatz übernehmen. Dieses Problem stellt sich nur im Verhältnis Bund-Land. Innerhalb eines Landes kommt es dagegen nur auf den tatsächlichen Wandel der Verkehrsbedeutung an. Notfalls kann der aufnehmende Träger der Straßenbaulast bei Meinungsverschiedenheiten die Verwaltungsgerichte anrufen.

Straßenbehörden

1. Zur Verwaltung der Straßen sind in Deutschland ausschließlich die Länder berufen. Der Bund überwacht nur die Durchführung der Aufgabe bei den Bundesstraßen. Für alle anderen Straßen sind die Länder alleine zuständig.
2. Die Verwaltung der öffentlichen Straßen ist Aufgabe der Straßenbehörden. Dazu gehören die Aufgaben der Straßenbaulast, die Verkehrssicherungspflicht und der Winterdienst.
3. Über die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Straßenbaubehörde wacht die Straßenaufsicht. Soweit der Staat selbst betroffen ist, d. h. die Bundes- und Landesstraßen, findet die Aufsicht innerhalb der Verwaltung statt. Soweit Kreis- und Gemeindestraßen betroffen sind und für die Fälle der Straßenbaulast an fremden Straßen (Ortsdurchfahrten) reicht die Straßenaufsicht. Die Aufsicht ist

reine Rechtsaufsicht und beschränkt sich auf den gesetzeskonformen Vollzug der Aufgabenwahrnehmung und nicht auf ihre Zweckmäßigkeit.

4. Oberste Straßenaufsichtsbehörde in Baden-Württemberg für BAB, Bundesstraßen (BS) mit Ortsdurchfahrten (OD's) ist das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI). Straßenaufsichtsbehörde für die BAB ist das MVI. Straßenaufsichtsbehörde für die BS mit OD's sind die Regierungspräsidien. Innerhalb des Landes gilt die Hierarchie Ministerium – Regierungspräsidium - untere Verwaltungsbehörde. Straßenaufsichtsbehörde für die Kreisstraßen und die Gemeindestraßen sind die Rechtsaufsichtsbehörden. Über die Landkreise führen die Regierungspräsidien die Rechtsaufsicht, ebenso über die Großen Kreisstädte. Rechtsaufsicht über die sonstigen kreisangehörigen Gemeinden führen die Landratsämter.
5. Die Verwaltungsgliederung bei den Straßenbaubehörden in Baden-Württemberg ist entsprechend der Tradition in einem Flächenstaat dreistufig: Oberste, Höhere und Straßenbaubehörde. Bei kommunalen Straßenbaubehörden gibt es nur eine Stufe und die Aufsichtsbehörde (s. Ziff. 4).
6. Bundesstraßen
 - Oberste Straßenbaubehörde = MVI
 - Höhere Straßenbaubehörde = Regierungspräsidien
 - Straßenbaubehörden
 - o BAB = Regierungspräsidien
 - o BS = Regierungspräsidien und die unteren Verwaltungsbehörden

Aufgabenteilung:

 - Regierungspräsidien sind zuständig für den Neubau, bauliche Änderungen und die Unterhaltung durch Instandsetzung und Erneuerung (Substanzerhaltung)
 - untere Verwaltungsbehörden sind zuständig für die betriebliche Unterhaltung (Wartung, Reinigung, betriebstechnische Unterhaltung, Ausbesserungsarbeiten, Betreuung des Zubehörs, Personen und Geräte)
 - o Landesstraßen = Regierungspräsidien und die unteren Verwaltungsbehörden mit der Aufgabenverteilung wie bei BS
 - o Kreisstraßen = Landkreis
 - o Gemeindestraßen = Gemeinde
 - o OD's jeweils folgt die Zuständigkeit für die Verwaltung der Aufgabe des Trägers der Straßenbaulast.

Gemeingebrauch und Sondernutzung

1. Gemeingebrauch heißt das Recht, eine öffentliche Sache im Rahmen der Widmung zu benutzen. Sie steht jedem zu. Öffentliche Verkehrswege sind zum Verkehr gewidmet. Verkehr ist die Benutzung zum Zwecke der Fortbewegung von Personen und Sachen.
2. Der Gemeingebrauch ist vom Grundsatz unentgeltlich. Ausnahmen bleiben zulässig, sie müssen aber gesetzlich angeordnet werden. Das ist bei den Parkge-

bühren (ruhender Verkehr), der Autobahnmaut für schwere LKW (Autobahnmautgesetz) und bei einigen Bundesstraßen geschehen (Autobahnmautergänzungsverordnung).

3. Der Gemeingebrauch geschieht im Rahmen der Widmung. Die Widmung legt die äußere Grenze des Gemeingebrauchs fest. So sind Bundesautobahnen für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt. Langsame Kfz und andere Fahrzeuge als Kfz (z. B. Arbeitsmaschinen, Fahrräder, Lokomotiven, Skateboards) dürfen BAB nicht im Rahmen des Gemeingebrauchs benutzen. Die Widmung kann auch inhaltliche Begrenzungen des Gemeingebrauchs anordnen, z. B. Gewichtsbegrenzungen einer Brücke, Achslastbegrenzungen wegen der Straßenabnutzung.
4. Die straßenrechtliche Widmung stellt die Verkehrsanlage zu einem bestimmten Verkehrszweck zur Verfügung. Die geschieht abstrakt, d. h. unabhängig davon, wie viele Personen und Fahrzeuge konkret am Verkehrsgeschehen teilnehmen. Dagegen dienen die Straßenverkehrsregeln der Gefahrenabwehr für die Verkehrsteilnehmer mithin der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Dazu gehören Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verkehrsschilder, Verkehrsregeln (rechts vor links) etc. Dafür dürfen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nicht die Widmung auf Dauer einschränken. Dagegen ist es erlaubt, durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen die Widmung zeitweise zu beschränken. Beispiele:
 - Sperrung einer Straße für den Kfz-Verkehr nach einem Ölunfall bis zur Entfernung der Verunreinigung durch Polizisten (erlaubt - straßenverkehrsrechtliche Anordnung).
 - Straßenverkehrsrechtliche Geschwindigkeitsreduzierung zum Lärmschutz (erlaubt, da Gemeingebrauch nicht eingeschränkt wird).
 - Straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Fußgängerzone auf einer Bundesstraße OD (nicht erlaubt, da Widmung beeinträchtigt wird, das darf nur die Straßenbaubehörde).
 - Straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis der Benutzung einer Fußgängerzone (Zufahrt zu einem Brunnen) für Hochzeitsphotographen (berühmter Hochzeitsphotographen-Fall) – nicht erlaubt, da Widmung überschritten wird.
 - Motorrad-Fahrverbot an bestimmten Sonntagen an der Roten Lache durch Straßenverkehrsbehörde (erlaubt, da Gemeingebrauch nur zeitweise eingeschränkt wird aus Gründen der Gefahrenabwehr).

Dagegen überschreitet ein straßenverkehrswidriges Verhalten der Verkehrsteilnehmer nicht die Widmung. Wenn z. B. ein Motorradfahrer in einer Spielstraße Tempo 100 fährt, begeht er einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Straßenverkehrsgesetz und kann bestraft werden. Er begeht aber keine Überschreitung der Widmungsgrenze und handelt daher rein straßenrechtlich gesehen erlaubt. Ebenso begeht ein Schiffsführer einen Verstoß gegen die Verkehrsregeln der Bundeswasserstraße und ein Umweltdelikt, wenn er auf seiner Fahrt auf dem Rhein Dünnsäure verklappt. Er verhält sich aber im Rahmen der wasserstraßenrechtlichen Widmung.

5. Wer über die Widmung hinaus einen öffentlichen Verkehrsweg benutzt, übt eine Sondernutzung aus. Die Sondernutzung bedarf einer Sondernutzungserlaubnis durch die Straßenbaubehörde. Die Sondernutzungserlaubnis wird in der Regel zeitlich begrenzt und gegen eine Gebühr erteilt. Eine Straße dient dem Verkehr, d. h. der Fortbewegung von Menschen und Sachen. Dazu gehört auch der ruhende Verkehr, d. h. ein Stillstehen zwischen zwei Verkehrsbewegungen. Z. B. dürfen Kfz auf der Straße geparkt werden oder Fußgänger zu einer Unterhaltung stehen bleiben, ohne dafür eine Sondernutzungserlaubnis einholen zu müssen. Auch die Nutzung bereitgestellter Taxistandplätze ist keine Sondernutzung. Nicht mehr zum Gemeingebrauch gehört dagegen das Abstellen nicht zugelassener oder nicht mehr fahrbereiter Kfz. Sobald die abgestellten Kfz entsorgt werden müssen (Schrott), gilt das Abfallrecht (Entsorgungspflicht des Eigentümers). Kein Gemeingebrauch ist die Benutzung einer Straße zu vorrangig anderen Zwecken:
 - Abstellen eines Wagens als Verkaufsstelle (Imbissbude)
 - Abstellen eines Anhängers als Werbetafel (Gutsverkauf von Erdbeeren)
 - Längeres Aufstellen eines Wohnwagens am Straßenrand
 - Aufstellen eines Wohnmobils zum Zwecke der Prostitution.
6. Fußgänger dürfen den öffentlichen Verkehrsraum zur Fortbewegung und darüber hinaus zur Kommunikation benutzen. Dazu gehört auch diskutieren, singen, betteln, auch das sog. aggressive Betteln, herumlungern. Auch das Verteilen von Flugblättern, der Handverkauf von Zeitungen (streitig). Grenzwertig, aber wohl noch vom Widmungszweck gedeckt ist das Ansprechen von Passanten zu Werbezwecken oder das Gehen als lebendige Lißfaßsäule. Kein Gemeingebrauch mehr ist die gegenständliche Inanspruchnahme der Straße, z. B. zum Abstellen von Gegenständen (Büchertisch, Plakatständer), die Bemalung der Straße durch Künstler oder das Aufstellen von Gegenständen als Plattform für einen Straßenmusikanten. Viele Städte und Gemeinden haben die Straßennutzungsregeln geregelt, in denen sie die Einzelheiten festlegen, Gebühren verlangen oder kurzzeitige Sondernutzungen erlaubnisfrei stellen. Generell eine erlaubnisfreie Sondernutzung ist die Nutzung der Straßen zur Wahlwerbung (Plakate) während des Wahlkampfes.
7. Straßenanlieger haben das Recht eines gesteigerten Gemeingebrauchs eine Straße (sog. Anliegergebrauch). Soweit es für die Nutzung des Anliegergrundstücks unbedingt notwendig ist, besitzen sie ein Recht auf den gesteigerten Gemeingebrauch. Dazu gehört die Zufahrt über einen Gehweg zu einem Grundstück, das Abstellen von Mülltonnen auf der Straße oder das Anbringen von sog. Nasenschildern. Nicht mehr dazu gehört das Aufstellen von Bauzäunen, das Aufstellen eines Baukrans auf der Straße für 8 Monate, der Bau von Balkonen und Erkern über eine Straße, nicht erlaubt ist eine Montage eines Zigarettenautomaten an eine Hauswand über dem Gehsteig.

E. Die Planfeststellung eines Verkehrsweges

1. Von der Projektierung eines Verkehrsweges bis zur endgültigen Verwirklichung muss ein weiter Weg gegangen werden. Er dauert oft mehrere Jahrzehnte. Die

Planungen für eine Nordtangente von Karlsruhe haben z. B. in den frühen 1930er Jahren begonnen.

2. Am Anfang steht für Bundesstraßen der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Er ist ein Investitionsrahmenplan der Bundesregierung und legt verkehrsträgerübergreifend fest, welche Infrastrukturvorhaben in einem bestimmten Zeitraum ausgeführt werden sollen. Der aktuelle BVWP umfasst die Jahre 2001-2015.
3. Aus dem BVWP werden die Bedarfspläne für Bundesfernstraßen und Bundes-schienenwege entwickelt. Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ist ein Bestandteil des Fernstraßenausbaugesetzes. Er legt den Bedarf für den Bundesfernstraßenbau gesetzlich fest. Er unterteilt die Projekte – wie der BVWP – in Dringlichkeitsstufen:
 - vordringlicher Bedarf
 - weiterer Bedarf.

Ein Bedarfsplan ist kein Bauprogramm. Es fehlt die unmittelbare Zuordnung von Baumaßnahme, Zeit und Geld.

4. Die Länder übernehmen im Auftrag des Bundes die weiterführenden Planungen. Dabei soll in mehreren Stufen eine aus der Sicht von Raumordnung, Verkehr, Technik, Wirtschaft, Umwelt und Interessen der Bürger eine vertretbare Lösung gefunden werden.

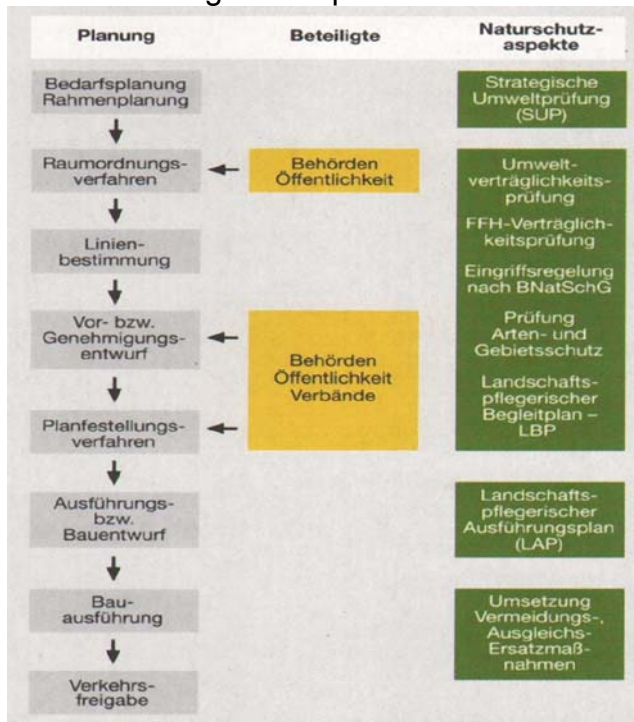
In der Regel steht am Anfang ein Raumordnungsverfahren. In dem Verfahren wird die Raumverträglichkeit einer Maßnahme untersucht. Auf dieser Ebene werden vor allem großräumige Alternativen untersucht und bearbeitet. Damit verbunden ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Dabei werden die Auswirkungen des Projekts auf die einzelnen Umweltmedien ermittelt, bewertet und verglichen. In Baden-Württemberg werden Raumordnungsverfahren nur sehr zurückhaltend eingesetzt. So wurde z. B. bei der Planung der 2. Rheinbrücke bei Karlsruhe darauf verzichtet.

5. Daran schließt sich die Linienbestimmung (Bestimmung der Linienführung) an. Dabei werden die Anfangs- und Endpunkte sowie der grundsätzliche Verlauf der Trasse festgelegt. Wichtig sind die ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften, zu Schutzbedürftigen Bereichen und zu Anlagen, von denen Gefährdungen der Straße ausgehen können. Festgelegt werden auch die Straßencharakteristik, der Richtquerschnitt und die Verknüpfungen mit dem Straßennetz. Es handelt sich um eine vorbereitende Grundsatzentscheidung mit verwaltungsinterner Bedeutung. Zuständig ist das Bundesverkehrsministerium im Benehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde unter Einschaltung der obersten Straßenbaubehörde (MVI).
6. Sobald das grüne Licht des Bundes erklärt wird, beginnt die zuständige Straßenbaubehörde (RP – Straßenbauabteilung) mit der Erstellung der Vor- bzw. Genehmigungsentwürfe und der Planfeststellungsunterlagen. Dabei muss ein landschaftspflegerischer Begleitplan ausgearbeitet werden. Er liefert eine Fein-

analyse der ausgewählten Trasse. Dabei wird der Wirkraum der Straße festgelegt und daran die Auswirkungen auf Natur und Landschaft intensiv untersucht. Die vielen fachlichen Prüfungen können mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Diese Auswirkungen werden mit den Erfordernissen des straßentechnischen Entwurfsplans (Trassenlage, Höhenlage, Dämme, Einschnitte etc.) abgeglichen.

7. Zentraler Bestandssteil des Zulassungsverfahrens ist das Planfeststellungsverfahren. Es endet mit dem Planfeststellungsbeschluss und ist für alle Beteiligten und Betroffenen ein sehr einschneidendes Ereignis. Dafür sind 3 Elemente von entscheidender Bedeutung:
 - Konzentrationswirkung
 - Präklusionswirkung
 - enteignungsrechtliche Vorwirkung.
8. Der Planfeststellungsbeschluss entfaltet eine umfassende Konzentrationswirkung. Er ersetzt alle für das Projekt notwendigen Erlaubnisse, Genehmigungen, Gestattungen, Zustimmungen etc. Der Vorhabensträger kann unmittelbar mit der Verwirklichung beginnen. Weitere Behörden muss er nicht einschalten. Die Planfeststellungsbehörde beteiligt von sich aus alle betroffenen Träger öffentlicher Belange. Der Antragsteller muss keine weiteren Behörden einschalten. Dadurch wird das Verfahren vereinfacht und beschleunigt.
9. Der Planfeststellungsbeschluss (PFB) hat daneben Präklusionswirkung, d. h. wer sich nicht in dem Verfahren rechtzeitig mit seinen Belangen äußert, verliert diese Rechte. Er ist danach mit Einwendungen ausgeschlossen. Damit wird für die Planfeststellungsbehörde im Verfahren deutlich, mit welchen Belangen sie sich auseinandersetzen muss. Für den Antragsteller ist erkennbar, auf was er sich einstellen muss. Wer sich nicht meldet, verliert seine Rechte. Damit wird für ein Projekt Rechtssicherheit geschaffen. Die Betroffenen müssen die Entwicklung beobachten und sich rechtzeitig melden, sonst verlieren sie ihre Abwehrbefugnisse.
10. Der PFB besitzt enteignungsrechtliche Vorwirkungen. Wenn für die Realisierung von Infrastrukturprojekten private Grundstücke in Anspruch genommen werden, versucht der Vorhabensträger zunächst den freihändigen Grundstückserwerb. Dies gelingt nicht immer vollständig. Für diesen Fall kann die öffentliche Hand die betroffenen Eigentümer enteignen. Das Eigentum geht dann auf den Träger der Straßenbaulast über. Der PFB liefert dafür die Voraussetzung. Hier wird der Verkehrsweg festgelegt, werden die Ausgleichsmaßnahmen verortet. Auf dieser Grundlage kann danach direkt enteignet werden. In dem Enteignungsverfahren werden der Eigentumsentzug und seine Modalitäten festgelegt. In dem Verfahren wird das Vorhaben nicht mehr diskutiert, der PFB bildet die Enteignungsgrundlage. Es wird nur noch die Art und Weise des Eigentumsentzugs festgelegt, über das „Ob“ der Eigentumsentziehung wird nicht mehr gesprochen.

Ein weiter Weg: Ablaufplan für den Bau von Straßen



Quelle: BMVBS, Straßen und Wildtiere, 2. Auflage, 2008

11. Ein Planfeststellungsverfahren verläuft stets nach denselben Vorschriften. Zunächst erstellt der Vorhabensträger die Planfeststellungsunterlagen und reicht sie dann bei der Planfeststellungsbehörde ein. Diese prüft zunächst die Vollständigkeit der Unterlagen und fordert – falls notwendig – weitere Unterlagen an. Innerhalb eines Monats nach Eingang der vollständigen Planunterlagen beginnt die Behördenbeteiligung und die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Planfeststellungsbehörde leitet den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt werden, die Planunterlagen zu. Diese Stellungnahme wird von der Planfeststellungsbehörde geprüft und – soweit rechtlich geboten – in den PFB mit aufgenommen.

Die Bürgerbeteiligung beginnt mit der Übersendung der Planunterlagen an die betroffenen Gemeinden. Diese machen öffentlich bekannt, dass bei ihnen die Planunterlagen ausliegen und eingesehen werden können. Die Unterlagen liegen einen Monat aus. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden können, kann dagegen schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erheben. Nach Ablauf der Einwendungsfrist (2 Wochen nach Ende der Auslegungsfrist) sind alle Einwendungen ausgeschlossen.

Nach Eingang der Stellungnahmen sichtet die Planfeststellungsbehörde die Einwendungen und bereitet einen Erörterungstermin vor. Er ist die zentrale Drehscheibe des Verfahrens und kann Tage, ja sogar Wochen dauern. In ihm werden alle Stellungnahmen der Behörden und private Einwendungen abgearbeitet. Dabei arbeitet die Planfeststellungsbehörde auf eine gütliche Einigung zwischen dem Vorhabensträger und den Einwendern hin. Dort, wo keine Einigung zustan-

de kommt, wird dies festgestellt und dann im PFB darüber befunden. Nach dem Erörterungstermin entscheidet die Planfeststellungsbehörde in einem umfassenden PFB. Dieser Beschluss lässt das Vorhaben zu oder lehnt es ab. Bei der Zulassung werden regelmäßig umfangreiche – vor allem umweltfachliche Auflagen erlassen (z. B. Lärmschutz, Artenschutz, Gesundheitsschutz, Eigentumsschutz etc.). Ein PFB für einen größeren Verkehrsweg kann heute mehrere hundert Seiten umfassen.

12. Gegen den PFB kann vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden. Vor Gericht haben nur noch diejenigen Aussicht auf Erfolg, die mit ihren Belangen nicht präkludiert sind. Diese Klage kann sich gegen das Vorhaben generell richten oder auch nur zusätzliche Schutzauflagen verlangen.

F. Verkehrswegeplanung durch Raumordnung und Bauleitplanung

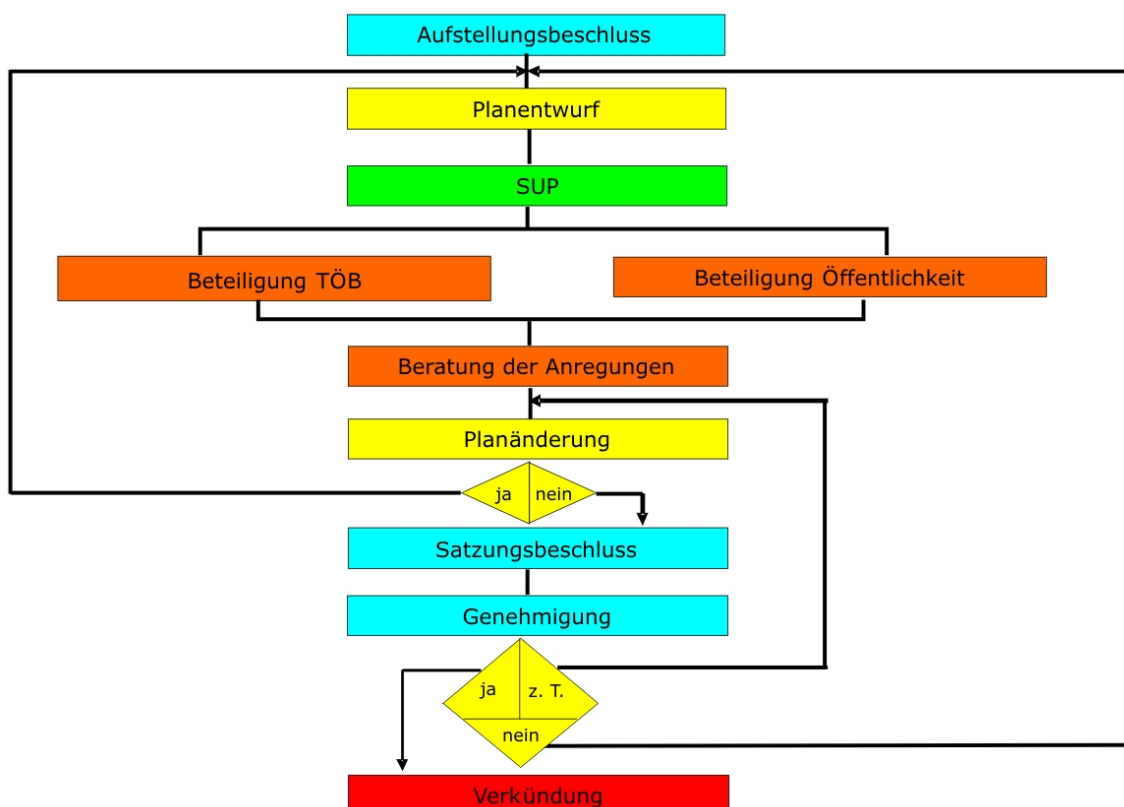
1. Raumordnung plant übergemeindlich, übergeordnet und überfachlich. Sie bildet die oberste Planungsstufe in unserem gegliederten Planungssystem. Deshalb kann sie Vorgaben für die Fachplanungen, etwa der Verkehrswegeplanung, und für die kommunale Bauleitplanung geben. Ihr Ziel ist die optimale Lösung von Raumnutzungskonflikten. In der dicht besiedelten Rheinebene führen viele Verkehrswege von nationaler und kontinentaleuropäischer Bedeutung, gleichzeitig siedeln hier viele Menschen mit wachsenden Ansprüchen an den Raum, werden auf guten Böden Nahrungsmittel hergestellt und viele Freiräume von großer Bedeutung liegen ebenfalls in dem engen Gebiet.
2. Die Zielvorgaben des Landesentwicklungsplans (LEP 2002) und der 12 Regionalpläne in Baden-Württemberg (z. B. Regionalplan Mittlerer Oberrhein 2003) binden die Träger der Straßenbaulast und die Deutsche Bahn. Allerdings enthalten die Raumordnungspläne nur wenige Vorgaben für den Verkehrswegebau. Regelmäßig beschränken sie sich auf Trassenkorridore. Diese Korridore sichern große Verkehrsachsen gegenüber entgegenstehenden Nutzungen. Diese Freihalteräume dürfen z. B. nicht bebaut werden, dagegen bleibt eine landwirtschaftliche Nutzung möglich. In Ausnahmefällen kann auch eine genauere regionalplanerische Festlegung zulässig sein, insbesondere bei sehr starken Raumnutzungskonflikten. Ein Beispiel dafür ist der Regionalplan Heilbronn-Franken für die Führung der Bundesautobahn bei Heilbronn. Regelmäßig enthalten die Regionalpläne Freihaltetrassen, so z. B. der Regionalplan Mittlerer Oberrhein für die zwei Varianten der zweiten Rheinbrücke bei Karlsruhe.
3. Straßenplanung kann auch im Wege der Bauleitplanung umgesetzt werden. Die Bauleitplanung vollzieht sich in zwei Stufen:
 - vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan)
 - verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan).Die beiden Pläne bauen aufeinander auf. Der Bebauungsplan muss aus dem Flächennutzungsplan (FNP) entwickelt werden.

4. Der FNP legt die städtebauliche Entwicklung für das gesamte Gemeindegebiet fest. Er setzt sich aus einem Textteil, Karten und einem Landschaftsplan zusammen. Sein Kerninhalt besteht aus der Zuordnung von Bauflächen im Gemeindegebiet. Zudem enthält er Flächen für den überörtlichen Verkehr und die örtlichen Hauptverkehrszüge. Die Verkehrsanlagen werden räumlich verortet, aber noch nicht fachlich geplant. Gegenüber dem Regionalplan enthält er wesentlich mehr Darstellungen von Verkehrszügen. Zudem wird die Trasse genauer räumlich verortet. Er enthält aber noch keine Aussagen zur Ausgestaltung des Verkehrsweges.
5. Eine in das Detail gehende Festsetzung einer Straße enthält der Bebauungsplan. Hier wird die Trasse parzellenscharf bestimmt, der Ausbauumfang und -standard festgelegt und die Begleitmaßnahmen ausgewiesen (z. B. Lärmschutz, Naturschutz, Artenschutz, Ausgleichsmaßnahmen etc.). Die Straßen können Teil eines Baugebietes sein (z. B. Erschließungsstraßen), sie können aber auch alleiniger Gegenstand des Bebauungsplanes sein (sog. isolierter Bebauungsplan). Selbst Bundesfernstraßen können über einen Bebauungsplan realisiert werden. Allerdings darf ein Bebauungsplan nur jeweils das Gebiet einer Gemeinde z. T. überplanen. Das setzt der Planung von Bundesfernstraßen erhebliche Grenzen. Für sie wird regelmäßig eine Planfeststellung durchgeführt. Die Gemeinde ist Träger der verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit.
6. Der Bebauungsplan wird von der Gemeinde aufgestellt. Er besteht aus einem Textteil, Karte und einem umfangreichen Umweltbericht. In ihm müssen alle von einem Verkehrsweg ausgelösten Konflikte planerisch bewältigt werden.
7. Ein Bebauungsplan entsteht in einem langwierigen Verfahren in einem intensiven Dialog zwischen den Planern der Gemeinde und den betroffenen Bürgern. Am Anfang steht der Aufstellungsbeschluss durch den Gemeinderat. Auf seiner Grundlage erstellt die Verwaltung oder ein externes Büro einen Planentwurf. Schon in dieser frühen Phase entsteht auch der Umweltbericht. Diese Unterlagen werden der Öffentlichkeit in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgestellt. Zu diesem Zeitpunkt ist die Planung noch nicht zu stark verfestigt, hier können Alternativen diskutiert, Abwandlungen eingearbeitet werden. Gleichzeitig führt die Gemeinde die frühzeitige Beteiligung der Fachbehörden durch. Auch die fachlichen Belange sollen möglichst frühzeitig in den Planungsprozess einfließen. Nach der ersten Beteiligungsrunde wird der Plan modifiziert (falls nötig). Danach beginnt die zweite Beteiligungsrunde. Der Plan wird für einen Monat öffentlich (bei der Gemeinde) ausgelegt. Auf Zeit und Ort der Auslegung wird mindestens eine Woche zuvor öffentlich hingewiesen. Dies geschieht in den Verkündungsorganen der Gemeinde (Gemeindemitteilungsblatt, Tageszeitungen etc.). Jeder kann innerhalb der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift eine Stellungnahme abgeben. Gleichzeitig führt die Gemeinde eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durch. Sie können sich zu dem Plan binnen eines Monats äußern. Die Gemeinde fasst nun alle privaten und öffentlichen Stellungnahmen in einer Synopse zusammen. Sie entscheidet entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, wie mit den einzelnen Stellungnahmen umgegangen wird. Am Ende entscheidet der Gemeinderat über die ganze Angelegenheit, trifft

eine häufig sehr komplexe Abwägungsentscheidung und erlässt einen Satzungsbeschluss. Regelmäßig bedarf dieser Beschluss keiner Genehmigung durch die Fachaufsichtsbehörde. Der Beschluss wird dann ausgefertigt und im gemeindlichen Verkündungsorgan öffentlich bekannt gemacht. Damit tritt er in Kraft, die Straße kann dann entsprechend dem Bebauungsplan gebaut werden.

8. Gegenüber dem Planfeststellungsbeschluss entfaltet der Bebauungsplan geringere Wirkungen. Er besitzt keine Konzentrationswirkung. Bei der Realisierung des Vorhabens müssen daher die notwendigen Genehmigungen eingeholt werden, z. B. eine artenschutzrechtliche Erlaubnis, eine Baugenehmigung, eine wasserrechtliche Genehmigung oder eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung. Ein Bebauungsplan entfaltet auch nur eine sehr geringe Präklusionswirkung. Die Beteiligten sind i.d.R. mit ihren Einwendungen für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Nicht zuletzt besitzt der Bebauungsplan keine enteignungsrechtlichen Vorwirkungen. Falls eine Enteignung bei der Verwirklichung des Plans notwendig wird (insbesondere um die notwendigen Grundstücke zu erlangen), kann im Enteignungsverfahren die Unwirksamkeit des Plans geltend gemacht werden. Deshalb wird von übergeordneten Trägern der Straßenbaulast selten der Weg eines Bebauungsplanes gewählt. Dagegen planen die Gemeinden ihre innerörtlichen Straßen sehr häufig im Wege der Bauleitplanung.

Vielschichtiges Planungsrecht: Das Verfahren zur Erstellung eines Regionalplans



G. Immissionsschutz an Verkehrswegen

1. Das Problem

Straßenverkehr hat viele positive und negative Auswirkungen auf den Menschen. Zu den gravierendsten negativen Auswirkungen gehören Lärm und Abgase. Die Entwicklung der Emissionen zeigen die nachfolgenden Bilder (Anlage). Bei den Abgasen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten viel getan. Durch die Filtertechnik, insbesondere durch den Katalysator, und durch verbesserte Kraftstoffe, z. B. Reduzierung des Schwefelanteils, konnten die Emissionen erheblich gesenkt werden. Gegenläufig waren die deutliche Zunahme der Jahresfahrleistungen und die Zunahme des Kfz-Bestandes. Die verbesserte Reinigungstechnik hat aber dieser Trend wesentlich überkompensiert. Probleme ergeben sich insbesondere durch die starke Zunahme des Dieselfahrzeuganteils an der PKW-Flotte, die immense Zunahme des Kleinlastwagenverkehrs und generell der Schwerverkehr. Hier geben insbesondere die Partikelemission Anlass zur Sorge. Feinstaub gehört mittlerweile zu den größten Verursachern von Todesfällen aufgrund von Kultureinflüssen; Feinstaub reduziert mittlerweile die statistische Lebenserwartung jedes Einzelnen erheblich. Die Partikelfiltertechnik bietet noch keine vollständige Lösung des Problems, da die besonders gefährlichen Kleinstpartikel nicht ausreichend gefiltert werden. Auch bleiben die Fortschritte beim Verkehrslärm merklich hinter den Erfolgen bei der Abgasreinigung zurück. Aufgrund der hohen Fahrleistung im Kfz-Verkehr steigt die Lärmbelastung der Bevölkerung erheblich. Besonders schädlich ist hier der LKW-Verkehr, der sich im europäischen Haupttransitland Deutschland, stetig vermehrt. Daneben bestehen starke Belastungen aufgrund der steigenden Durchschnittsgeschwindigkeit der Eisenbahnzüge. Die Eisenbahntrassen führen häufig durch oder nahe an Wohngebieten vorbei. Hinzu kommt der wachsende Güterverkehr mit seinem alten Waggonbestand. Die Verkehrspolitik hat sich entschlossen, den Bau von Lärmschutzanlagen zu forcieren. Auf die deutlich effizientere Verbesserungen am rollenden Material wird weitgehend verzichtet. Die Neutrassierung und der Ausbau der Schieneninfrastruktur im dichtbesiedelten Deutschland erweist sich als extrem kostenaufwändig und damit langwierig. Ein spektakuläres Beispiel ist das Projekt Stuttgart 21.

2. Grundzüge der Problemlösung

Die erste Maßnahmengruppe zur Lösung des Problems ist die Lärmbekämpfung an der Quelle, d. h. am Antriebsaggregat und am rollenden Material (dazu unter 3.). Die zweite Maßnahmengruppe bezieht sich auf den Verkehrswegebau. Hier bestehen für den Träger der Straßenbaulast erhebliche Anforderungen (dazu unter 4.). Relativ neu sind die Aktionspläne zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz. Sie sind u. a. aufgrund von europarechtlichen Richtlinien in das nationale Rechtssystem eingefügt worden (dazu unter 5.).

3. Emissionsbekämpfung an der Quelle

Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger, Schienen-, Luft- und Wasserfahrzeuge müssen so beschaffen sein, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen bei bestimmungsgemäßen Betrieb die zum Schutz vor schädlichen Umweltauswirkungen einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten. Sie müssen so betrieben werden, dass vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. Das regelt die zentrale Vorschrift des

Lärmschutzes an der Quelle, § 38 I BImSchG. Der erste Satz enthält Grundpflichten zur Beschaffenheit von Fahrzeugen, der zweite Satz stellt Anforderungen an den Betrieb von Fahrzeugen. Die Einzelheiten enthält die StVZO. Von besonderer Bedeutung sind die Regelungen über die regelmäßige Abgasuntersuchung (§ 47 § StVZO) und über die Geräuschentwicklung (§ 49 StVZO). Hinzu kommen die Vorgaben der Fahrzeug-Zulassungsverordnung zur generellen Zulassung von Kraftfahrzeugen.

4. Anforderungen beim Bau von Verkehrswegen

Bei den Anforderungen beim Bau von Verkehrswegen geht es in erster Linie um den Lärmschutz, daneben auch um den Schutz von Abgasen. Betroffen ist der Träger der Straßenbaulast bzw. Schienenbaulast, d. h. der Träger öffentlicher Verwaltung, der die Zuständigkeit für den Bau, Ausbau und die Unterhaltung eines Verkehrsweges trägt. Damit sind erhebliche Investitions- und Betriebskosten verbunden. Für den Bund trifft der Bundesverkehrswegeplan dazu die politischen Aussagen. Er enthält Vorgaben für die Straße, die Schiene und die Wasserstraßen. Die rechtlichen Anforderungen zum Schutz der Menschen und der Mitwelt sind dreigeteilt: An erster Stelle steht der Trennungsgrundsatz (dazu unter a), ihm folgt die Verpflichtung zum aktiven Lärmschutz (dazu unter b) und an letzter Stelle steht der passive Lärmschutz (dazu unter c). Die Pflichten des Trägers der Straßenbaulast werden im Zulassungs- oder Änderungsverfahren festgelegt. Konkret werden die Vorgaben in dem Planfeststellungsbeschluss, die Plangenehmigung oder den Bebauungsplan aufgenommen, der den Verkehrsweg festlegt.

a. Der Trennungsgrundsatz

Bei raumbedeutsamen Planungen sind die für bestimmte Nutzungen vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umweltauswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend den Wohnen dienende Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Dem planerischen Trennungsgrundsatz formuliert § 50 S. 1 BImSchG. Hinzu kommt der Schutz von Gebieten mit guter Luftqualität gegen Verschlechterungen im § 50 2 BImSchG.

Der Trennungsgrundsatz verleiht dem Immissionsschutz keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen Belangen. Schädliche Umweltauswirkungen sollen nur soweit als möglich vermieden werden. Damit wird er zu einem wichtigen Belang in der planerischen Abwägung. Bei der Planung von Straßen ist er in der planerische Konfliktbewältigung mit einzubeziehen. D. h. zunächst sind die Auswirkungen zu ermitteln, dann zu bewerten und am Ende mit den anderen, von der Maßnahme berührten öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen. Das kann dem Planungsträger insbesondere zu Überlegungen für Alternativtrassen veranlassen. Zudem sind Trasseneinschnitte, Untertunnelungen und Lärmschutzmaßnahmen zu bedenken. Eine Zureichstellung von immissionsschutzrechtlichen Belangen ist nur möglich, wenn die Planung durch entgegenstehende Belange von hohem Gewicht geboten ist. Der Trennungsgrundsatz wirkt auch bei der kommunalen Bauleitplanung. Wenn ein Wohngebiet oder ein sonstiges schutzwürdiges Gebiet an einen Verkehrsweg angehängt wird, muss der Trennungsgrundsatz ebenfalls in die Abwägung mit eingestellt werden. § 50 I BImSchG greift auch dann, wenn die gesetzlichen Immissionsgrenzwerte eingehalten oder unterschritten werden.

b. Aktiver Lärmschutz

Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Straßenbahnen ist unbeschadet des § 50 BImchG sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umweltauswirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Dies gilt nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen. So § 41 BImSchG, die zentrale Regelung zum aktiven Lärmschutz in Deutschland. Zunächst wird klargestellt, dass der Trennungsgrundsatz vorgeht. Der noch verbleibende Lärm muss nach dem Stand der Technik vermieden werden. Wann Verkehrsgeräusche zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen, wird durch die 16. BImSchV festgelegt.

Die 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) enthält die wichtigsten Detailregelungen für den aktiven Lärmschutz. Sie gilt für Straßen und Schienenwege. Da der aktive Lärmschutz nur beim Bau, d. h. bei der Herstellung, und bei der wesentlichen Änderung eines Verkehrsweges zur Anwendung gelangt, bestimmt im § 1 II der 16. BImSchV den Begriff der wesentlichen Änderungen. 3 Fälle sind zu unterscheiden:

1. Eine Straße erhält mindestens einen durchgehenden zusätzlichen Fahrstreifen für den Kfz-Verkehr bzw. eine Schienenweg mindestens ein durchgehendes zusätzliches Gleis.
2. Durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht sich der Beurteilungspegel um mindestens 3 dB (A) oder auf mindestens 70 dB (A) Tags bzw. 60 dB (A) in der Nacht.
3. Durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht sich der bestehende Beurteilungspegel des Verkehrslärms auf über 70 dB (A) Tags bzw. 60 dB (A) in der Nacht.

Die Beurteilungspegel werden durch Gutachten errechnet. Das Berechnungsverfahren ist in der Anlage zur 16. BImSchV näher beschrieben. Der Schienenverkehr erhält einen Abschlag von 5 dB (A), den sogenannten Schienenbonus. Der Bonus ist mittlerweile politisch heiß umstritten. Er soll künftig wegfallen. § 2 der 16. BImSchV enthält Grenzwerte für Verkehrsgeräusche. Die Beurteilungspegel sind für

- Krankenhäuser	57 dB (A) Tag / 47 dB (A) Nacht
- Wohngebiete	59 dB (A) Tag / 49 dB (A) Nacht
- Mischgebiete	64 dB (A) Tag / 54 dB (A) Nacht
- Gewerbegebiete	69 dB (A) Tag / 59 dB (A) Nacht

Diese Grenzwerte müssen eingehalten werden. Wenn dies nicht möglich ist, muss durch aktiven Lärmschutz für die Einhaltung gesorgt werden. Maßnahmen sind etwa Lärmschutzwände, Lärmschutzwälle, Tunnel, Einhausungen, Überdeckungen, Geländeeinschnitte, Flüsterasphalt, Geschwindigkeitsbegrenzungen. Auch eine Kombination der Maßnahmen kann vorgesehen werden. Die Entschei-

dung darüber trifft die Behörde, die aufgrund ihrer Planung den Verkehrsweg verbindlich zulässt (Planfeststellung, Bebauungsplan).

Auf die Schutzmaßnahmen kann verzichtet werden, soweit die Kosten außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen. Auch darüber entscheidet die Zulassungsbehörde. Allerdings überprüfen die Verwaltungsgerichte diese Entscheidung in vollem Umfang. Dabei ist der aus dem Rechtsstaatsprinzip fließende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz von entscheidender Bedeutung. Wenn und soweit der aktive Lärmschutz nicht eingehalten wird, haben die betroffenen Eigentümer Anspruch auf eine Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen (sog. passiver Lärmschutz).

c. Passiver Lärmschutz

Werden beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen nach § 41 BImSchG die in der 16. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten, hat der Eigentümer einer betroffenen baulichen Anlage gegen den Träger der Straßenbaulast einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld, es sei denn, die Beeinträchtigung ist zumutbar. Die Entschädigung ist zu leisten für Schallschutzmaßnahmen in baulichen Anlagen in der Höhe der erbrachten notwendigen Aufwendungen. § 42 BImSchG regelt den passiven Lärmschutz. Dabei handelt es sich um einen Aufwendungsersatzanspruch für tatsächliche Investitionen in den Schallschutz. Die Einzelheiten zu den passiven Schallschutzmaßnahmen enthält die 24. BImSchV, die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung. Deren § 1 bestimmt den Anwendungsbereich, d. h. den Bau und die wesentliche Änderung öffentlicher Straßen und Schienenverkehrswege. Nach § 2 sind Schallschutzmaßnahmen bauliche Verbesserungen an Umfassungsbauteilen schutzbedürftiger Räume, die die Einwirkungen durch Verkehrslärm mindern. Dazu gehören auch der Einbau von Lüftungseinrichtungen in überwiegend zum Schlafen genutzten Räumen. Geschützt werden nicht nur vorübergehend zum Aufenthalt von Menschen bestimmte Räume. Dazu gehören u. a. Wohn-, Schlaf-, Ess- und Arbeitsräume. Nicht geschützt sind z. B. Bäder, Flure, Toiletten. Ersetzt werden die Aufwendungen für ein in der Verordnung näher festgelegtes Schalldämmmaß. Weitergehende Erstattungsmöglichkeiten, insbesondere durch Enteignungsentschädigung, bleiben offen.

5. Aktionspläne zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz

a. Luftreinhaltepläne

Werden in Rechtsverordnungen festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen (§ 47 I, III BImSchG). Darin werden die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen festgelegt. Wichtige Verordnungen sind die Verordnung über Immissionsgrenzwerte (22. BImSchV) und die Verordnung zu Sommersmog, Versauerung und Nährstoffeintrag (33. BImSchV). Wichtig für die Praxis sind die Grenzwerte für SO₂, NO_x, Partikel, Blei, Benzol und verschiedene Schwermetalle in der Luft. Die sehr strengen Vorgaben für den Feinstaub bringen in der täglichen Anwendung derzeit die größten Schwierigkeiten mit sich. Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat dann einen Maßnahmenplan zu ent-

wickeln. Dabei zielen die Maßnahmen auf die Emittenten (Verursacherprinzip). Es handelt sich in der Regel um langfristig angelegte Maßnahmen.

Dagegen betrifft der Aktionsplan nach § 47 II BImSchG kurzfristig angelegte Maßnahmen. Hier geht es vor allem um die Einhaltung von sogenannten Alarmschwellen, deren Überschreitung bereits bei kurzfristiger Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit auslöst. Deshalb müssen dann auch kurzfristig wirksame Maßnahmen getroffen werden. Dazu gehören etwa Fahrverbote, Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Betriebsverbote für besonders emittierende Anlagen.

Die Vorgaben gehen auf die Luftqualitätsrahmenrichtlinie der EU zurück. Sie erhalten ihre besondere Qualität dadurch, dass die Verwaltungsgerichte einen Schutzanspruch des Einzelnen bejahen und deshalb per Klage vor dem Verwaltungsgericht die Bürger konkrete behördliche Schritte durchsetzen können.

b. Lärminderungsplanung

Aufgrund der EU-Umgebungslärmrichtlinie findet sich in Deutschland eine umfangreiche Gesetzgebung zur Lärminderungsplanung (§ 47a ff. BImSchG). Sie zielt auf den Schutz des Menschen vor dem Umgebungslärm und damit auch und vor allem vor Verkehrslärm in bebauten Gebieten, Parks, ruhigen Gebieten und empfindlichen Gebäudenutzungen (z. B. Schulen, Krankenhäuser). Auf der ersten Stufe erarbeiten die zuständige Behörden (in Baden-Württemberg die Gemeinden) Lärmkarten für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen (> 6 Mio Kfz p.a.), Großflughafen (> 50 000 Bewegungen p.a.) und Haupteisenbahnstrecken (> 60 000 Züge p.a.). Sie werden jeweils nach 5 Jahren fortgeschrieben. Darin werden die aktuelle und die vorhersehbare Lärmsituation dargestellt. Zudem sind die Lärmwirkungen enthalten. Die Lärmkarten dienen der Information der Öffentlichkeit, sind im Internet zugänglich und enthalten folgende Angaben: Graphische Darstellung, Grenzwertüberschreitungen, Differenzarten, Lärmindex auf einer anderen Höhe, als die vorgeschriebenen 4 m.

In der zweiten Stufe werden nach § 47 BImSchG Lärmaktionspläne entwickelt. Sie müssen bis zum 18.07.2013 in allen Ballungsräumen vorliegen. Bisher sind nur die Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern betroffen. Die Festlegungen in den Lärmaktionsplänen liegen im Ermessen der Behörden. Priorität besitzen Maßnahmen in Bereichen, in denen Lärmgrenzwerte überschritten werden. Die Öffentlichkeit wird zu den Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Die Stadt Karlsruhe hat bereits einen breit gefächerten Lärmaktionsplan erstellt. Darin sind eine Vielzahl von Aktionen zum Straßenverkehr (Verkehrsberuhigung, Einbahnstraßen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Schallschutzwände) und zum Stadtbahnverkehr (Fahrwegebegrünung, Gleiswartung, Kurvenradien etc) enthalten. Das Eisenbahnbundesamt erstellt die Lärmkarten für die Haupteisenbahnstrecken, die Deutsche Bahn errichtet Lärmschutzwände auf freiwilliger Basis, etwa an der Rheintalstrecke in Durmersheim, Ötigheim und Bietigheim. Bisher besteht kein Anspruch der Bürger auf bestimmte Aktionen, da die Vorgaben des EU-Rechts zu unbestimmt sind, um subjektive Rechte des Einzelnen auszulösen.

H. Finanzierung von Verkehrswegen

1. Die Finanzierung öffentlicher Verkehrswege ist zunächst eine öffentliche Aufgabe. Der Staat muss die notwendigen Mittel für die öffentliche Infrastruktur bereitstellen. Es bieten sich vier Finanzquellen an:
 - Haushaltsmittel
 - Zuwendung anderer Hoheitsträger
 - Nutzerfinanzierung
 - Mobilisierung privater Geldgeber.
2. Die Finanzverantwortung liegt grundsätzlich beim Träger der Aufgabenlast. Er hat für den Bau und die Unterhaltung „seines“ Verkehrsweges zu sorgen. Z. B. ist für eine Bundesfernstraße der Bund, für eine Gemeindestraße die Gemeinde, für eine Bundeswasserstraße der Bund verantwortlich. Unsere Finanzverfassung geht von der Identität von Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den jeweiligen Trägern aus. Mischfinanzierungen und Mischverantwortungen wurden in den letzten Jahren zurückgedrängt (Förderalismusreform).
3. Bei der Finanzierung über den Haushalt setzt der jeweilige Aufgabenträger seine eigenen Finanzmittel ein. Wichtigste staatliche Einnahmequellen sind die zahlreichen Steuern (Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, Sektsteuer etc.). Sie werden in einem komplexen und komplizierten System zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden verteilt. Eine weitere große Einnahmequelle sind Kredite. Hier sind die öffentlichen Hände aber an die Grenze der Belastbarkeit gelangt (- Griechenland, aber auch das Bundesland Bremen). Die Finanzmittel des Trägers werden in einem Haushaltsplan auf seine Aufgaben verteilt. Typischerweise wird der Haushaltsplan für ein Jahr beschlossen, z. B. Bundeshaushalt, Landeshaushalt, Gemeindehaushalt. In dem Haushaltsplan werden die Mittel einzelnen Maßnahmen zugewiesen.
Grundlage des Haushaltsplans ist regelmäßig eine mittelfristige Finanzplanung. Sie ist regelmäßig auf 5 Jahre angelegt. Bei sehr komplexen Finanzvorgängen bilden noch längerfristige Investitionsrahmenpläne die Grundlage dafür.
Bei der Finanzierung der Infrastrukturen Straße / Schiene / Wasserwege des Bundes besteht ein dreistufiger Ablauf:
 - BVWP
 - Investitionsrahmenplan
 - Haushaltsgesetz.Die Mittel können immer erst dann fließen, wenn sie im Haushaltsplan etatisiert sind.
4. Bei der Vergabe der Bundesmittel beim Verkehrswegebau wird ein sehr langwieriges und politisch dominiertes Verfahren gewählt. Der Vorlauf für die Projekte ist sehr groß. Berücksichtigt werden neben den vielen sachlichen Gründen (Verkehrsbedeutung, Umweltauswirkungen, Kosteneffektivität, raumordnerische Wirkungen) auch die Verteilung zwischen den Bundesländern und parteipolitische Erwägungen. Deshalb betreiben alle Regionen in Deutschland ein z. T. umfangreiches Lobbying für ihre Ausbauwünsche.

5. Trotz des Versuches der Zurückdrängung von Mischfinanzierungen, namentlich in der Förderalismusreform, bleiben Zuwendungen anderer Hoheitsträger eine wichtige Form der Finanzierung von Verkehrswegen. In Deutschland schreitet die Entflechtung der Bund-Länder-Finanzierung voran. Gegenläufig sind die Bemühungen der Europäischen Union (EU). Sie weist transeuropäische Verkehrsinfrastrukturnetze aus (TEN). Gleichzeitig verbindet sie damit eine Förderung durch EU-Zuschüsse zu den Maßnahmen.
6. Der Bund beteiligt sich ebenfalls und auch in der Zukunft an Verkehrsmaßnahmen, deren Aufgabenträger die Länder und die Gemeinden sind. Für den Straßenbau gibt es vier Zuwendungsmöglichkeiten:
 - Sonderprogramme
 - sog. 5a-Zuwendungen
 - GVFG
 - Entflechtungsgesetz.
7. Sonderprogramme legt der Bund aus besonderen Anlässen auf, z. B. Konjunkturpakete oder ein Anti-Stau-Programm.
8. Aufgrund von § 5 a BFernStrG kann der Bund Zuwendungen an fremde Träger der Straßenbaulast geben. Sie sind zweckgebunden zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten (OD) oder zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die Zubringer zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind. Diese Mittel werden sehr selten eingesetzt.
9. Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) dienen der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden insgesamt. Förderfähig sind der Straßenbau und der ÖPNV. Im Zuge der Förderalismusreform I (2007) wurde dieses Programm geschlossen. Es gilt als sog. versteinertes, d. h. nicht mehr einseitig änderbares Bundesrecht weiter. Altvorhaben werden noch bis zum Jahr 2019 abgewickelt. Das Programm ist für Neuanträge geschlossen.
10. Das sog. Entflechtungsgesetz dient der Entflechtung, d. h. Auflösung von Bund-Länder-Mischfinanzierungen. Dafür, dass der Bund keine Neumittel nach dem GVFG bereitstellen muss, zahlt er an die Länder nach einem Schlüssel als Kompensation jährlich 1.335 Mia € bis zum Jahr 2013. Die Mittel sind zweckgebunden für den Straßenbau und den ÖPNV. Für die Zeitspanne 2014 – 2019 wird die Zuwendung neu verhandelt. Zudem entfällt die Zweckbindung. Die Mittel fließen nun in die Länderhaushalte. Sie müssen dort für Investitionen verwendet werden. Das Land Baden-Württemberg hat bereits verkündet, dass es die Mittel weiterhin für den ÖPNV und den Straßenbau verwenden will.
11. Im Zuge der knappen Mittel für den Verkehrswegebau bemüht sich der Bund um die Mobilisierung privaten Kapitals. Dafür sehen der Bundesverkehrswegeplan und die entsprechenden Fachgesetze verschiedene Möglichkeiten vor:
 - Private Vorfinanzierung
 - A-Modell
 - F-Modell

12. Bei der privaten Vorfinanzierung baut und unterhält der Bund den Verkehrsweg und schaltet lediglich bei der Finanzierung Private ein. Er bezahlt dafür Zins und Tilgung. Damit werden die Lasten nur auf eine größere Zeitspanne verteilt. Zudem wird der Haushalt auf Jahre hinaus gebunden. Vorteil ist die sofortige Realisierung einer Maßnahme ohne die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln. Der Engelbergtunnel bei Stuttgart ist eine solche Maßnahme (27 Maßnahmen insgesamt).
13. In der Praxis das wichtigste private Betreibermodell ist das sog. A-Modell. Auf der Grundlage eines PFB fertigt ein Privater eine baureife Planung, baut den Verkehrsweg, betreibt und unterhält ihn für 30 Jahre. Als Gegenleistung erhält er die Einnahmen der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge (≥ 12 to zul. Gesamtgewicht) in dem Konzessionsabschnitt für den Konzessionszeitraum. Zusätzlich erhält der Konzessionsnehmer eine Anschubfinanzierung vom Bund als Ausgleich für die Benutzung der Straße durch die anderen Verkehrsteilnehmer (insbes. PKW). Die Zuschusshöhe wird im Wettbewerb ermittelt. Das A-Modell wird insbesondere beim Ausbau der BAB von 4 auf 6 Streifen angewendet. In unserem Raum wird auf diese Weise der Ausbau der A 5 zwischen Malsch und Offenburg finanziert.
14. Im F-Modell werden Ingenieurbauwerke in einem Privatfinanzierungsvorhaben verwirklicht. Grundlage bildet das FernstraßenbauprivatfinanzierungsG. Gegenstand sind Brücken, Tunnel, Gebirgspässe. Der Private übernimmt die Ausführungsplanung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Bemannung des Bauwerks. Im Gegenzug erhält der Konzessionär das Recht, eine Maut für die Benutzung zu erheben. Hinzu kommt eine Anschubfinanzierung des Bundes (bis zu 20 %). Am Ende der Konzessionszeit, in der Regel nach 30 Jahren, fällt die Konzession an den Staat zurück. Nach dem F-Modell werden der Warnowtunnel bei Rostock und der Herrentunnel in Lübeck gebaut. Weitere Projekte sind gescheitert, z. B. die Strelasundquerung oder der Hochmoselübergang Wittlich/Bernkastel. Als schwierig hat sich die Abschätzung des Verkehrsaufkommens erwiesen.
15. Als politisch schwierig hat sich die Benutzerfinanzierung erwiesen. Im Grundsatz bleibt der Gemeingebrauch kostenfrei. Ausnahmen sind möglich, dafür ist aber ein besonderes Gesetz notwendig. Schon längere Zeit kann für das Parken auf öffentlichen Verkehrsflächen eine Gebühr erhoben werden (Parkgebühr). Aufgrund des Autobahnmautgesetzes (ABMG) erhebt der Bund eine Streckenmaut für die Benutzung der Bundesautobahn durch schwere LKW (≥ 12 to zul. Gesamtgewicht). Die Mautsätze richten sich nach der zurückgelegten Strecke, der Achszahl und der Emissionsklasse des Fahrzeugs. Die Einnahmen fließen nach Abzug der Betriebskosten und verschiedener Vorwegentnahmen in den Bundeshaushalt. Dort muss das Aufkommen zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur genutzt werden. Mit der LKW-Maut verfolgt der Bund folgende Ziele:
 - verursachergerechte Anlastung von Wegkosten

- Schaffung von Anreizen zur wirtschaftlichen Ausnutzung der Transportkapazitäten
- flexible Tarifgestaltung zur Verfolgung von verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzungen
- Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene und Wasserstraße.

Durch die Bemaatung der BAB kam es zur Verlagerung von LKW-Verkehr auf verschiedene Bundesstraßen (Mautflüchtlinge). Der Bund hat deshalb durch Rechtsverordnung die Bemaatung verschiedener Bundesstraßen festgelegt (z. B. B 9 westlich von Karlsruhe). Die Maut hat dem Bund erhebliche zusätzliche Einnahmen gebracht, LKW-Verkehr verlagert, aber den Modal Split zwischen den Verkehrsträgern nicht geändert. Mittlerweile wird im politischen Raum auch eine PKW-Maut auf Bundesfernstraßen diskutiert.

I. Straßenbaulast, Ortsdurchfahrten

1. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung einer Straße zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen entsprechenden Zustand zu halten. Eine Grenze bildet die finanzielle Leistungsfähigkeit des Trägers. Wo diese überschritten wird, muss auf Gefahrenstellen hingewiesen werden (z. B. Beschilderung von Schlaglochpisten, Geschwindigkeitsbegrenzungen bei ungenügendem Ausbauzustand).
2. Die Straßenbaulast ist eine öffentliche Aufgabe. Verantwortlich ist der Träger der Straßenbaulast. In Deutschland gibt es vier Ebenen der Trägerschaft:
 - Bund für Bundesfernstraßen (BAB, Bundesstraßen)
 - Länder für Landstraßen
 - Kreise für Kreisstraßen
 - Gemeinden für Gemeindestraßen (Gemeindeverbindungsstraßen, Ortsstraßen, sonstige Straßen, beschränkt öffentliche Wege).Der Einzelne besitzt kein Recht auf den Bau oder die Unterhaltung einer öffentlichen Straße. Die Wegebaupflicht wird von den Straßenaufsichtsbehörden überwacht, sie können mit aufsichtsrechtlichen Mitteln gegen den säumigen Träger der Straßenbaulast einschreiten.
3. Die Straßenbaulast erstreckt sich auf sämtliche Bestandteile der Straße. Dazu gehören auch das Zubehör, etwa eine Tankstelle an der BAB, die Unterhaltung eines Gewässers zur Straßenentwässerung oder die Anlegung eines Feuchtbiotops zum Ausgleich eines Eingriffs durch den Straßenbau. Mit umfasst werden auch Instandsetzungsarbeiten, die Instandhaltung, die Vorbeugung gegen Abnutzungserscheinungen und die Beseitigung von Schäden. Den Maßstab bilden die regelmäßigen Verkehrsbedürfnisse, nicht aber der Spitzenbedarf wie rush hours oder Ferienwochenenden. Außerhalb des allgemeinen Verkehrsbedürfnisses liegen besondere Interessen der Anlieger, etwa der Ausbau einer kleinen Erschließungsstraße zu einem Kieswerk oder die Herstellung einer Abbiegespur zu einem Supermarkt.

4. Regelmäßig besteht eine einheitliche Straßenbaulast. Etwas anderes gilt bei den Ortsdurchfahrten (OD). Hier besteht zum Teil eine geteilte Straßenbaulast. Denn die OD einer übergeordneten Straße erfüllt gleichzeitig außer ihrer Verkehrsfunktion Aufgaben der Gemeinde. Sie erschließt die anliegenden Grundstücke (Erschließungsfunktion) und sie verknüpft das innerörtliche Straßennetz (Verknüpfungsfunktion). Deshalb wird die Gemeinde an den Kosten der Straße mit beteiligt. Auf diese Weise ersetzt sie ihre ersparten Aufwendungen dem übergeordneten Träger der Straßenbaulast.
5. Bei großen Gemeinden besteht eine einheitliche Straßenbaulast an den ODs von Bundesstraßen (nicht von BAB). Gemeinden über 80.000 Einwohner tragen die Straßenbaulast alleine. Gemeinden zwischen 50 und 80.000 Einwohner können durch Antrag die alleinige Straßenbaulast übernehmen. Bei kleineren Gemeinden besteht eine geteilte Straßenbaulast an OD's von Bundesstraßen. Die Gemeinde ist Träger der Straßenbaulast für Gehwege und Parkplätze. Bei dem Rest der Straße bleibt es bei der Straßenbaulast des Bundes. Bei OD's, die erheblich breiter angelegt sind, als die Bundesstraße, wird die seitliche Begrenzung der OD besonders festgelegt. Dies geschieht einvernehmlich zwischen der Straßenbaubehörde und der Gemeinde. Jenseits der seitlichen Begrenzung besteht die alleinige Straßenbaulast der Gemeinde. Bei Landes- und Kreisstraßen findet sich eine dem Bundesrecht entsprechende Regelung mit geringfügigen Abweichungen. Gemeinden über 30.000 Einwohner sind alleiniger Träger der Straßenbaulast an OD's. Unterhalb dieser Größengrenze besteht eine geteilte Straßenbaulast.
6. Die Einordnung und Behandlungen von OD's legen die Ortsdurchfahrtsrichtlinien des Bundes (ODR) fest. Eine Ortsdurchfahrt ist Teil einer Bundesstraße, die innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Maßgeblich sind die tatsächlichen Verhältnisse. Welche Art der Bebauung vorliegt (Wohnen, Industrie, Einzelhandel) bleibt ohne Belang. Der Zusammenhang wird nicht unterbrochen durch
 - einzelne unbebaute Grundstücke (Baulücken),
 - zur Bebauung ungeeignetes Gelände (Hang, See, Bahnkörper),
 - der Bebauung entzogenes Gelände (Grünanlage, Park, Sportplatz).Sie sind regelmäßig nicht zu berücksichtigen, wenn sie im Verhältnis zur OD von kurzer Ausdehnung sind und sich danach die Bebauung wieder fortsetzt. Der Bebauungszusammenhang bleibt auch bei einer teilweisen einseitigen Bebauung gewahrt. Die geschlossene Ortslage ist auf das Gebiet einer politischen Gemeinde beschränkt.
7. Der Erschließung dient eine OD, wenn deren Nutzung durch Zufahrten und Zugänge tatsächlich möglich und rechtlich zulässig ist. Der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient die Straße, wenn mindestens zwei kreuzende oder einmündende örtliche Straßen die Mitbenutzung durch den innerörtlichen Verkehr bewirken. Alle anderen Straßenabschnitte sind freie Strecke der übergeordneten Straße. Hier besteht die alleinige Baulast des Trägers der Straßenbaulast.

8. Anfang und Ende einer OD kennzeichnet der Grenzstein für die OD's. Auf ihnen wird zudem die Funktion der OD und die Straßenummer vermerkt. Die OD im Sinne des Straßenbaurechts darf nicht mit dem straßenverkehrsrechtlichen Begriff der geschlossenen Ortschaft gleichgesetzt werden. Die Grenzen der geschlossenen Ortschaft im Sinne der Straßenverkehrsordnung (StVO) werden durch die Ortstafeln (Zeichen 310 und 311 der StVO) festgelegt. Sie bestimmen die allgemein zulässige Höchstgeschwindigkeit (50 km/h) innerhalb der Ortschaft.

Anbauverbote, Anbaubeschränkungen

1. Entlang von klassifizierten Straßen dürfen innerhalb eines Schutzstreifens Hochbauten nicht errichtet werden. Zudem sind Zufahrten von baulichen Anlagen nicht zulässig (Anbauverbot). Dies gilt nicht für Ortsdurchfahrten. Die Schutzstreifen dienen der Verkehrssicherheit, sie sichern den künftigen Ausbau der Straße und die Straßengestaltung. Gleichgestellt werden Anlagen der Außenwerbung an Brücken über Bundesfernstraßen, außerhalb von Ortsdurchfahrten dürfen auch keine Werbeanlagen angebracht werden.
2. Die Entfernung beträgt bei
 - BAB 40 m
 - Bundesstraßen 20 m
 - Gemeindestraßen 20 m
 - Kreisstraßen 15 m

Sie bemessen sich vom äußersten Rand der befestigten Fahrbahn. Im Einzelfall kann von dem Anbauverbot eine Ausnahme erteilt werden.

3. Zudem bestehen in einem weiteren Schutzstreifen Anbaubeschränkungen. Hier bedarf die Errichtung baulicher Anlagen und der Anschluss eines Grundstücks an die Straße einer zusätzlichen Zustimmung durch eine Straßenbaubehörde. Ausgenommen werden hier die Ortsdurchfahrten. Die Zustimmung darf nur aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, wegen Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung versagt werden.
4. Die Entfernung beträgt bei
 - BAB 100 m
 - Bundesstraßen 40 m
 - Gemeindestraßen 40 m
 - Kreisstraßen 30 m

Sie bemessen sich vom äußersten Rand der befestigten Fahrbahn.

5. Die Gemeinden können durch Satzung bestimmen, dass die Abstände für Landes- und Kreisstraßen auch bei bestimmten Gemeindeverbindungsstraßen gelten. Die Satzung kann auch geringere Abstände festlegen. Für Ausnahmen ist die Straßenbaubehörde zuständig.

J. Haftungsfragen an der Straße

1. Die Verkehrssicherungspflicht ist traditionell nicht in den Straßengesetzen geregelt. Sie wurde durch die zivilrechtliche Rechtsprechung entwickelt. Ihr Grundgedanke lautet: wer in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, muss die zumutbaren Vorkehrungen treffen, die für die Abwendung der Dritten daraus drohenden Gefahren notwendig ist. Verstößt er dagegen, haftet er für die Schäden. Die Straßenverkehrssicherungspflicht bildet damit einen Unterfall der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht (VSP).
2. Die VSP darf nicht mit der Gefahrenabwehr und der Straßenbaulast verwechselt werden. Die polizeiliche Gefahrenabwehr (Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs) dient der Vermeidung von Schäden im Straßenverkehr zwischen den Verkehrsteilnehmern. Die VSP regelt die Haftung der von der Straße ausgehenden Gefahren. Die Straßenbaulast legt fest, wer eine Fläche als Verkehrsweg bereitstellt. Dagegen will die VSP Gefahren bei der Benutzung der Straße abwenden und ein Haftungssubjekt festlegen. Die Straßenbaulast dient dem öffentlichen Interesse, die VSP gilt zugunsten der Verkehrsteilnehmer.
3. Verantwortlich für die VSP ist nicht der Eigentümer des Straßengrundes und auch nicht immer der Träger der Straßenbaulast. Verantwortlich ist der für die Verwaltung zuständige Rechtsträger (Haftung folgt der Verwaltung).
 - BAB – Land
 - BFernStr - Land, bei OD zum Teil die Gemeinden
 - Landstraßen – Land, bei OD zum Teil die Gemeinden
 - Kreisstraßen – Land, bei OD zum Teil die Gemeinden
 - Gemeindestraßen - Gemeinden
4. Die VSP umfasst die notwendigen Maßnahmen zur Herbeiführung und Erhaltung eines für die Straßenbenutzer hinreichend sicheren Straßenzustandes. Auf der anderen Seite muss sich der Benutzer den gegebenen Straßenverhältnissen anpassen und die Straße so hinnehmen, wie er sie vorfindet. Darauf muss er sein Verhalten ausrichten. Die VSP-Pflicht hat die Aufgabe, diejenigen Gefahren auszuräumen, die für den Benutzer, der die Straße mit der erforderlichen Sorgfalt in Anspruch nimmt, nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar sind. Notfalls muss vor Gefahrenstellen, die sich nicht rechtzeitig beseitigen lassen, gewarnt werden (Verkehrsschilder).
5. Nicht verantwortlich ist der VSP-Pflichtige für Gefahren, die durch schuldhaftes Verhalten der Verkehrsteilnehmer, durch Anlieger, Unbeteiligte oder die Umgebung entstehen. Wer zu schnell fährt und deshalb aus der Kurve getragen wird, kann nicht geltend machen, dass der Kurvenradius zu eng gezogen wurde. Wenn Unbekannte nachts Steine auf die Straße legen, haften diese für die Schäden, die durch einen Auffahrunfall bei plötzlichem Bremsen entstehen und nicht der VSP-Pflichtige. Bei Steinschlag oder Wildwechsel reicht die Beschilderung mit den Gefahrzeichen Steinschlag oder Wildwechsel. Die Verkehrsteilnehmer müssen ihr Verhalten dann auf die Gefahrensituation einstellen. Allerdings muss der In-

haber der VSP regelmäßige Streckenkontrollen auf den verkehrssicheren Zustand der Straße durchführen.

6. Eine Pflicht zur Beleuchtung einer Straße besteht nur aus polizeilichen Gründen zur Gefahrenabwehr. Sie ist begrenzt auf den Rahmen des Zumutbaren und greift nur innerhalb der geschlossenen Ortslage. Auf der freien Strecke besteht keine Beleuchtungspflicht. Es handelt sich um eine Aufgabe der Gemeinde, die nicht auf die Anlieger übertragen werden kann. Keine Verpflichtung besteht für den Träger der Straßenbaulast. Auch die VSP umfasst regelmäßig nicht die Pflicht zur Beleuchtung. Eine Ausnahme besteht dann, wenn sich aus dem Zustand der Straße eine Gefahr ergibt, der gerade mit der Beleuchtung begegnet werden kann. Die Zumutbarkeit begrenzt die Beleuchtungsmaßnahmen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der konkreten Gemeinde. Auf der anderen Seite erstellen leistungsfähige Kommunen eigene Beleuchtungskonzepte mit dem Ziel einer besonderen Stadtgestaltung in den Abendstunden.
7. Bei der Reinigungspflicht unterscheiden die Gesetze traditionell die verkehrliche und die polizeiliche Reinigung. Die verkehrliche Reinigung geschieht im Interesse der Aufrechterhaltung des widmungsgerechten Verkehrs. Dazu ist es notwendig, Verkehrshindernisse, -gefahren und -erschwernisse in einem angemessenen Zeitraum von der Straße zu entfernen. Beispiele: Autoteile nach Verkehrsunfall, Sandablagerungen nach einem Hochwasser. Dagegen verfolgt die polizeiliche Reinigungspflicht ordnungspolitische Ziele. Sie möchte unästhetische oder unhygienische Zustände verhindern. Beispiele: Hundekot auf Fußgängerweg, Sperrmüllreste oder Unrat auf der Straße, ohne dass der Verkehrsfluss in Mitleidenschaft gezogen wird. Die verkehrliche Reinigungspflicht folgt aus der VSP und betrifft alle Strecken, die polizeiliche Reinigungspflicht besteht als gemeindliche Aufgabe und beschränkt sich auf die zumutbaren Maßnahmen innerhalb der geschlossenen Ortslage.
8. Die Gemeinde kann die polizeiliche Reinigungspflicht durch Satzung den Straßenanliegern aufbürden, allerdings nur für Gehwege und kombinierte Geh- und Radwege. Sie kann aber auch die Pflicht selbst erfüllen und die Kosten den Anliegern als Gebühren auferlegen. Dafür benötigt sie eine Gebührensatzung.
9. Auch die Räum- und Streupflicht, der sogenannte Winterdienst, ist eine gemeindliche Aufgabe. Sie beschränkt sich auf die geschlossene Ortslage und steht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Auch diese Pflicht kann durch eine gemeindliche Satzung auf die Anlieger übertragen werden. Die Gemeinde kann den Winterdienst für die Anlieger übernehmen und dafür aufgrund einer Gebührensatzung die Kosten auf die Anlieger umlegen. Räumen und Streuen soll auch der Träger der Straßenbaulast, diese Obliegenheit betrifft auch die freie Strecke. Allerdings besteht ausdrücklich keine rechtliche Verpflichtung dazu. In der Realität spielt der Winterdienst dennoch eine große Rolle. Straßen als zentrale Infrastruktureinrichtungen und Lebensadern unseres Wirtschaftssystems müssen auch bei Schnee und Eis befahrbar sein. Deshalb betreiben die Träger der Straßenbaulast einen intensiven Winterdienst, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein (freiwillige Erledigung). Eine rechtliche Verpflichtung kann sich im Einzelfall aus der VSP er-

geben. Dies gilt aber nur an besonderen Gefahrstellen, z. B. schnell vereisende Brücken, nasse Senke. Allerdings kann auch eine Beschilderung die VSP erfüllen. Bei entsprechender Witterungslage wird von den Verkehrsteilnehmern eine angemessene Fahrweise erwartet (Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Straßenbenutzer).

K. Wasserwege, Eisenbahnen, Luftverkehr

1. Das Wasserstraßennetz des Bundes, die Bundeswasserstraßen, besteht aus den Seeschifffahrtsstraßen und den Binnenschifffahrtsstraßen. Es dient der Benutzung mit Wasserfahrzeugen. Die Investitionen im BVWP sind auf einen sehr langen Zeitraum angelegt, über 15 Jahre hinaus. Bei der Finanzierungslinie von 7,5 Mia. € im BVWP 2003 werden 6,6 Mia. € für die Erhaltungsinvestitionen gebunden. Sie genießen politisch einen klaren Vorrang. Dagegen stehen für den Aus- und Neubau in diesem Zeitraum nur 0,9 Mia. € zur Verfügung. Dem steht ein Investitionsvolumen von 5,1 Mia. € gegenüber. Allerdings werden häufig Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen miteinander verbunden, so dass zunächst der Ausbau etwas schneller vorankommt.

In der Zukunft soll Güterverkehr von der Straße auch auf das Schiff verlagert werden. Kapazitäten auf dem Wasserstraßennetz sind vorhanden. Wichtig bleibt der Ausbau der Verladekapazitäten der Häfen. Vor allem die Rheinhäfen besitzen ein großes Potenzial (Weil, Kehl, Karlsruhe, Mannheim). Wachsende Bedeutung erhält der Seehafenhinterlandverkehr, vor allem die Containerschifffahrt. Er sichert die Verbindung unserer Exportindustrie mit dem Welthandel. Wichtig für den Südweststaat ist darüber hinaus die Ertüchtigung der Neckarschleusen um Schleusenammern, die 135 m-Schiffe aufnehmen können. Bisher kann der Neckar nur mit 110 m-Schiffen befahren werden. Über den Rhein-Rhône-Kanal besteht eine Verbindung zum Mittelmeer. Wegen der Beschränkung auf 39 m-Schiffe bleibt die wirtschaftliche Bedeutung gering. Fortschritte kann der Ausbau der Schleusen durch die Französische Republik bringen.

2. Eine Zeitenwende für die Eisenbahninfrastruktur und den Eisenbahnverkehr in Deutschland markiert das Jahr 1993. Auf Drängen der EU verabschiedete der Deutsche Bundestag eine große Bahnreform. Die alte Deutsche Bahn mit ihrer obrigkeitlichen Struktur wurde aufgelöst. Dazu wurden die hoheitlichen Aufgaben von Infrastruktur und Betrieb getrennt. Hoheitliche Aufgaben erfüllen die Bahnpolizei, jetzt Bundespolizei (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung) und die Eisenbahnverkehrsverwaltung (Planfeststellung, Zulassungen etc.), insbesondere das Eisenbahnbundesamt (EBA). Diese Aufgaben werden in bundeseigener Verwaltung erledigt. Infrastruktur und Betrieb erledigen die Eisenbahnen des Bundes seit 1993 als Wirtschaftsunternehmen in Privatrechtsform (Deutsche Bahn AG). Soweit die Tätigkeit des Unternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst, steht das Unternehmen im Eigentum des Bundes. Die Veräußerung von Anteilen ist erlaubt, die Anteilsmehrheit muss beim Bund verbleiben. Dagegen kann die Mehrheit des Verkehrsbetriebes an Dritte veräußert werden (sog. „Börsengang der Bahn AG“). Infrastruktur und Verkehrs-

betrieb sind mittlerweile in getrennten Unternehmen angesiedelt unter dem gemeinsamen Dach der Holding Deutsche Bahn AG. Dabei hat sich der Konzern in sehr viele Unternehmen aufgespalten. Teile des Unternehmens durften den Konzernverbund verlassen, z. B. die Grundstückseigentumsgesellschaft (Aurelis).

Andererseits beteiligt sich das Unternehmen an anderen Bahnen im Ausland und erobert den Logistikmarkt. So besitzt die Holding heute eine große Spedition, deren Transportleistung im Gütersegment den Eisenbahnverkehr übertrifft.

Der Bund verantwortet den Erhalt und den Ausbau des Schieneninfrastrukturnetzes. Dafür hat er die Investitionen im BVWP 2003 bestimmt. Sie gliedern sich in drei Bereiche:

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| - Vordringlicher Bedarf | ca. 34 Mia. € |
| - Weiterer Bedarf | ca. 8 Mia. € |
| - Internationale Projekte Schiene | ca. 4 Mia. € |

Der Vordringliche Bedarf unterteilt sich zu etwa gleichen Teilen in laufende und fest disponierte Vorhaben (18 Mia. €) und neue Vorhaben (16 Mia. €). Darin enthalten sind Maßnahmen zum Ausbau von Knoten und des kombinierten Ladungsverkehrs.

Im VB fest disponiert enthalten ist das Projekt Nr. 20 ABS/NBS Stuttgart-Ulm-Augsburg mit 1,26 Mia. €, im VB neue Vorhaben enthalten sind die Projekte Nr. 13 NBS Rhein/Main/Neckar mit 1,77 Mia. € und Nr. 15 ABS/NBS Karlsruhe-Offenburg-Freiburg-Basel mit 2,82 Mia. €. Der Ausbau der Rheintalstrecke ist verkehrlich das wichtigste Projekt in Baden-Württemberg. Dazu gehört auch die laufende Maßnahme Nr. 24 ABS/NBS Karlsruhe-Offenburg-Freiburg-Basel mit der Durchfahrung Rastatt 309 Mio. €. Die Verkehrsbedeutung der Rheintalstrecke ergibt sich u. a. aus der Überlagerung der Magistrale Paris-Budapest (TEN Nr. 17) und der Transversale Genua-Rotterdam (TEN Nr. 24) zwischen Appenweier und Karlsruhe. Hinzu kommt die Eröffnung der NEAT in der Schweiz, die eine erhebliche Erhöhung insbesondere der Gütertransportleistung nach sich ziehen wird. Politisch größere Beachtung findet das Projekt S 21, das aber von der Verkehrsbedeutung nicht an die Rheintalstrecke heranreicht. Insgesamt besteht das Problem der Unterfinanzierung des BVWP. Wegen des Unterhaltungsbedarfs des vorhandenen Netzes können Ausbau- und Neubaumaßnahmen nur nach und nach abgearbeitet werden. Der Zielhorizont 2015 des BVWP 2003 wird deutlich verfehlt. Zudem werden die Vorhaben immer teurer (Stahlpreissteigerungen, allgemeine Teuerung, neue Trassen aufgrund von Bürgerprotesten, Sicherheitstechnik, Umweltauflagen). Alleine der Rastatter Tunnel mit begleitenden Maßnahmen wird 2010 auf 620 Mio. € veranschlagt (bei 309 Mio. € Voranschlag der Gesamtmaßnahmen bis Offenburg).

Der Ausbau des Schienennetzes durch den Bund kommt auch dem Schienenbahnverkehr zugute. Denn auch der S-Bahnverkehr und der ÖPNV benutzen die Trassen der Deutschen Bahn. Zudem fördert der Bund den ÖPNV bis zum Jahr 2019 (Entflechtungsgesetz, GVFG). Deshalb hat sich auch ein weitverzweigtes ÖPNV-Netz in den Ländern entwickelt. Gerade der KVV unterhält ein großes ei-

genes Schienennetz. Dazu gehört auch der im Bau befindliche Stadtbahntunnel in Karlsruhe. An der Infrastrukturfinanzierung beteiligen sich auch der Bund, das Land, die Kreise, sowie Städte und Gemeinden in erheblichem Umfang (Mischfinanzierung).

3. Der Ausbau der Luftfahrtinfrastruktur selbst wird nicht vom Bund gefördert. Der BVWP 2003 enthält nur Maßnahmen zur Anbindung der Flughäfen an die Straße und an die Schiene. Ein guter Anschluss an die BAB und das nationale Schienennetz zeichnet einen Flughafen aus und bringt ihm einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Das zeigt das Drehkreuz Frankfurt Flughafen, das belegen auch die Bemühungen um einen Fernbahnhofanschluss des Flughafens Stuttgart und um einen Autobahnanschluss des Baden-Airparks. Die Investitionen zum Ausbau von Flughäfen bringen deshalb Private auf. Hinzu kommen freiwillige Leistungen von Ländern, Kreisen und Gemeinden, die eine Anbindung ihres Standorts an den nationalen und internationalen Luftverkehr als wichtigen Standortvorteil ansehen.

Der GVP Baden-Württemberg 2010 geht von einer Steigerung des Fluggastaufkommens für das Land von 12 Mio. Passagieren 2008 auf 28 Mio. Passagiere im Jahr 2025 aus. Davon sollen 20 Mio. innerhalb von Baden-Württemberg abfliegen/ankommen, 8 Mio. starten und landen außerhalb. Der Verkehr im Land wird von den drei Flughäfen Stuttgart, Karlsruhe/Baden-Baden und Friedrichshafen abgewickelt. Lahr findet dabei keine Erwähnung. Die Region Karlsruhe hat sich an ihrem Flughafen finanziell engagiert. Mehrheitspartner ist der Flughafen Stuttgart. Der Baden-Airport entstand in einer wechselvollen Geschichte aus der Kanadischen Airbase in Söllingen. Er verbindet einen Flugplatz mit einem 100 ha-Gewerbegebiet und bringt die luftseitige Anbindung der Region (1,1 Mio. Passagiere 2010) und ein mittlerweile beachtliches Arbeitsplatzangebot (über 1500 Arbeitsplätze).

L. Rechtsschutz beim Verkehrswegebau, Fallbeispiele

1. Deutschland ist ein Rechtsstaat mit Gewaltenteilung und unabhängigen Gerichten. In unserem Land ist es zulässig, gegen jede Entscheidung des Staates die Gerichte anzurufen. Hintergrund dafür bilden die Erfahrungen des nationalsozialistischen Unrechtsstaates. In der NS-Zeit besaß das Individuum keinerlei Rechte gegenüber dem Staat und war seiner Herrschaft schutzlos ausgeliefert. Deshalb legt das Grundgesetz größten Wert auf die Würde des Menschen und einen lückenlosen Rechtsschutzmechanismus. Deshalb kann jede Entscheidung des Staates, u. a. auch jede Entscheidung über einen Verkehrsweg vor den Gerichten angefochten werden.
2. Deutschland besitzt ein gegliedertes und differenziertes Rechtsschutzsystem. Wir finden fünf Gerichtsbarkeiten:
 - ordentliche Gerichtsbarkeit
 - Finanzgerichte
 - Arbeitsgericht

- Sozialgerichte
- Verwaltungsgerichte.

Darüber stehen noch die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht. Hinzu kommt noch der Europäische Gerichtshof.

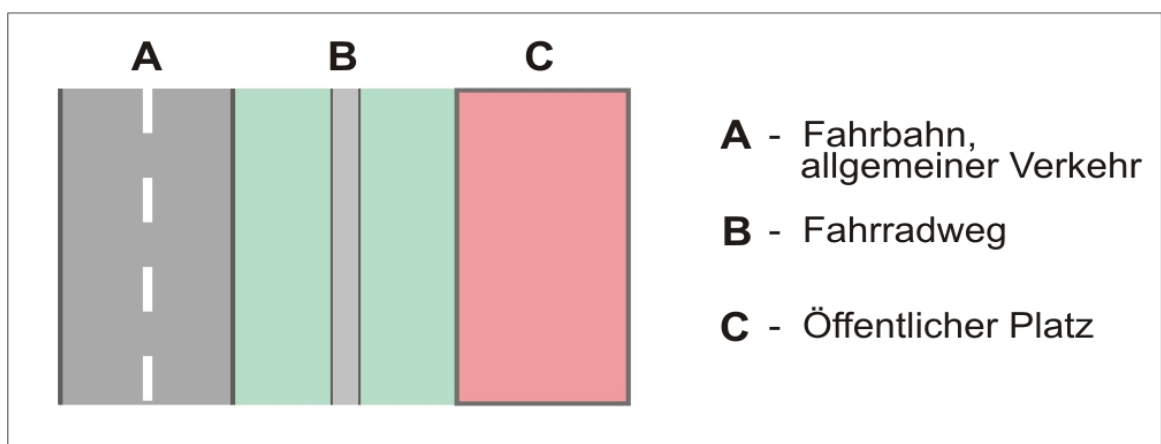
3. Die Entscheidungen über den Bau und den Ausbau von Verkehrswegen kann ein betroffener Bürger vor den Verwaltungsgerichten anfechten. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit gliedert sich in drei Instanzen:
 - 1. Instanz, Verwaltungsgerichte in Karlsruhe, Stuttgart, Freiburg und Sigmaringen
 - 2. Instanz, Verwaltungsgerichtshof in Mannheim
 - 3. Instanz: Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in Leipzig.
4. Regelmäßig beginnt der Rechtsstreit auf der 1. Stufe mit einer Klage vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht. Ihm schließt sich eine zweite Tatsacheninstanz vor dem VGH Mannheim an. Das Bundesverwaltungsgericht kann nur zu Rechtsfragen grundsätzlicher Art angerufen werden, sog. Revisionsinstanz.
5. Die Verwaltungsgerichte kann nur anrufen, wer in eigenen Rechten verletzt sein kann. Dagegen sind Klagen unzulässig, die nur die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme vorbringen, ohne dass der Kläger durch sie in seinen Rechten betroffen wird (Verbot der sog. Popularklage). Fremde Rechte geltend machen dürfen die anerkannten Naturschutzverbände, für die das europäische Recht die Zulassung der Verbandsklage durchgesetzt hat.
6. Eigene Rechte geltend machen können vor allem die Grundstückseigentümer, die durch einen Verkehrswegebau betroffen sind. Streitig ist nur die Klagebefugnis von Eigentümern von Sperrgrundstücken, die nur zum Zweck der Klageerhebung erworben wurden. Hier wird Rechtsmissbrauch geltend gemacht. Klagebefugt sind auch Personen, die eine Gesundheitsgefahr durch den von dem Verkehrswegebau ausgelösten Verkehr geltend machen. Dabei besitzen die Angrenzer ein Recht auf Einhaltung der in den Umweltgesetzen festgelegten Grenzwerte (z. B. Lärmschutzanlagen, Geschwindigkeitsreduzierung, Nachtflugverbot). Dagegen genügt eine reine Wertminderung eines Grundstücks oder der Verlust einer schönen Aussicht nicht für die notwendige Rechtsbetroffenheit. Reine Chancen genießen nicht den Schutz der Rechtsordnung.
7. Der Rechtsstreit dauert längere Zeit und verursacht erhebliche Kosten. Deshalb schließen sich häufig die Anwohner mit anderen Baugegnern zu einer Bürgerinitiative zusammen und kämpfen „mit Recht gegen Straßen“. Einzelne führen dann mit ideeller und finanzieller Unterstützung der Gruppe den Rechtsstreit. Er kann aber nur erfolgreich sein, wenn der federführenden Behörde in der Planung ein Fehler unterlaufen ist und der Kläger in seinen Rechten betroffen ist. Rechtsstreitigkeiten führen deshalb oft nur zu Teilerfolgen (Schutzaufgaben) oder scheitern ganz. Deshalb wird häufig außerhalb der rechtsförmigen Verfahren auf der politischen Ebene der Protest organisiert. Die Zulassung des Projektes Stuttgart 21 zeigt, dass auch Protestmaßnahmen nach Abschluss der Zulassungsverfahren,

in der Finanzierung-, Ausschreibungs- und Bauphase noch dem Vorhaben gefährlich werden können. Häufig genutzt werden auch Eingaben an den Landtag oder den Deutschen Bundestag (Parlamentspetitionen).

8. Zur besseren Durchsetzung der Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen wurde in den vergangenen Jahrzehnten der Rechtsweg verkürzt. Maßnahmen im Zuge der deutschen Einheit können nur vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Andere große Infrastrukturvorhaben müssen auf der Ebene des Verwaltungsgerichtshofs beklagt werden, beispielsweise der Flughafenbau.

Anhang 1 – Klausur WS 2010/11

1. Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) sieht als Betreibermodelle das sog. A-Modell und das F-Modell vor. Beschreiben Sie die beiden Modelle. Welches sind die Unterschiede? Nennen Sie je zwei Vor- und Nachteile der Modelle. (6)
2. Nennen Sie je 2 Beispiele für Rechtsnormen, die unsere Straßen betreffen aus dem Europarecht, Bundesrecht, Landesrecht. (3)
3. Sind folgende Gegenstände Bestandteile einer Bundesfernstraße? (4)
 - Taxirufsäule
 - Straßenlaterne
 - Lärmschutzfenster an einem Wohngebäude
 - Leitplanke
 - Mauteinrichtung in 5 m Höhe über der Straße
 - Bauhof der Autobahnmeisterei
 - Fahrraddurchlass unter der Autobahn
 - gemeindliche Kanalisation zur Entwässerung der Ortsdurchfahrt
4. Nennen Sie die Straßenbaubehörden für Bundesstraßen in Baden-Württemberg. (2)
5. Nennen Sie die 4 Arten von Gemeindestraßen. (2)
6. An allen klassifizierten Straßen gibt es Anbauverbote und Anbaubeschränkungen. Was ist der Unterschied zwischen diesen beiden Regelungen? Nennen Sie die notwendigen Entfernungen vom Fahrbahnrand bei Bundesstraßen. (3)
7. Die Ortsdurchfahrt (OD) einer Gemeinde (5.000 Einwohner) wird gewidmet. (22)



Die Flächen zwischen A und B sowie B und C sind als Grünstreifen Bestandteile der OD.

- Wer entscheidet über die Widmung?
- Wer trägt die Straßenbaulast?
- Welche Funktionen erfüllen OD's?

- Wer ist für die Beseitigung von Schlaglöchern auf der Fahrbahn verantwortlich?

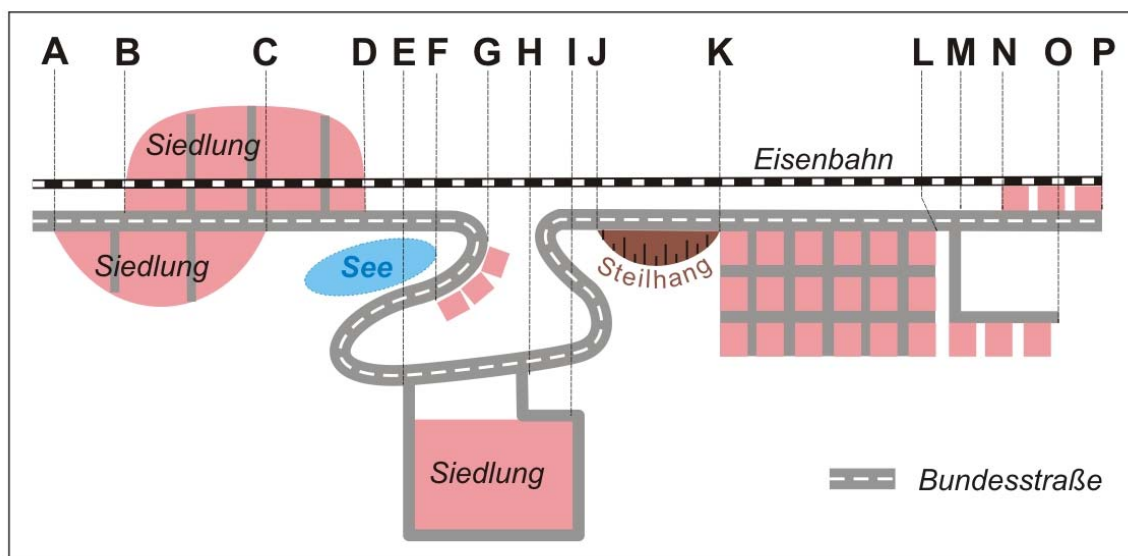
Folgende Anfragen ergehen zur Nutzung der OD:

Handelt es sich um eine Sondernutzung oder um Gemeingebrauch?

- Abstellen eines Kfz auf der Grünfläche zwischen A und B
- Reiten auf dem Fahrradweg
- Inline-Skaten auf der Fläche C
- Weiden von Schafen zur Rasenpflege auf der Fläche zwischen B und C
- Durchführung einer Demonstration gegen Stuttgart 21 auf der Fahrbahn (Fläche A)
- Fahren mit einem nicht zugelassenen Motorrad
- Aufgraben des Platzes (Fläche C) zur Verlegung von Breitbandkabeln in die umliegenden Häuser
- Durchführung des Wochenmarktes auf dem Platz (Fläche C) durch den gemeinnützigen Gewerbeverein
- Kurzfristige Benutzung des Fahrradweges durch Kfz infolge einer Vollspernung der Fahrbahn wegen eines Ölunfalls
- Marathonlauf auf der Fahrbahn und dem Fahrradweg
- Durchführung einer gemeinsamen Aktion (flashmob), bei der eine Vielzahl von Teilnehmern Bananen und Orangen in der Hand hochhalten und auf Zuruf für 2 Minuten stehen bleiben (Bananafair)

8. Im BVWP sind die Grundlagen zu den Investitionen des Bundes zum Verkehrswegebau festgelegt. Flughäfen stehen weitgehend in regionaler Verantwortung. Welche Aussagen enthält der BVWP zu den Flughäfen? (2)

9. Bestimmen Sie in der beigefügten Skizze (Bundesstraße) die Grenzen der Ortsdurchfahrt und der geschlossenen Ortslage. Begründen Sie ihre Auffassung. (16)



Anhang 2 – Literaturverzeichnis

- Battis / Krautzberger / Löhner

Baugesetzbuch, 11. Auflage 2009

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 14/2008 – OD-Richtlinien
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
Bundesverkehrswegeplan 2003
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Straße und Wildtiere, 2. Auflage 2008
- Burmann / Heß / Jahnke / Janker
Straßenverkehrsrecht, 21. Auflage 2010
- Büringer / Kruschel
Emissionen an Klimagasen und Luftschadstoffen im Straßenverkehr Baden-
Württembergs in: Statistische Monatshefte Baden-Württemberg 9/2008, S. 40 ff.
- Kodal / Krämer
Straßenrecht, 7. Auflage 2010
- Lorenz / Will
Straßengesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage 2005
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg
Generalverkehrsplan Baden-Württemberg 2010
- Müller / Schulz
Bundesfernstraßengesetz, 1. Auflage 2008
- Schnebelt / Siegel
Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Auflage 2004