

# **Die neue Autobahnverwaltung des Bundes – das Straßenrecht der Verkehrswende**

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 179**

**bast**

# **Die neue Autobahnverwaltung des Bundes – das Straßenrecht der Verkehrswende**

**Referate eines  
Forschungsseminars des  
Arbeitskreises „Straßenrecht“  
am 6. September 2021 in Bonn  
mit einem Nachtrag des  
Forschungsseminars 2019**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung:

Universitätsprofessor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.  
Universität Bonn

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 179**

**bast**

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

- A - Allgemeines
- B - Brücken- und Ingenieurbau
- F - Fahrzeugtechnik
- M - Mensch und Sicherheit
- S - Straßenbau
- V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Kommunikation.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt bei der Carl Ed. Schünemann KG, Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen, Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in der Regel in Kurzform im Informationsdienst **Forschung kompakt** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos angeboten; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Kommunikation.

Die **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)** stehen zum Teil als kostenfreier Download im elektronischen BASt-Archiv ELBA zur Verfügung.  
<https://bast.opus.hbz-nrw.de>

## Impressum

### Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen  
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach  
Telefon: (0 22 04) 43 - 0

### Redaktion

Stabsstelle Presse und Kommunikation

### Druck und Verlag

Fachverlag NW in der  
Carl Ed. Schünemann KG  
Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen  
Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53  
Telefax: (04 21) 3 69 03 - 48  
[www.schuenemann-verlag.de](http://www.schuenemann-verlag.de)

ISSN 0943-9323  
ISBN 978-3-95606-702-0

Bergisch Gladbach, August 2022

## Kurzfassung – Abstract

### Die neue Autobahnverwaltung des Bundes – das Straßenrecht der Verkehrswende

MICHAEL DERES, der Referatsleiter Personal der Stabsstelle Autobahn / Fernstraßen-Bundesamt im Bundesministerium für Verkehr, beschreibt in einer Momentaufnahme aus der Sicht der Praxis des Jahres 2019 den damaligen Umsetzungsstand der Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesautobahnen und anderer Bundesfernstraßen. Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung führte zu einem umfangreichen Personalübergang der Länder zum Bund und stellte eine gewaltige Herausforderung dar. Dennoch habe die Autobahnverwaltung als Arbeitgeber Zukunft. Die Autobahnreform habe daher das Potenzial, sich als Modellprojekt für zentrale Aufgabenerledigungen durch den Bund zu erweisen.

Zwei Jahre später berichtet die heutige amtierende Präsidentin des Fernstraßen-Bundesamtes Leipzig DORIS DRESCHER über die neue Autobahnverwaltung des Bundes, die ihre Tätigkeit mit Beginn des Jahres 2021 aufnahm. Sie beschreibt die Aufgabenverteilung zwischen der Autobahn GmbH des Bundes und dem Fernstraßen-Bundesamt im operativen Betrieb, die sich daraus ergebenden Aufgaben und Ziele sowie die praktisch drängende Frage der zukünftigen Zuständigkeitsverteilung für bereits eingeleitete und neue Verwaltungsverfahren. Zudem werden planungsrechtliche Grundsätze und Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Beseitigung von Hochwasserschäden erläutert.

Mit dem Werkstattbericht über den Aufbau eines Rechtsbereichs in Corona-Zeiten behandelt MARTIN REGNATH – auf der Grundlage eines zusammen mit ROLF ROCKITT gehaltenen Vortrags – den Aufbau des zentralen Rechtsbereichs in der Autobahn GmbH des Bundes, der bei der Gründung 2018 noch gar nicht vorgesehen war. Als dann die Schaffung einer zentralen Rechtsabteilung und deren Vernetzung mit den Niederlassungen in der Fläche in Angriff genommen wurden, mussten diese Schritte unter den Bedingungen der Pandemie stattfinden. Als Hauptziele stellten sich nunmehr die Etablierung von Vergabeverfahren dar, in denen nicht die billigsten, sondern die bestgeeigneten Vertragspartner gewonnen werden können, sowie die umfassende Digitalisierung aller Arbeitsabläufe.

Der abschließende, ebenfalls als Werkstattbericht überschriebene Beitrag von MAX SEIBERT Luftreinhaltepläne vor Gericht behandelt in 40 deutschen Städten erhobene Verbandsklagen wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) nach der Luftqualitätsrichtlinie. Der Referent hatte in seiner Funktion als Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen letztlich sämtliche Verfahren in diesem Bundesland verhandelt. Sie wurden schlussendlich zu einem Ergebnis geführt, das einerseits Dieselfahrverbote vermeiden konnte, andererseits aber die Weichen für eine langfristige Verbesserung der Luftqualität gestellt hat.

### The new federal motorway administration - the road law of the traffic turnaround

MICHAEL DERES, the then Head of the Human Resources Division of the Federal Highway & Road Office at the Federal Ministry of Transport, describes the state of implementation of the reform of the contract administration in the area of federal motorways and other federal roads in a snapshot from the perspective of the practice of 2019. The reform of the federal road administration led to an extensive transfer of staff from the Länder to the federal government and posed a huge challenge. Nevertheless, in his opinion the motorway administration has a future as an employer. The motorway reform therefore had the potential to prove itself as a model project for centralised task completion by the federal government.

Two years later, the current acting President of the Federal Highway Authority Leipzig DORIS DRESCHER reported on the new federal motorway administration, which started its activities at the beginning of 2021. She describes the distribution of functions between the Autobahn GmbH of the Federation and the Federal road office in the operational business, the resulting tasks and goals as well as the practically pressing question of the future distribution of responsibilities for already initiated and new administrative procedures. In addition, principles of planning law and possibilities for accelerating the removal of flood damage are explained.

With the workshop report on the establishment of a legal department in Corona times, MARTIN REGNATH - on the basis of a lecture given together with ROLF ROCKITT - deals with the establishment of the central legal department in the new Autobahn Company of the Federal Government - an entity which was not even envisaged when it was founded in 2018. When the creation of a central legal department and its networking with the branches in the area were then tackled, these steps had to take place under the conditions of the pandemic. According to the author, the main goals are now the establishment of award procedures in which not the cheapest but the best-suited contract partners can be won, as well as the comprehensive digitalisation of all work processes.

The concluding contribution by MAX SEIBERT, also entitled "Workshop Report", "Clean Air Plans in the Courts", deals with class action lawsuits filed in 40 German cities due to exceeding the air quality limit value for nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) according to the Air Quality Directive. In his function as presiding judge at the Higher Administrative Court of North Rhine-Westphalia, the speaker ultimately had to deal all the proceedings in this federal state. All these cases were ultimately brought to an outcome which, on the one hand, avoided diesel driving bans, but, on the other hand, set the course for a long-term improvement in air quality.

---

## Inhalt

### **Vorwort**

W. Durner .....6

### **Vorträge**

**Stand der Umsetzung der Reform der  
Auftragsverwaltung im Bereich der  
Bundesautobahnen und anderer  
Bundesfernstraßen – ein Bericht aus der Praxis**

M. Deres .....7

**Die neue Autobahnverwaltung des Bundes**

D. Drescher .....12

**Aufbau eines Rechtsbereichs in Corona-Zeiten –  
ein Werkstattbericht**

M. Regnath .....17

**Luftreinhaltepläne in der gerichtlichen  
Auseinandersetzung – ein Werkstattbericht**

J. Seibert .....19

**Programme der Forschungsseminare 2019  
und 2021.....**

26

## Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren drei der ursprünglich vier vorgesehenen Vorträge des 66. Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das – auf einen Tag gekürzt – am 6. September 2021 an der Universität Bonn stattfand.<sup>1</sup> Der ursprünglich vorgesehene vierte Vortrag soll 2022 nachgeholt werden.

Es war gleichsam ein Stück Glück im Unglück, dass dieses 66. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßenrecht aller widrigen Umstände zum Trotz überhaupt stattfinden konnte. Der Arbeitskreis hatte seit 1958 bis zum Jahr 2020 ununterbrochen mindestens ein Forschungsseminar jährlich veranstaltet. Die Coronakrise führte erstmals dazu, dass das Jahr 2020 ohne Zusammenkunft des Kreises verstrich. Im darauffolgenden Jahr 2021 sorgte dann der Bahnstreik der GDL dafür, dass trotz der Lockerungen des Coronaregimes aus dem regulären Forschungsseminar eine Notveranstaltung wurde. Viele zunächst Angemeldete, auch zwei Referenten, mussten ihre Teilnahme kurzfristig absagen, weil bis zum letzten Moment Züge gestrichen wurden. Am Ende wurde der zweite Veranstaltungstag daher gestrichen und die Veranstaltung auf einen Tag beschränkt, der gleichwohl zumindest mit einem gemeinsamen Essen ausklingen konnte.

Thematisch war dieses Forschungsseminar deshalb besonders wichtig, weil seit dem Forschungsseminar 2019 die Autobahnverwaltung bekanntlich grundlegend umgebaut wurde. Nach dem neuen Art. 90 GG wird die Verwaltung der Bundesautobahnen seit 2021 tatsächlich in bundeseigener Verwaltung geführt, wobei der Bund sich dabei der Autobahn GmbH bedient. Als Privatrechtssubjekt handelt die Gesellschaft überwiegend fiskalisch, soweit sie nicht hoheitlich beliehen wurde. Im Übrigen ist für hoheitliche Tätigkeiten das Fernstraßen-Bundesamt zuständig. Die neue Autobahnverwaltung ist also gemischt privat-öffentlich-rechtlich, befindet sich weiterhin ein Stück weit in der Aufbauphase und steht doch schon jetzt vor der Herausforderung, das Straßenrecht jener Verkehrswende zu gestalten, die uns im Zuge des Klimawandels und der Digitalisierung unweigerlich bevorsteht. Diese beiden Umbruchprozesse nahm unser Forschungsseminar 2021 in den Blick.

Im Jahr 2019 hatte der damalige Referatsleiter BAB/FBA P (Personal) der Stabsstelle Autobahn MICHAEL DERES bereits den schwierigen Aufbau des Fernstraßen-Bundesamts geschildert.<sup>2</sup> Dieser ältere Text eröffnet nun den Tagungsband des Jahres 2021, in dem es dem Arbeitskreis eine besondere Ehre war, dass im ersten Vortrag die Präsidentin des Fernstraßen-Bundesamtes DORIS DRESCHER den hoheitlichen Teil der Autobahnverwaltung vorstellte. Den zweiten Vortrag bestritten gemeinsam der Geschäftsbereichsleiter Recht der Autobahn GmbH MARTIN REGNATH und ROLF ROCKITT als Geschäftsbereichsleiter Personal, Organisation und Recht der Niederlassung Nordwest, also jener Einheit der Gesellschaft, die als erste ihre Tätigkeit aufgenommen hat und damit auch erste praktische Erfahrungen sammeln konnte.

Prof. Dr. MAX SEIBERT, Bonn, hatte in seiner Funktion als Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht NRW letztlich sämtliche in diesem Bundesland erhobenen, durch die Deutsche Umwelthilfe initiierten Klagen nach der Luftqualitätsrichtlinie verhandelt. Die durch ihn herbeigeführten Vergleiche vermieden einerseits Dieselfahrverbote, stellten andererseits aber die Weichen für eine langfristige Verbesserung der Luftqualität und wurden so zu einem wichtigen Anstoß und Element der kommunalen Verkehrswende, die uns auch im Jahr 2022 weiter beschäftigen wird.

Der Herausgeber möchte sich zunächst bei allen Anwesenden herzlich dafür bedanken, dass sie die Mühen und Belastungen der Anreise auf sich genommen haben. Wie immer haben auch die Referenten der Forschungsseminare 2019 und 2021 ihre Vorträge auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt, wofür Ihnen der herzliche Dank des Arbeitskreises gilt. Dank schuldet der Arbeitskreis zudem der Bundesanstalt für Straßenwesen für die Veröffentlichung dieses Tagungsbands sowie einmal mehr den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, allen voran Frau CHRISTINA BRINKMANN und Frau BRIGITTE FLÖGEL, für ihre engagierte Hilfe bei der Organisation.

Bonn, im Juni 2022

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.

<sup>1</sup> Vgl. den Bericht von B. STÜER, DVBl. 2021, 1420 ff.

<sup>2</sup> Vgl. auch dazu bereits den Bericht von B. STÜER, DVBl. 2019, 1452 (1453).

Michael Deres

Referatsleiter BAB/FBA P (Personal) der Stabsstelle Autobahn/Fernstraßen-Bundesamt im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

## **Stand der Umsetzung der Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesautobahnen und anderer Bundesfernstraßen - ein Bericht aus der Praxis**

Der Deutsche Bundestag hat im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 mit Zustimmung des Bundesrates entschieden, dass die Autobahnen ab dem Jahr 2021 nicht mehr in der Auftragsverwaltung der Länder, sondern in der alleinigen Zuständigkeit und Verantwortung des Bundes geplant, gebaut, betrieben, erhalten, vermögensmäßig verwaltet und finanziert werden. In der Übergangsphase bis zum planmäßigen Betriebsbeginn wird die Zuständigkeit der Länder für die Autobahnen bis zum 31.12.2020 erhalten bleiben. Für die Bundesstraßen soll es grundsätzlich bei der Auftragsverwaltung durch die Länder bleiben. Die Länder können aber beantragen, auch die Verwaltung der Bundesstraßen, die auf ihrem Landesgebiet liegen, an den Bund übertragen.

Die Neugestaltung der Bundesfernstraßenverwaltung ist eine der größten infrastrukturpolitischen Reformen der vergangenen Jahrzehnte. Wenn nach 70 Jahren anstelle der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen eine zentrale Bundeszuständigkeit geschaffen wird, ist das fast schon eine kleine Revolution im Gefüge der föderativen Ordnung. Das Verfahren ist ohne Beispiel. Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland war in dieser Größenordnung eine solche föderative Vielfalt in die zentrale Bundeszuständigkeit zu zwei zentralen Bundesorganisationen zu überführen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) als die zentrale Bundesorganisation privatrechtlich organisiert ist, so dass hier ein zusätzlicher Systemwechsel zu bewältigen ist.

Ziel des Reformvorhabens ist es, für die Nutzer dauerhaft eine leistungsfähige und sichere Infrastruktur mit bundesweiten Qualitätsstandards bereitzustellen und deren Betrieb sowie den Erhalt

auch mit Hilfe einheitlicher betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente so effizient wie möglich zu gestalten. Dafür wird das in den Ländern vorhandene Fachwissen zentral gebündelt. Die Autobahnen werden zukünftig bundesnetzweit geplant, gebaut und unterhalten. Auf diese Weise können die Finanzmittel des Bundes ab dem Jahr 2021 schneller und unmittelbarer dort landen, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Insgesamt sind ca. 13.000 Kilometer Autobahn und 11.200 Vollzeitäquivalente (= Stellen und Planstellen) von den 16 Ländern zum Bund zu überführen. Finanziert wird die Autobahn GmbH durch die Einnahmen aus der Maut, die zweckgebunden über den Bundeshaushalt zugewiesen werden (§ 7 InfrGG). Grundlage für die Infrastruktur der Autobahnen ist der Bundesverkehrswegeplan, der vom Bundeskabinett beschlossen wird.

Für die Umsetzung der Autobahnreform wurde zunächst der Sachverhalt durch mehrere Abfragen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bei den Ländern (Vorababfrage, Erhebung 2018, ergänzende Mitteilung, etc.) ermittelt. Die Erhebungen umfassen die Bereiche Personal, Sachmittel, Immobilien, Projekte (Planung und Bau), Verträge, technische Anlagen und IT. Dieser Beitrag beschränkt sich auf die personalwirtschaftliche Erhebung.

Danach wurden die konzeptionellen Festlegungen (beamtenrechtliche Regelungen, Tarifverträge) getroffen. Aktuell bereitet die Bundeseite gemeinsam mit den Ländern den Personalübergang vor, der in der Masse zum 01.01.2021 vollzogen werden wird.

Zur Bewältigung der Aufgaben wurde am 13.09.2018 die Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA) gegründet. Am 17.01.2019 erfolgte die Umfirmierung der IGA in „Die Autobahn GmbH des Bundes“ durch Eintragung in das Handelsregister B des Amtsgerichtes Berlin Charlottenburg. Die Autobahn GmbH des Bundes ist eine Flächenverwaltung mit 10 Niederlassungen sowie über 40 Außenstellen (davon 30 dauerhafte und 11 temporäre Außenstellen), 42 Verkehrsleitzentralen sowie 189 Autobahnmeistereien. Die Zentrale hat ihren Sitz in Berlin.

Am 01.10.2018 neu errichtet wurde das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) mit Hauptsitz in Leipzig. Es



wird die hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, die weder dem BMVI<sup>1</sup> selbst obliegen noch der Autobahn GmbH durch Beleihung zugewiesen werden. Das FBA darf bis zu maximal 4 weitere Standorte haben. Die Standorte Bonn, Gießen und Hannover stehen bereits fest.

Die Personalrekrutierung der Autobahn GmbH und des FBA erfolgt im Wesentlichen durch Übernahme des Länderpersonals. Hierzu hat das BMVI durch Abfrage zum 01.01.2018 insgesamt 11.200 Vollzeit-äquivalente identifiziert. Mit der Erhebung zum 01.01.2019 (ergänzende Mitteilung) wurden die gemeldeten Vollzeitäquivalente individuell personalisiert. Für die Erhebung zum 01.01.2019 war die europäische Datenschutzgrundverordnung zu beachten. Die Erhebung erfolgte in enger Abstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten des Bundes und mit den Ländern.

Daneben besteht für die Personalrekrutierung die Möglichkeit, für einige Bereiche - insbesondere neue Bereiche wie etwa die Zentrale der Autobahn GmbH in Berlin und die Zentralabteilung des FBA in Leipzig – externes Personal einzustellen, damit die Autobahn GmbH und das FBA schnell handlungsfähig werden.

Eine Kernaufgabe zur Vorbereitung des Personalwechsels war die Festlegung der Konditionen, zu denen der Wechsel in die Autobahn GmbH und die dortige spätere Beschäftigung erfolgt.

Nach den Vorgaben des FernstrÜG ist für die Autobahn GmbH ein Tarifvertrag abzuschließen. Am 12.07.2019 hat sich die Autobahn GmbH mit den Gewerkschaften Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und dbb Beamtenbund und Tarifunion auf einen Manteltarifvertrag für die Beschäftigten der Autobahn GmbH sowie auf einen Tarifvertrag über das Entgeltgruppenverzeichnis geeinigt. Diese beinhalten bewährte Bestandteile aus dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) und bieten darüber hinaus weitere Vorteile für die Beschäftigten. Der Haustarifvertrag wird im gesamten Bundesgebiet gelten. Eine Trennung zwischen Ost und West gibt es nicht. Der Verzicht auf die zwei niedrigsten Entgeltgruppen, ein volles 13. Monatsgehalt sowie ein jährlicher Unternehmensbonus für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen zum guten Angebot der Autobahn GmbH. Bundesweit wird es einheitliche Arbeitszeiten von 39 Wochenstunden geben sowie eine reduzierte Arbeitszeit von 38,5

Wochenstunden für Beschäftigte, die ständig Wechselschicht- oder Schichtarbeit leisten sowie für die Beschäftigten in Autobahn-, Straßen- und Fernmeldemeistereien und Kfz-Werkstätten. Schließlich haben sich Autobahn GmbH und Gewerkschaften am 12.07.2019 noch auf einen Nachwuchskräfte-Tarifvertrag geeinigt, der erstmalig Dual Studierende aufgenommen hat. Mit diesen Tarifverträgen ist im Bereich der Straße der Wettbewerb um Beschäftigte eröffnet.

Am 30.09.2019 haben die Tarifparteien sich auf einen Einführungs- und Überleitungstarifvertrag (EÜTV) geeinigt. Der EÜTV regelt den Übergang der bisherigen Beschäftigten der Auftragsverwaltungen der Länder in das neue Tarifwerk der Autobahn GmbH. Der EÜTV sichert dabei umfassend die bisherigen tariflichen Besitzstände. Zudem konnten Einigungen zur Errichtung eines Übergangsbetriebsrats und zu den zukünftigen Mitbestimmungsstrukturen erzielt werden. Für die Beschäftigtengruppe der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer wurde zusätzlich ein separater Tarifvertrag abgeschlossen. Mit diesen neuen Elementen sowie dem Tarifvertrag über das Entgeltgruppenverzeichnis, dem Manteltarifvertrag und dem Tarifvertrag für Nachwuchskräfte ist das Tarifwerk nun vollständig. Die Autobahn GmbH des Bundes setzt sich zudem dafür ein, die betriebliche Altersvorsorge des öffentlichen Dienstes (VBL) weiterzuführen.

Mit diesen Tarifabschlüssen wurden sehr gute Bedingungen für die Beschäftigten geschaffen, die bislang im öffentlichen Dienst der Länder tätig sind und nun zur Autobahn GmbH des Bundes wechseln wollen.

Für die zum FBA oder über das FBA zur Autobahn GmbH wechselnden Länderbeamtinnen/-beamten hat das BMVI in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die „Anwendungsrichtlinien im Zusammenhang mit dem Übergang von Beamtinnen und Beamten von den Bundesländern zum Fernstraßen-Bundesamt und zur „Die Autobahn GmbH des Bundes“ erarbeitet. Das Miteinander zwischen der Autobahn GmbH und dem FBA nach Versetzung der Länderbeamtinnen/-beamten zum FBA und nach Zuweisung oder Beurlaubung zur Autobahn GmbH regelt eine ergänzende „Zuweisungs- und Beurlaubungsvereinbarung zwischen der Autobahn GmbH und dem Fernstraßen-Bundesamt“. Beide Regelungen wur-

<sup>1</sup> seit Dezember 2021: BMDV

den unter Beteiligung des dbb beamtenbund und tarifunion (dbb) und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) fortentwickelt und am 28. Juni 2019 abschließend mit diesen beraten. Die Anwendungsrichtlinien sind am 27. September 2019, die Zuweisungs- und Beurlaubungsvereinbarung am 01. Oktober 2019 in Kraft getreten. Beide Dokumente wurden auf der Homepage des FBA (<https://www.fba.bund.de>) veröffentlicht.

Damit wurde im Tarif- wie im Beamtenbereich Klarheit über die Konditionen des Übergangs sowie die Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Organisationseinheiten des Bundes geschaffen. In der Folge konnte die Vorbereitung der Vollzugsphase begonnen werden.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die Personalerhebungen des BMVI in den Jahren 2018 und 2019 einzugehen. Ausgangslage ist, dass alle 16 Länder hinsichtlich ihrer Bundesfernstraßenverwaltung unterschiedlich strukturiert sind. Nur in Bayern gibt es eine reine Autobahnverwaltung. Im Übrigen findet man in den Ländern Mischstrukturen, die organisatorisch und personell entflochten werden müssen. Ein wichtiger Punkt ist die Identifizierung der Landesbeschäftigten, die zum Bund wechseln sollen. Dies erfolgt in mehreren Schritten. Mit der Erhebung zum 01.01.2018 hatten die Länder dem Bund ihre jeweilige Autobahnorganisation sowie die für die Autobahn tätigen Vollzeitäquivalente gemeldet. Damit war cum grano salis auch der Stellenbedarf ermittelt. Mit der Erhebung zum 01.01.2019 (ergänzende Mitteilung) wurden die gemeldeten Vollzeitäquivalente individuell personalisiert. Die Erhebung erfolgte pseudonymisiert.

Die bisherigen Datenmeldungen sind noch vorläufig. Die Feststellung des Personalwechsels wird erst nach Durchführung eines Verfahrens entsprechend § 613a BGB rechtsverbindlich. § 5 Abs. 1 FernstrÜG sieht vor, dass für den Übergang der Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Auszubildenden der Länder zur Autobahn GmbH oder zum FBA die Vorschriften des § 613a BGB entsprechende Anwendung finden. Sinn und Zweck des § 613a BGB ist ein lückenloser Schutz des Besitzstandes für die zum Bund wechselnden Länderbeschäftigten. Deren Arbeitsverhältnisse gehen - so wie sie sind - von den Ländern auf die neuen Arbeitgeber - die Autobahn GmbH oder das FBA - über. Mit der Anwendung des § 613a BGB wollte der Gesetzgeber aber auch die Funktionsfähigkeit sicherstellen, indem die beste-

hende Autobahnverwaltung letztlich eins zu eins auf den Bund „umgeklappt“ wird und die Funktionsträger (die Beschäftigten mit Autobahn-Aufgaben) auf den Bund übergehen.

Die Entscheidung, ob sie zur Autobahn GmbH oder zum FBA wechseln wollen, treffen die Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildenden selbst. Sie können einem Wechsel auch widersprechen (entsprechend § 613a Abs. 6 BGB). Auch Beamtinnen und Beamte der Länder werden vergleichbar unterrichtet und treffen eine Entscheidung über ihren Wechsel zum Bund. Das FernstrÜG sieht vor, dass Versetzungen zum Bund nicht gegen den Willen der Beamtinnen und Beamten erfolgen.

Da nur derjenige, der ausreichend informiert ist, gute sowie wohldurchdachte Entscheidungen treffen kann, sind die Beschäftigten von der Verwaltung durch ein formales Unterrichtungsschreiben auf ihre Entscheidung vorzubereiten. Erst durch den Vollzug dieses Unterrichtsverfahrens entsprechend § 613a BGB bzw. nach beamtenrechtlichen Regelungen und erst dann, wenn die Beschäftigten einem Wechsel zum Bund nicht widersprechen oder ausdrücklich zustimmen, wird der Personalübergang rechtsverbindlich. Nach der Durchführung der Unterrichtsverfahren wird für alle Beteiligten verbindlich feststehen, welche Beschäftigten unmittelbar zur Autobahn GmbH oder zum FBA wechseln und bei welchen Beschäftigten der Arbeitgeber das Land bleibt und sie durch Personalgestellung oder Zuweisung für die Autobahn GmbH oder das FBA tätig werden. Zur entsprechenden Anwendung des § 613a BGB sowie zur Überleitung von Beamtinnen und Beamten erwarten die Länder eine kooperative Verständigung mit dem BMVI. Eine solche Verständigung liegt natürlich auch im Interesse des BMVI. Alle Beteiligten wollen einen abgestimmten und rechtssicheren sowie reibungslosen Transformationsprozess.

Das BMVI hat daher in der Bund-Länder-AG Personal vom 21.08.2019 den Verfahrensablauf der anstehenden Unterrichtungen entsprechend § 613a BGB anhand eines 12-Punkte-Planes vorgestellt. Das BMVI strebt ein standardisiertes, bundesweit einheitliches und einfaches Verfahren an, um das „Massengeschäft“ von bis zu 15.000 Unterrichtungsschreiben bewältigen zu können.

Die Unterrichtung wird daher anhand von Serienbriefen erfolgen, und zwar mit Platzhaltern für Daten- und Textfelder, die durch eine Verknüpfung mit

Excel-Tabellen befüllt werden. Bei der Befüllung der Excel-Tabelle hat das BMVI der Erwartung zahlreicher Länder entsprochen und der Autobahn GmbH und dem FBA aktive Rollen beim Ausfüllen der Daten- und Textfelder zugeordnet. In der Bund-Länder AG Personal wurde dieses Verfahren unisono ausdrücklich begrüßt, denn: Die Verantwortlichkeiten zwischen den Beteiligten werden klar auf- und zugeteilt. Die Verfahren werden bundesweit einheitlich. Das Verfahren ist effizient und einfach. Übertragungsfehler werden durch die automatische Verknüpfung des Unterrichtungsschreibens mit der Excel-Tabelle vermieden. Dies alles erleichtert die Arbeit und spart Zeit.

Soweit gewünscht, kann neben der Unterzeichnung der Unterrichtungsschreiben durch die personalverwaltenden Stellen der Länder auch eine maschinelle Unterzeichnung seitens der Autobahn GmbH oder des FBA erfolgen.

Nachdem in der Bund-Länder-AG vom 21.08.2019 die Abstimmung des Verfahrensablaufs der anstehenden Unterrichtungen entsprechend § 613a BGB besprochen worden war, hatte sich die Bund-Länder AG am 26.09.2019 mit den Inhalten und der Detailtiefe der Unterrichtung der Beschäftigten befasst. Hier sind die inhaltlichen Vorgaben des § 613a BGB sowie die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes zu beachten. Darunter leidet die leichte Verständlichkeit der Unterrichtungsschreiben, dies ist jedoch kaum zu vermeiden. Die Wahrung der Rechtssicherheit kann nicht zugunsten einer leichteren Verständlichkeit der Unterrichtungsschreiben aufgegeben werden.

Die Arbeitsverhältnisse gehen entsprechend § 613a BGB „so wie sie sind“ über. Damit wird der gegenwärtige Besitzstand gewahrt. Im Rahmen der Informationspflicht nach § 613a BGB sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Folgen ihres Wechsels zu unterrichten. Dazu gehören auch „in Aussicht genommenen Maßnahmen“. Hierzu gehören z. B. Angaben zur Veränderung des Arbeitsortes oder der Organisationseinheit. Die Überprüfung der tariflichen Eingruppierung erfolgt in einem zweiten Schritt. Sie ist keine Folge der Anwendung des § 613a BGB, sondern ergibt sich insbesondere aus den §§ 3 und 5 des Einführungs- und Überleitungstarifvertrages (EÜTV) der Autobahn GmbH. Überhaupt enthält der EÜTV viele attraktive Angebote sowie Vorteile, die weit über eine bloße Besitzstandswahrung hinausgehen. Auch hierzu ist in der

Bund-Länder-AG am 26.09.2019 ausführlich gesprochen worden.

Am 07.10.2019 hatte das BMVI den Ländern auf Arbeitsebene im Entwurf einen Prozessbrief zu § 613a BGB mit insbesondere folgenden Unterlagen zugesandt: einen 12-Punkte-Ablaufplan, der das Verfahren beschreibt und die Zuständigkeiten regelt, vier Serienbrief-Musterunterrichtungsschreiben (für die verschiedenen Gruppen von Beschäftigten), vier dazugehörige Excel-Tabellen, Zusammenstellungen von Text- und Datenfeldern sowie Ausfüllhinweise für die Daten- und Textfelder der Unterrichtungsschreiben. Die Länder haben auf Arbeitsebene Zeit, sich bis Ende Oktober 2019 zu äußern und Fragen zu stellen oder Anpassungen zu beantragen. Die Inhalte von Unterrichtungsschreiben gemäß § 613a BGB sind allerdings gesetzlich bzw. durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes vorgegeben und insofern für die Verwaltung nur eingeschränkt veränderbar.

Das auf der Arbeitsebene konzipierte Vorgehen wurde in der Staatssekretärsrunde aller Länder unter Leitung des BMVI am 14.10.2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Dieser politische Grundsatzbeschluss sorgt auf der Arbeitsebene für eine zusätzliche Sicherheit.

Aufgrund der bisherigen sehr guten und zielstrebigen Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund besteht begründeter Optimismus, dass auch dieser schwierige Reformabschnitt der Unterrichtung der Länderbeschäftigten zum Bund gemeinsam und kooperativ zu bewältigen sein wird. Für den Übergang der Beamtinnen und Beamten der Länder auf den Bund wird vom Bund in Abstimmung mit den Ländern ebenfalls ein Unterrichtungsverfahren abgestimmt.

Die Länder übermitteln nach der Unterrichtung der Beschäftigten die abschließenden, konstitutiven Verwendungsvorschläge an das BMVI. Das BMVI prüft, ob der Vollzeitäquivalent-Zielwert erreicht worden und die Meldung plausibel ist und bestätigt diese Verwendungsvorschläge.

Länderbeschäftigte, die ihren Arbeitgeber nicht wechseln wollen, können ihre Arbeitsleistung bei der Autobahn GmbH durch eine Personalgestellung erbringen. Die Personalgestellung dient der dauerhaften Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Landes bei der Autobahn GmbH des Bundes unter Fortsetzung des bisherigen Ar-

---

beitsverhältnisses beim Land. Das heißt, die Arbeitsleistung wird bei der Autobahn GmbH erbracht, die Konditionen des Arbeitsverhältnisses beim Arbeitgeber Land bleiben mit allen Rechten und Pflichten unangetastet.

Personalstellungsverträge werden zwischen der Autobahn GmbH des Bundes (und ggf. dem FBA) und den Ländern abgeschlossen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch eine Personalstellungsverfügung ihres Landes über den Einsatz in der Autobahn GmbH des Bundes (oder dem FBA) informiert.

Für Beamtinnen und Beamte der Länder, die ihren Dienstherrn behalten wollen und daher einer Versetzung nicht zustimmen, kommen eine Abordnung zum FBA sowie eine direkte Zuweisung durch das Land zu der nicht dienstherrnfähigen Autobahn GmbH in Betracht.

Bislang erfolgt die Umsetzung der Reform im Bereich des Personalübergangs planmäßig, auch wenn die Verwaltung in einem sehr engen Zeitkorsett steckt.

Die Autobahnverwaltung als Arbeitgeber hat Zukunft. Sie bietet bundesweite moderne, sichere und attraktive Entwicklungsperspektiven und Karriere-möglichkeiten. Die Autobahn ist eine gute Arbeitgebermarke mit klarem Markenkern und positivem Image. Die Autobahnreform hat das Potenzial, sich als Modellprojekt für zentrale Aufgabenerledigungen durch den Bund zu erweisen.

Doris Drescher, Bonn  
Präsidentin des Fernstraßen-Bundesamtes, Leipzig

## Die neue Autobahnverwaltung des Bundes

Mit Beginn des Jahres 2021 startete die neue Autobahnverwaltung des Bundes: Die Autobahn GmbH des Bundes und das Fernstraßen-Bundesamt nahmen ihren operativen Betrieb auf. Der vorliegende Beitrag betrachtet zunächst die sich daraus ergebenden Aufgaben und Ziele sowie in der Folge die Frage der zukünftigen Zuständigkeitsverteilung für bereits eingeleitete und neue Verwaltungsverfahren. Im dritten Teil werden sodann planungsrechtliche Grundsätze und Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Beseitigung von Hochwasserschäden erläutert.

### I. Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

#### I.1 Gesetzliche Neuregelung und Verteilung der Zuständigkeiten

Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung erfolgte im Zusammenhang mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Mit der diesbezüglichen Grundgesetznovelle (BGBl. I 2017, S. 2347) wurden insbesondere die Art. 90 und 143e GG geändert und damit die Bundesautobahnen von der bisherigen Bundesauftragsverwaltung zum 1. Januar 2021 in bundeseigene Verwaltung überführt.

Parallel zu der Anpassung des Grundgesetzes wurden weitere einfachgesetzliche Gesetzesänderungen und Neuregelungen verabschiedet. Im Juni 2017 beschloss Bundestag und Bundesrat das entsprechende Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems, (BGBl. I 2017, S. 3122) das neben dem Fernstraßenüberleitungsgesetz (FernstrÜG) und der Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), auch das Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz (FStrBAG) und das Infrastrukturgesellschafterrichtungsgesetz (InfrGG) enthielt. (Vgl. „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“, BR-Drs. 814/16).

Im August 2017 traten die beiden letztgenannten Gesetze in Kraft und übertrugen die Aufgaben der Verwaltung der Autobahnen und der Bundesstraßen in Baulast des Bundes auf eine Gesellschaft des Bundes, nämlich die Autobahn GmbH des Bundes (im Folgenden: Autobahn GmbH) und das Fernstraßen-Bundesamt (im Folgenden FBA). Die Aufgaben gingen von den Ländern zum Betriebsstart am 1. Januar 2021 auf das FBA und die Autobahn GmbH über. Hiervon umfasst sind alle Bereiche, die sich aus der Baulast ergeben, d. h. Planung, Bau, Unterhaltung und Betrieb sowie die Zulassung von Bauvorhaben.

Für die Bundesstraßen besteht die Auftragsverwaltung durch die Länder hingegen fort, da sich bis auf die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg alle Länder entschieden haben, diese Aufgabe beizubehalten und nicht an den Bund abzugeben.

#### I.2 Die Rolle der Autobahn GmbH des Bundes und des Fernstraßen-Bundeamtes

In der neuen Struktur der Fernstraßenverwaltung übernimmt die im September 2018 gegründete Autobahn GmbH die Rolle des Vorhabenträgers und des Trägers der Straßenbaulast. Ihr obliegen dabei sowohl aus der Baulast abgeleitete Aufgaben wie Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb, als auch hoheitliche Funktionen, soweit sie damit in der InfrGG-Bleihungsverordnung beliehen wurde.

Neben der Autobahn GmbH nimmt das am 1. Oktober 2018 gegründete FBA als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) jene hoheitlichen Aufgaben wahr, die weder dem BMVI selbst obliegen noch der Autobahn GmbH zugewiesen sind.

Hierzu zählt unter anderem die Aufgabe als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde für die Autobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung. Zum derzeitigen Zeitpunkt umfasst dies neben den bereits zuvor genannten Bundesstraßen in Berlin und Bremen alle Bundesautobahnen, soweit sich diese nicht auf dem Gebiet der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg befinden. Diese vier Länder haben von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Aufgaben der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde nach Landesrecht beizubehalten (§ 3 Abs. 3 FStrBAG, sog. „Opt in“), was eine spätere Aufgabenübertragung an den Bund jedoch nicht ausschließt.

Für die konkrete Verfahrensbearbeitung sind die Niederlassungen der Autobahn GmbH verfahrensführenden Referaten des FBA zugeordnet. Diese Referate befinden sich sowohl am Hauptsitz des FBA in Leipzig, als auch an den weiteren drei Standorten in Bonn, Gießen und Hannover. Um jederzeit auf unterschiedliche Belastungen der Referate reagieren zu können, kommt hierbei im Bedarfsfall eine standort- bzw. referatsübergreifende Bearbeitung zum Tragen.

Neben den Aufgaben als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde hat das FBA die Fach- und Rechtsaufsicht über die Autobahn GmbH inne, soweit diese hoheitliche Tätigkeiten wahrnimmt. Darüber hinaus obliegt dem FBA die Dienstherrenfunktion für Beamte, die durch Überleitung des Personals von den Ländern in der Autobahn GmbH tätig sind. Ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt sind straßenrechtliche Aufgaben wie die Linienbestimmung, Entscheidungen nach § 9 FStrG sowie Widmungen, Umstufungen und Einziehungen bei Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung zusteht. Zudem gilt es, innovative Projekte im Straßenbau und bei der Straßenverkehrstechnik sowie die Vernetzung und Digitalisierung im Straßenverkehr zu begleiten.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben untersteht das FBA dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), welches die Rechts- und Fachaufsicht über die Behörde innehat. Gleichzeitig unterstützt das FBA das Ministerium im Rahmen der Aufsicht über die Länderbehörden, die weiterhin die Bundesstraßen in Auftragsverwaltung betreuen sowie bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

### **I.3 Ziele der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung**

Durch die Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wurde die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammengeführt, womit eine einheitliche Linie bei Planung, Bau und Betrieb sowie der Umsetzung von rechtlichen und fachlichen Vorgaben erreicht werden soll.

Bisher haben die Länder in unterschiedlicher Intensität Personal und Ressourcen für die Erledigung der Aufgaben an Bundesfernstraßen bereitgestellt, wodurch die Planungszeiten der einzelnen Bauprojekte stark differierte. Durch die Neu-

ordnung sollen Bauprojekte dank einheitlicher Standards und enger Verzahnung zwischen Autobahn GmbH und FBA an und auf den Autobahnen schneller, effizienter, wirtschaftlicher und länderübergreifend geplant, genehmigt und durchgeführt werden. (Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 15).

Die Planung und Umsetzung notwendiger Bau- oder Erhaltungsmaßnahmen kann infolge der Neuordnung über Landesgrenzen hinweg erfolgen, wodurch sich eine optimale Nutzung der Kapazitäten des Autobahnnetzes und eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der Autobahnen ergibt.

Durch die zentrale Bündelung der Verwaltung des gesamten deutschen Autobahnnetzes in einer einzigen bundeseigenen GmbH - der Autobahn GmbH - erfolgen zukünftig Planung, Bau, Betrieb, Erhalt, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Autobahnen aus einer Hand. Dadurch lassen sich insbesondere Zentralfunktionen wie Digitalisierung und IT sowie die länderübergreifende Planung effizienter organisieren und dauerhaft besser gewährleisten.

Gleichzeitig ergibt sich durch die zentrale Verwaltung von mehr als 13.000 Kilometern Bundesautobahnen eine Kombination von lokalem Fachwissen und zentralen Kompetenzen, indem die Vorteile einer zentral aufgestellten Organisation mit den Stärken einer großen, regionalen Verankerung verknüpft werden. Dieser Erfahrungsschatz trägt dazu bei, dass Planung, Genehmigung und Bau beschleunigt werden und ein bundesweiter Maßstab mit einheitlichen Prozessen und hohen Qualitätsmaßstäben im Zuständigkeitsbereich gilt.

Dies gilt sowohl für das FBA mit seiner Zentrale in Leipzig und seinen drei regionalen Standorten, als auch für die Autobahn GmbH mit ihrer Zentrale in Berlin und den zehn Niederlassungen und 41 regionalen Außenstellen in der Fläche.

## **II. Übergangsregelungen zur Zuständigkeit für die Planfeststellung**

### **II.1 Gesetzliche Ausgangslage**

Gemäß § 2 Abs. 2 FStrBAG ist das FBA Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren, die auf Grundlage des § 17 FStrG durchgeführt werden.

Für Verwaltungsverfahren, die im Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels am 1. Januar 2021 bereits eingeleitet worden waren, enthält § 3 Abs. 1 FStrBAG eine grundsätzliche Übergangsregelung, nach der das FBA im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 2 FStrBAG in bereits vor dem 1. Januar 2021 eingeleitete Verwaltungsverfahren eintritt.

Abweichend hiervon sollten nach § 3 Abs. 2 FStrBAG a. F. Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, die zum 1. Januar 2021 bereits eingeleitet worden waren, von den Ländern fortgeführt werden.

## II.2 Resultierende Rechtsunsicherheiten

Die gesetzliche Regelung führte zu Unsicherheiten über die Voraussetzungen und die zeitliche Reichweite des § 3 Abs. 2 FStrBAG. Dies galt insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit für Fehlerheilungs- und Klageverfahren und die Frage, wann ein Verfahren überhaupt als eingeleitet anzusehen ist.

Aufgrund der unklaren Abgrenzung der Zuständigkeit von Bund und Ländern verblieb somit die Gefahr einer fehlerhaft angenommenen Verbandszuständigkeit.

## II.3 Gutachterliche Betrachtung

Zur Klärung der Problematik wurde eine gutachterliche Prüfung durch das FBA in Auftrag gegeben. Ziel dieser Prüfung war die Definition und Festlegung eines rechtssicheren Zeitpunkts für den Zuständigkeitswechsel für Verfahren nach § 3 Abs. 2 FStrBAG.

Im Ergebnis kam das beauftragte Gutachten zu dem Schluss, dass bei der gesetzlichen Übergangsregelung des § 3 Abs. 2 FStrBAG a. F. in verschiedenen Fällen erhebliche Auslegungsspielräume verblieben. Hieraus resultierte die Gefahr einer fehlerhaft angenommenen Verbandszuständigkeit, die wiederum zu einer gerichtlichen Beanstandung führen würde.

Es wurde daher, insbesondere im Hinblick auf Ergänzende Verfahren zur Fehlerheilung und dabei vorgenommene Planänderungen, Planergänzungen und vorbehaltenen Entscheidungen nach § 74 Abs. 3 VwVfG, eine gesetzliche Klarstellung durch eine Ergänzung des § 3 Abs. 2 FStrBAG a. F. empfohlen.

## II.4 Änderung des FStrBAG

Die gebotene Anpassung erfolgte schließlich durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 31. Mai 2021, welches am 5. Juni 2021 in Kraft trat. (BGBl. I 2021, S. 1221)

Durch die damit einhergehende Neufassung des § 3 Abs. 2 FStrBAG erfolgte eine Klarstellung, dass die Zuständigkeit der Länder fortbesteht, soweit ein Planfeststellungsverfahren, ergänzendes Verfahren, eine Planergänzung oder ein Planänderungsverfahren bereits vor dem 1. Januar 2021 eingeleitet worden ist. Dies gilt ebenso für im Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels bereits eingeleitete Verfahren zur Umsetzung vorbehaltenen Entscheidungen und wegen nicht voraussehbarer Wirkungen. Im Umkehrschluss besteht eine Zuständigkeit des FBA, soweit die vorgenannten Verfahren mit dem Stichtag 1. Januar 2021 eingeleitet werden. (Vgl. BT-Drs. 19/28511, S. 10)

Für bestimmte Verfahren (z. B. Planergänzungen und ergänzende Verfahren zur Heilung von Fehlern nach § 17d Satz 1 FStrG) trifft § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 FStrBAG eine Ausnahmeregelung, soweit deren Einleitung nach dem 31. Dezember 2020 erfolgt ist und diese sich auf vor dem 1. Januar 2021 eingeleitete Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren beziehen, die noch nicht bestandskräftig sind. In diesen Fällen verbleibt es bei der Zuständigkeit der Länder.

Durch das Abstellen auf die Bestandskraft ist dabei sichergestellt, dass die Zuständigkeit der Länder zeitlich begrenzt ist und spätestens nach Abschluss etwaiger Klageverfahren endet. (Vgl. BT-Drs. 19/28511, S. 11) Zudem wird ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet, da eventuelle Klagen nur gegen einen Klagegegner zu richten sind.

Anders verhält es sich hingegen bei Planänderungsverfahren (§ 17d FStrG i. V. m. § 76 VwVfG), die nach dem 31. Dezember 2020 eingeleitet werden. Da es sich bei der Planänderung um ein „neues“, vom ursprünglichen Planfeststellungsverfahren getrenntes Verfahren und nicht um die Fortsetzung eines bereits eingeleiteten Verfahrens handelt, werden diese vom FBA durchgeführt.

Neben diesen Grundsätzen brachte die Änderung des FStrBAG auch im Hinblick auf den Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung eine Klarstellung, indem der maßgebliche Zeitpunkt für die Einleitung eines

Verfahrens nunmehr in § 3 Abs. 2 Satz 6 und 7 FStrBAG definiert wird. Entscheidend ist insofern der Zeitpunkt der Antragstellung auf Planfeststellung oder Plangenehmigung bei der Anhörungs- oder Planfeststellungsbehörde. Nicht ausreichend sind hingegen Anträge auf Durchführung vorgelagerter Verfahrensschritte wie die Feststellung der UVP-Pflicht nach § 5 UVPG oder die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen nach § 15 UVPG.

### **III. Planungsrechtliche Grundsätze und Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Beseitigung von Hochwasserschäden**

Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hatte teils massive Schäden an den Bundesfernstraßen in den Ländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Bayern zur Folge. Zahlreiche Brücken und Straßen wurden von den Wassermassen beschädigt oder weggerissen.

Die schnellstmögliche Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur ist eine Herausforderung, für die es galt, unbürokratische Mittel und Wege im Hinblick auf Genehmigungspflichten und Möglichkeiten der Planungsbeschleunigung zu finden. Das BMDV hat in enger Zusammenarbeit mit dem FBA die planungsrechtlichen Grundsätze und Beschleunigungsmöglichkeiten zusammengestellt, die bei der Beseitigung von Schäden aus Naturkatastrophen und anderen Naturereignissen in Betracht kommen. Das dabei erarbeitete Papier wurde den Obersten Straßenbaubehörden der Länder sowie der Autobahn GmbH und der DEGES als Rundschreiben des BMDV vom 27.07.2021 zur Verfügung gestellt.

#### **III.1 Planungsrechtliche Grundsätze bei der Beseitigung von Hochwasserschäden**

Einer Planfeststellung bedarf es gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 FStrG nur im Falle des Baus und der Änderung einer Bundesfernstraße. Mit „Bau“ ist insofern der Neubau einer bisher nicht vorhandenen oder die Verlegung einer bestehenden Straße gemeint, (M. KROMER, in: MÜLLER/SCHULZ, FStrG, 2. Aufl. 2013, § 17 Rdnr. 7 f.) während die „Änderung“ in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG legaldefiniert ist. Demnach liegt eine Änderung vor, wenn eine Bundesstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erwei-

tert wird (Nr. 1) oder in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird (Nr. 2).

Während die bauliche Erweiterung um durchgehende Fahrstreifen auf die Steigerung der verkehrlichen Leistungsfähigkeit einer Straße gerichtet ist und damit einem Ausbau entspricht, gestaltet sich die Abgrenzung des Begriffs der „erheblichen baulichen Umgestaltung“ ungleich schwieriger. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ist auf den Umfang der baulichen Änderungsmaßnahme abzustellen und nicht auf etwaige zusätzlich entstehende Belastungen.

Beschränkt sich die Bautätigkeit auf die reine Wiederherstellung des vor dem Hochwasser bestehenden und bereits planfestgestellten Zustands, liegt keine erhebliche bauliche Umgestaltung und damit auch keine Änderung vor. Vielmehr handelt es sich bei der Wiederherstellung einer zerstörten Anlage und insbesondere bei der Beseitigung von Schäden infolge von Naturereignissen um eine Unterhaltung (Ersatzneubau). (Vgl. Beschluss des OVG SA vom 10.04.2019, Az. 2 M 50/18, Rdnr. 6; T. TEGTBAUER, in: KODAL, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 13 Rdnr. 12.3-12.5)

Über die reine Wiederherstellung hinaus sind ebenso konstruktive Anpassungen und bautechnische Änderungen eines Bauwerks genehmigungsfrei möglich, soweit es aufgrund neuer technischer Vorgaben erforderlich ist. Dies ist insbesondere bei älteren Bauwerken relevant, die aufgrund einer technisch unzeitgemäßen Bauweise nicht unverändert wiederaufgebaut werden sollen.

Zwar stellen solche konstruktiven Anpassungen an aktuelle Regelwerke, Standards, Sicherheits- oder Verkehrsbedürfnisse eine bauliche Umgestaltung der Straße dar. Jedoch sind diese nicht erheblich und somit keine Änderung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG. (Vgl. BT-Drs. 19/15626, S. 11)

#### **III.2 Planungsrechtliche Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Beseitigung von Hochwasserschäden**

Darüber hinaus bietet das Planungsrecht eine Reihe von Beschleunigungsmöglichkeiten, die zur Schadensbeseitigung infolge von Hochwasser- oder anderen Naturereignissen Anwendung finden können.

Stellt sich eine Schadensbeseitigungsmaßnahme auch unter Anwendung der zuvor genannten Grund-



sätze als Änderung einer Bundesfernstraße dar, besteht gemäß § 17b Abs. 1 FStrG i. V. m. § 74 Abs. 6 VwVfG die Möglichkeit der Plangenehmigungserteilung ohne die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Darüber hinaus kommt auch ein Verzicht auf Planfeststellung oder Plangenehmigung gemäß § 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG i. V. m. § 74 Abs. 7 VwVfG in Betracht, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Auf die Anwendung des UVPG und damit auch auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann gemäß § 1 Abs. 3 UVPG verzichtet werden, soweit ein eigentlich planfeststellungspflichtiges Vorhaben der ausschließlichen Bewältigung von Katastrophenfällen dient.

§ 1 Abs. 3 UVPG gibt der zuständigen Behörde insofern das Recht zur Entscheidung der gänzlichen oder teilweisen Nichtanwendung des UVPG im Katastrophenfall. (PETERS/BALLA/HESSELBARTH, UVPG, 4. Aufl. 2019, § 1 Rdnr. 57).

Voraussetzung für den Verzicht der Anwendung des UVPG ist indes, dass sich seine Anwendung nach Einschätzung der Behörde negativ auf den mit dem Vorhaben verbundenen Zweck der Katastrophenbewältigung auswirken würde.

Soweit die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens auch von anderen Motiven mitbestimmt wird und gegebenenfalls weitere Ziele fördert, schadet dies grundsätzlich nicht. (SCHINK/REIDT/IMITSCHANG/TEPPERWIEN, UVPG, 1. Aufl. 2018, § 1 Rdnr. 13).

Überwiegen hingegen andere Ziele als die Schadensbeseitigung und bedarf die Baumaßnahme der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens kann in diesem Fall auf die Auslegung der Planunterlagen gemäß § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG sowie auf die Durchführung eines Erörterungstermins gemäß § 17a FStrG i. V. m. § 73 Abs. 6 VwVfG verzichtet werden.

### **III.3 Praktische Umsetzung der erarbeiteten Grundsätze und Beschleunigungsmöglichkeiten**

Im September 2021 erfolgte zeitnah die Verabschiedung des Aufbauhilfegesetzes 2021 zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes, wodurch eine bundeseinheitliche Regelung zur Vereinfachung und Beschleunigung des Wiederaufbaus der Bundesfernstraßen geschaffen wurde. (Vgl. BT-Drs. 19/32039, S. 20).

Der hierdurch neu eingefügte Satz 3 ergänzte die bereits in § 17 Abs. 1 FStrG enthaltenen Regelbeispiele, in denen die Verpflichtung zur Durchführung eines Planfeststellungs- oder eines Plangenehmigungsverfahrens mangels der Erheblichkeit der baulichen Umgestaltung einer Straße entfällt.

Durch die nunmehr erfolgte Konkretisierung wird klargestellt, dass der Fall des erforderlichen Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe keine Änderung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG darstellt, selbst wenn damit gebotene bauliche Umgestaltungen und wesentliche Änderungen am Grund- und Aufriss einhergehen. (Vgl. BT-Drs. 19/32039, S. 19) Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Maßnahme in einem räumlich begrenzten Korridor entlang des Trassenverlaufs erfolgt, um die Bundesfernstraße vor Naturereignissen zu schützen.

Martin Regnath  
 Prokurist und Geschäftsbereichsleiter Recht  
 Die Autobahn GmbH des Bundes, Berlin

## Aufbau eines Rechtsbereichs in Corona-Zeiten – Ein Werkstattbericht

### I. Wie alles begann

Als die Autobahn GmbH des Bundes am 13. September 2018 gegründet wurde, war ein Rechtsbereich als solcher nicht vorgesehen. Es war angedacht lediglich eine Abteilung Recht im Geschäftsbereich Interne Dienste, neben den Abteilungen Fuhrparkmanagement, Immobilien und Einkauf, anzusiedeln und die projektbezogenen Rechtsthemen ausschließlich in der Fläche (in den zehn Niederlassungen) betreuen zu lassen.

Mit der Arbeitsaufnahme der Geschäftsführung am 01. März 2019 fand ein Umdenken statt. Die Etablierung eines zentralen Rechtsbereichs mit einer direkten Berichtslinie zur Geschäftsführerin Finanzen, Frau Anne Rethmann, wurde beschlossen. Dieser Bereich sollte nun künftig auch koordinierend in das operative Geschäft eingreifen - einhergehend mit einer fachlichen Weisungsbefugnis in die Fläche - und Standards setzen. Für diese Aufgaben musste der Geschäftsbereich Recht entsprechend der Kernrechtsgebiete Fachabteilungen schaffen. Daraus resultierten die fünf Abteilungen Bauvertrags- und Zivilrecht, Gesellschaftsrecht, Grunderwerb, Planungs- und Umweltrecht sowie Vergaberecht. Da die operative Verantwortung jedoch weiterhin bei den Niederlassungen gesehen wurde, fiel das Personalkonzept schmal aus.

Im Februar 2020 sollte das Vorhaben Aufbau Geschäftsbereich Recht endlich starten. Der Plan sah, neben einer schnellen Einwerbung von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen, die gezielte Förderung von Frauen in Führungspositionen vor. Zudem sollten die Kolleginnen und Kollegen in der Fläche durch intensive persönliche Gespräche über den Aufbau des Geschäftsbereichs Recht der Zentrale informiert werden. (Über den Transformationsprozess wird an späterer Stelle noch berichtet.) Dafür waren viele Reisen in die Niederlassun-

gen geplant, da der persönliche Kontakt für das Zusammenwachsen eines jungen Unternehmens immanent wichtig ist. Doch dann kam Corona.

### II. Teambuilding unter virtuellen Bedingungen

Am 16. März 2020 wurde die Arbeit flächendeckend ins Homeoffice verlagert. Die Reisepläne mussten ausgesetzt und die Gespräche in den virtuellen Raum verlegt werden. Auch der Onboardingprozess wurde zu einer Herausforderung. Er musste komplett virtuell durchgeführt werden. Der Personalaufwuchs geriet ins Stocken. Ein neuer Plan musste her.

Aufgrund des Personalmangels waren wir gezwungen von der üblichen Verfahrensweise, interne Beratungsmandate anzunehmen und abzuarbeiten, abzuweichen und sehr hart zu priorisieren; auch gegenüber der Geschäftsführung. In der ersten Priorität wurden nur Themen bearbeitet, die für den Betriebsstart zum 1. Januar 2021 relevant waren und bei deren Nichterfüllung ein erheblicher Schaden drohte. Zu den hochprioritären Themen zählten: Kooperationsvereinbarungen mit den Bundesländern, Basis-IT, Übernahme laufender Rechtsverfahren, Organisationsverpflichtung der Geschäftsführung, Aufbau eines digitalen Vergabeworkflows, Gewährleistung eines stringenten Vier-Augen-Prinzips. Alles andere wurde rigoros nach hinten priorisiert.

Schon unter normalen Umständen ist der Aufbau eines Geschäftsbereichs innerhalb eines neuen Unternehmens eine Herausforderung. Doch er wird zu einer Mammutaufgabe, wenn die Vertrauensbildung und das Schaffen eines Wir-Gefühls - die Schmiermittel jeder guten Zusammenarbeit - in den virtuellen Raum verlagert werden müssen. Um den Personalmangel abzufedern wurde der Recruitingprozesses deutlich abgekürzt. Er hatte die inhomogene Zusammensetzung des Teams mit zahlreichen Freelancern, zum Teil bereits Pensionäre, zur Folge. Teambuilding war hier nun umso wichtiger. Doch wie?

Zunächst haben wir sehr drauf geachtet, täglich miteinander im Homeoffice zu kommunizieren. Das war eines der Rituale, die wir uns als Bereich geschaffen haben, um die Zusammengehörigkeit zu stärken. Wir duzen uns im Team, trotz der Altersunterschiede und der traditionellen Branche.

Des Weiteren war das oberste Gebot eine gemeinsame Zielvorstellung. Wir haben uns konsequent auf die Tag-1-Bereitschaft der Gesellschaft fokussiert. Zudem haben wir uns auf Oberziele verständigt und uns bei dem Weg dorthin hohe individuelle Freiräume gegeben. Wichtig war auch eine geliebte Fehlerkultur: Wir gewinnen zusammen und wir verlieren zusammen.

### **III. Herausforderungen des Transformationsprozesses**

Die Herausforderungen des Transformationsprozesses bestanden vor allem darin, dass die Kolleginnen und Kollegen in der Fläche einen doppelten Kulturwandel zu bewältigen hatten: aus 16 Autobahnverwaltungen der Länder wurden zehn Niederlassungen. Teilweise kommen in einer Niederlassung Menschen aus drei unterschiedlichen Bundesländern zusammen. Zusätzlich war der Übergang von der Behördenstruktur in die GmbH-Struktur zu leisten. Solche Veränderungsprozesse sind vor allem Kommunikationsprozesse. Wie eingangs erwähnt war es uns wichtig die Kolleginnen und Kollegen in allen Niederlassungen aufzusuchen, mit ihnen zu sprechen, zuzuhören und zu netzwerken. Doch unter Corona-Bedingungen mussten wir auf virtuelle Fachboards umschwenken. Für den jeweiligen Themenschwerpunkt kommen dort Experten aus der Fläche unter Leitung der Zentrale zusammen. Einmal mehr lernten wir: bei konsequenter Zielorientierung und Disziplin kann eine gute und fruchtbare Zusammenarbeit im virtuellen Raum gelingen.

Von unserem ursprünglichen Plan, eine Bestandsaufnahme aller in den bisherigen 16 Ländern üblichen Prozessabläufe vorzunehmen, diese gemeinsam zu analysieren und zu bewerten, um sie dann gemeinsam zu einem „best of“ zusammenzuführen, mussten wir abweichen. Aufgrund der Corona-Situation und des Personalmangels sahen wir uns gezwungen Prozessvorgaben zu machen. Akzeptanz haben wir dadurch geschaffen, dass wir den Niederlassungen freigestellt haben, uns für die Transformationsphase abweichende Prozesse vorzuschlagen. Abweichungen vom Regelprozess wurden von uns geprüft und freigegeben. Das war ein gangbarer Weg.

### **IV. Tag 1 ist geschafft – und jetzt?**

Mit dem 01. Januar 2021 hat die Autobahn GmbH des Bundes offiziell ihre Arbeit aufgenommen. Dennoch arbeiten wir weiter daran, den Regelbetrieb aufzusetzen: Es werden Guidelines für interne Beratungsprojekte diskutiert und etabliert. Neue, teils branchenfremde Kolleginnen und Kollegen aus der Fläche sind zu integrieren. Ein Anwaltspanel muss bundesweit gebildet werden. Und noch vieles mehr.

Die Autobahn GmbH wurde gegründet, um das Planen, Bauen, Erhalten und Betreiben der Autobahnen effektiver, effizienter und innovativer zu machen. Dabei wollen wir mitgestalten. Wir wollen Innovationstreiber sein. Sobald die Grundstrukturen solide stehen, werden wir entsprechende Projekte pilotieren. Auch das wird ein Kulturprojekt!

Zudem verfolgen wir weitere Zukunftsthemen. Wir wollen Verträge mit partnerschaftlichem Ansatz, die alle am Planen und Bauen Beteiligten lesen, verstehen und anwenden können.

Wünschenswert sind Vergabeverfahren, in denen wir nicht den billigsten, sondern den am besten geeigneten Vertragspartner gewinnen können. Rechtliche Hürden auf dem Weg zur Digitalisierung aus dem Weg schaffen, das ist unser Ziel. Wir kümmern uns darum, dass wir bei einschlägigen Novellen von Gesetzen und Verordnungen beteiligt sind.

Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert, Bonn  
Vorsitzender Richter am OVG a.D.

## Luftreinhaltepläne in der gerichtlichen Auseinandersetzung – ein Werkstattbericht

### I. Klagen als umweltpolitisches Durchsetzungsinstrument

Die Luftreinhalteplanung ist durch zahlreiche Klagen im Zusammenhang mit Luftreinhalteplänen in den besonderen Blick von Politik und Öffentlichkeit gelangt. Die Forderung nach „Dieselfahrverboten“ und die Angst vor solchen Verboten haben die Gesellschaft gespalten und die Behörden zum Handeln veranlasst. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hat bundesweit wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in 40 deutschen Städten Klagen erhoben. Die Klagen waren jeweils auf den Erlass oder die Fortschreibung eines Luftreinhalteplans gerichtet, der die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes<sup>1</sup> für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im jeweiligen Stadtgebiet enthält.

Zur Erinnerung: Die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid und andere Luftschadstoffe sind durch die Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 verbindlich vorgegeben und seit dem 1. Januar 2010, also seit mehr als zehn Jahren einzuhalten. Bekannt sind sie sogar schon seit mehr als 20 Jahren, so dass Verwaltung und Politik sich langfristig darauf hätten einstellen können und müssen. Werden die Immissionsgrenzwerte u. a. für NO<sub>2</sub> überschritten, hat die zuständige Behörde nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Über-

schreitung von bereits einzuhaltenden Grenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

Bundesweit bekannt geworden sind insbesondere die Verfahren zu den Luftreinhalteplänen in München und Stuttgart, nicht zuletzt wegen der Vollstreckungsprobleme<sup>2</sup>. Klageschwerpunkt war indes das Land NRW, wo die Luftreinhaltepläne für 14 Städte zum Gegenstand von Klagen gemacht wurden (Aachen, Bielefeld, Bochum, Bonn, Dortmund, Düren, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Köln, Oberhausen, Paderborn, Wuppertal); dabei hat das Essener Verfahren in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit erfahren, weil das VG Gelsenkirchen ein Dieselfahrverbot für einen Autobahnabschnitt angeordnet hatte.

Der 8. Senat des OVG NRW hat zunächst in einem zweitägigen Beweis- und Erörterungstermin grundlegende Fragen mit Sachverständigen und mit den Beteiligten erörtert. Im Mittelpunkt standen die wissenschaftlichen Grundlagen der Grenzwerte, die Aufstellung der Messstellen, verkehrsplanerische Überlegungen und Fragen der Verhältnismäßigkeit. Dieser Termin war für die Akzeptanz und Überzeugungsbildung von enormer Bedeutung und hat wesentlich zu einer Beruhigung in der öffentlichen Diskussion beigetragen.

In zwei Grundsatzentscheidungen hat der Senat dann über die Klagen zu Aachen und Köln entschieden. In der Folgezeit ist die Anregung, Vergleichsverhandlungen zu führen, von den Beteiligten aufgegriffen worden. Das Land NRW, die DUH sowie die jeweiligen Städte haben auf der Grundlage der Senatsrechtsprechung vor dem Senat in 11 Verfahren umfangreiche Vergleiche abgeschlossen. Nach meiner Pensionierung im vorigen Jahr habe ich auf Bitten der Beteiligten auch die Vergleichsverhandlungen in den beiden bereits vom Oberverwaltungsgericht entschiedenen Verfahren zu den LRPen Aachen und Köln erfolgreich moderiert; die beiden beim BVerwG anhängigen Revisionen sind deshalb ohne gerichtliche Entscheidung eingestellt worden. In diesem Jahr ist schließlich auch das 14. Verfahren zum LRP Düsseldorf, bei dem es um die Vollstreckung aus dem

<sup>1</sup> § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV, der Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang XI Abschnitt B der Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa) umsetzt

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 19.12.2019 – C-752/18 –; BayVGh, Beschlüsse vom 9.11.2018 – 22 C 18.1718 –, vom 14.8.2018 – 22 C 18.583, 22 C 18.667 – und vom 27.2.2017 – 22 C 16.1427 –; VG München, Beschlüsse vom 29.1.2018 – M 19 X 17.5464 u. a. – und vom 21.6.2016 – M 1 V 15.5203 –; VGh BW, Beschlüsse vom 14.5.2020 – 10 S 461/20 –, vom 28.6.2019 – 10 S 1429/19 –, und vom 9.11.2018 – 10 S 1808/18 –; VG Stuttgart, Beschlüsse vom 3.7.2020 – 17 K 3162/20 –, vom 21.1.2020 – 17 K 5255/19 –, vom 18.7.2019 – 17 K 1582/19 – und vom 26.4.2019 – 17 K 1582/19 –. Ferner KLINGER, NVwZ 2019, 1332; WILL, VerwArch 2019, 312; KRING, NVwZ 2019, 23.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ging, unter meiner Leitung durch Vergleich abgeschlossen worden. Damit sind in NRW alle Verfahren durch Vergleich beendet worden.

Es ist nicht zu leugnen, dass die Klagen von Privatpersonen<sup>3</sup> und insbesondere der DUH Druck erzeugt und Bewegung in die Luftreinhalteplanung gebracht haben. Sie haben eine Debatte über die Notwendigkeit einer Verkehrswende auf breiterer Ebene angestoßen bzw. beschleunigt. Die Klageverfahren zwingen dazu, sich mit den Umsetzungsdefiziten auseinanderzusetzen und Lösungsoptionen anzubieten. In der Folge wurden Gerichte bereits als Motor der Verkehrswende identifiziert.<sup>4</sup>

## II. Luftreinhaltung als Planung

Die Luftreinhaltungsplanung lässt sich nicht so ohne Weiteres in das klassische Planungsrecht einordnen. Während Planung typischerweise ergebnisoffen ist, ist bei der Luftreinhaltung Anlass und Ziel der Planung die Einhaltung bestimmter rechtlich verbindlich vorgegebener (Luftqualitäts-)Grenzwerte. Die Überschreitung der Grenzwerte löst die Verpflichtung zum Planerlass aus.<sup>5</sup> Das kann zu einer nicht unproblematischen Alternativen- und Lösungsreduktion führen. Im Vordergrund steht, auf welche Weise eine Einhaltung der Grenzwerte erreicht werden kann. Welche Auswirkungen angeordnete Maßnahmen an anderer Stelle und auf andere Rechtsgüter haben, tritt in den Hintergrund, solange keine Grenzwerte überschritten werden. Diese einseitige Ausrichtung spitzt sich zu, wenn Maßnahmen zur schnellstmöglichen Zielerreichung erforderlich sind. Der Blick verengt sich auf kurzfristig wirkende Maßnahmen, die regelmäßig weniger Alternativen zulassen. Gleichzeitig ist aber die Beurteilung, in welchem Umfang welche Maßnahmen zu einer Grenzwerteinhaltung führen können, ein hochkomplexer, schwieriger Ermittlungsprozess mit zahlreichen Variablen und Unsicherheiten.

### II.1 Erkenntnisungewissheiten und Prognoseunsicherheiten

Die Luftreinhaltungsplanung stellt Behörden und Gerichte vor ein sehr schwierig zu bewältigendes Spannungsverhältnis: Einerseits verlangt das Unionsrecht ein sicheres schnellstmögliches Einhalten der Grenzwerte; andererseits kann die unsicherheitsbehaftete Planungsentscheidung aufgrund ihrer prognostischen Natur nur bedingt gewährleisten, dass sich die Luftschadstoffwerte nicht ungünstiger als im Luftreinhalteplan angenommen entwickeln.

Der EuGH versteht die Pflicht zur Herstellung einer grenzwertkonformen Luftqualität als „Ergebnisverpflichtung“. Welche Maßnahmen die zuständige Behörde ergreifen muss, ist gesetzlich nicht geregelt. Sie hat insoweit einen planerischen Gestaltungsspielraum, dessen Ausübung sie am Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung des Immissionsgrenzwerts ausrichten muss.<sup>6</sup> Der Luftreinhalteplan muss auf einer ordnungsgemäßen Prognose der Entwicklung der Immissionsgrenzwerte beruhen.

Es liegt im Wesen auch der ordnungsgemäß erstellten Prognose, dass sie sich bewahrheiten kann oder auch nicht<sup>7</sup>; darauf aufbauende Regelungen sind Handeln im Ungewissen. Allerdings sind die Ungewissheiten und Unsicherheiten bei der Regelung und Beeinflussung des Straßenverkehrs besonders groß und vielfältig.<sup>8</sup> Prognosen, ob mit den in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen die Grenzwerte in naher Zukunft eingehalten werden können, sind daher in gesteigertem Maße risikobehaftet.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit der prognostizierten Messwerte hängt von unzähligen Faktoren ab, die ineinandergreifen und ihrerseits teilweise nur sehr schwer zu bestimmen sind. Eine ordnungsgemäße Prognose muss aufwändig die Entwicklung der Verkehrsbelastung und die konkrete Zusammensetzung des Verkehrs nach den gängigsten Fahrzeugtypen wie Pkw, leichte und schwere Nutz-

<sup>3</sup> Paradigmatisch: EuGH, Urteil vom 25.7.2008 - C-237/07 – (JANECEK), der den Weg für subjektive Klagerechte auf Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte geebnet hat.

<sup>4</sup> Vgl. etwa WEIDEMANN, NVwZ-Editorial, NVwZ 2019, Heft 4

<sup>5</sup> Es soll hier nur die in gerichtlichen Verfahren relevante obligatorische Luftreinhalteplanung des § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG, nicht die fakultative des 47 Abs. 3 BImSchG betrachtet werden.

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 5.4.2017 - C-488/15 -, ZUR 2017, 417 = juris Rn. 109; BVerwG, Urteile vom 27.2.2018 - 7 C 30.17 -, BVerwGE 161, 201 = juris Rn. 34, vom 27.2.2018 - 7 C 26.16 -, NJW 2018, 2074 = juris Rn. 31, und vom 5.9.2013 - 7 C 21.12 -, BVerwGE 147, 312 = juris Rn. 59; OVG NRW, Urteile vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 181 vom 12.9.2019 - 8 A 4775/18 -, juris Rn. 175.

<sup>7</sup> OVG NRW, Urteile vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 326, und vom 12.9.2019 - 8 A 4775/18 -, juris Rn. 329.

<sup>8</sup> Ebenso REIMER, EurUP 2019, 371 (375).

fahrzeuge oder Busse ermitteln. Zu bestimmen ist ferner der Anteil an Dieselfahrzeugen. Der zu erwartende  $\text{NO}_x$ -Ausstoß wird anhand von Emissionsfaktoren abgeschätzt, die ihrerseits von vielen Variablen abhängen. So sind beispielsweise die  $\text{NO}_x$ -Emissionen von Diesel-Pkw von der Umgebungstemperatur abhängig; sie steigen mit abnehmender Temperatur, was bislang nicht umfassend berücksichtigt wurde. Zugrundegelegt wird das Handbuch der Emissionsfaktoren, das alle vier bis sechs Jahre aktualisiert wird.<sup>9</sup> Die Ende 2019 erschienene neueste Fassung 4.1 kommt z. B. unter Berücksichtigung der Temperaturabhängigkeit und der realen Betriebsbedingungen zu höheren Emissionsfaktoren bei den Euro 4, 5 und 6 - Diesel-Pkw als die Vorgängerversion.

Ob und in welchem Umfang bestimmte Maßnahmen einzeln oder in Kombination zu einer Reduzierung der  $\text{NO}_2$ -Belastung führen, hängt wiederum von zum Teil schwer zu prognostizierenden Entwicklungen des Mobilitätsverhaltens ab. Welche Auswirkung hat ein ausgeweitetes Angebot im ÖPNV oder ein 365 Euro-Jahresticket auf das Nutzungsverhalten? Inwieweit ermutigen zusätzliche und sicherere Radwege zur vermehrten Nutzung des Fahrrads? Wie wirken sich die Erhöhung der Parkplatzgebühren und/oder die Beeinflussung des Parksuchverkehrs aus?

Die Belastung durch Parksuchverkehr ist übrigens kein neues Phänomen. Schon 1984 sang Herbert Grönemeyer in seinem Lied „Mambo“: „Ich drehe schon seit Stunden hier so meine Runden. ... Ich finde keinen Parkplatz, ich komm' zu spät zu dir, mein Schatz“.

Die Liste solcher weichen Faktoren, die als Bestandteile einer als notwendig erkannten Verkehrswege unentbehrlich sind, ließe sich beliebig fortsetzen.

Eine beachtliche Prognoseunsicherheit folgt auch aus einer Vielzahl weiterer nicht oder kaum beeinflussbarer Faktoren, die im Zusammenspiel aber konstitutiv für eine komplexe Luftreinhalteplanung sind, wie z. B. der Entwicklung der Hintergrundbelastung, der Veränderung der Fahrzeugflotte (Neu-

kauf, Weiterentwicklung der Modelle, Elektroantrieb) oder veränderten Wetterverhältnissen. Seit Anfang 2020 sind die schwer abzuschätzenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Verkehrsgeschehen hinzugetreten. Die Zurückhaltung gegenüber öffentlichen Verkehrsmitteln hat zu einem partiellen Umstieg auf den Individualverkehr geführt; umgekehrt bewirkt die vermehrte Inanspruchnahme von Homeoffice und Videokonferenzen ein geringeres Verkehrsaufkommen.

## II.2 Überprüfungsintensität

Was folgt daraus für die Kontrollintensität durch die Gerichte? Nach zutreffender Auffassung des BVerwG muss die Eintrittswahrscheinlichkeit der Maßnahmen plausibel<sup>10</sup> sein; dies ist nicht der Fall, wenn der Wirkungseintritt ungewiss ist. Die Prognose darf daher nicht eine zu „optimistische“ Sichtweise einnehmen, sondern muss von realistischen, belastbaren und hinreichend konservativen Annahmen ausgehen. Dies gilt umso mehr, als die Luftbelastung auch von nicht beeinflussbaren Faktoren wie insbesondere dem Wetter abhängt.

Bei der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen Prognoseunsicherheit und Ergebnisverpflichtung ist das OVG NRW<sup>11</sup> noch einen Schritt weiter gegangen. Die zuständige Behörde müsse bereits bei Planerlass auf einer zweiten Stufe mögliche weitere Maßnahmen für den Fall bereithalten, dass sich die Prognose der Grenzwerteinhalten als zu positiv erweisen und absehbar nicht verwirklichen sollte. Weil die Behörde objektiv nicht in der Lage ist, die in der Natur der Sache liegenden Prognoseunsicherheiten aufzulösen, muss sie – gewissermaßen kompensatorisch – engmaschig im Blick behalten, wie sich die tatsächlich gemessenen Werte entwickeln und darauf zügig mit zusätzlichen oder verschärften Maßnahmen reagieren. Die Ausrichtung an tatsächlich gemessenen Werten ermöglicht eine präzisere und zugleich sicherere Feinsteuerung. Die zweite Stufe soll eine Art Auffangnetz bilden.

Das BVerwG hat sich in seinem Reutlinger Urteil vom 27.2.2020<sup>12</sup> nicht der Auffassung des OVG NRW angeschlossen. Es sah die Gefahr, dass die

<sup>9</sup> Die wissenschaftlichen Grundlagen zu diesem Handbuch werden federführend vom Schweizer Umwelt- und Verkehrsforschungsinstitut INFRAS erarbeitet.

<sup>10</sup> Zum schillernden Begriff der Plausibilität als richterlicher Maßstab vgl. näher BECKMANN, Der Kontrollauftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: FS Seibert 2020, S. 13 ff.

<sup>11</sup> OVG NRW, Urteile vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 320 ff. und vom 12.9.2019 – 8 A 4775/18 -, juris Rn. 322 ff.; ebenso OVG Hamburg, Urteil vom 29.11.2019 – 1 E 23/18 -, juris Rn. 286 ff.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2020 – 7 C 3.19 -, juris Rn. 48 ff.

zuständige Behörde eine Vielzahl von Szenarien einem aufwändigen Prüfprogramm unterziehen und je nach unterstelltem Grad der Zielverfehlung unterschiedliche Reaktionskonzepte und in diesem Zusammenhang auch differenzierende Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit etwaig vorzuzuhaltender Maßnahmen anstellen müsse.

Auch wenn das BVerwG einer **Verpflichtung** der Behörde zur Berücksichtigung einer zweiten Stufe eine Absage erteilt hat, darf die Behörde von sich aus Maßnahmen vorsehen für den Fall, dass sich die Messwerte ungünstiger als prognostiziert entwickeln. Eine derartige Stufung kann in einer progressiven Verschärfung einer angeordneten Maßnahme wie z. B. einer weiteren Reduzierung des Verkehrs durch Pfortnerung über eine Lichtzeichenanlage oder in einer zusätzlichen Maßnahme wie z. B. einem Lkw-Durchfahrtsverbot bestehen, falls die Messwerte sich nicht wie prognostiziert entwickeln. Umgekehrt kann der Plangeber regeln, dass bei sicherer Unterschreitung der Messwerte eine Maßnahme abgemildert oder ganz auf sie verzichtet wird. Damit wird in besonderer Weise dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Die Mehrzahl der Vergleiche zur Fortschreibung der Luftreinhaltepläne in NRW sieht ergänzende Maßnahmen für den Fall vor, dass zu einem festgelegten Zeitpunkt die Grenzwerte noch nicht eingehalten sind. Für dieses Vorgehen spricht, dass eine Orientierung an der tatsächlichen Immissionssituation stattfindet und damit die Diskussion um die Plausibilität der Prognosen teilweise entschärft wird.

### III. Messstellen

In der öffentlichen Diskussion um „Dieselfahrverbote“ wurde die angeblich falsche Aufstellung von Messstellen zunächst als ein wesentlicher Grund für die Grenzwertüberschreitungen in Deutschland angesehen. Von den vielen hundert Messstellen in Europa erlangte eine Station in Thessaloniki besondere Berühmtheit, weil sie sich auf einem

Hochhaus in 35 Meter Höhe befinden soll und diese Messmethode Begehrlichkeiten weckte. Bundesverkehrsminister Scheuer erklärte gar die guten Luftwerte in der vielfach für ihre vorbildhafte Verkehrspolitik gerühmten Stadt Wien damit, dass die „zentrale Messstelle“ in einer Fußgängerzone am Stephansdom stehe.<sup>13</sup>

Die unionsrechtlichen Vorgaben<sup>14</sup> für die Aufstellung, die der nationale Normgeber übernommen hat,<sup>15</sup> sind teils vage und auslegungsbedürftig, teils eröffnen sie bewusst Entscheidungsspielräume. Mit der zugelassenen Bandbreite bei der Aufstellung der Messgeräte bezweckte der europäische Normgeber, die bereits bestehenden unterschiedlichen Messsysteme in Europa möglichst aufrechtzuerhalten.<sup>16</sup>

So muss sich etwa in vertikaler Hinsicht der Mess-einlass in einer Höhe zwischen 1,5 Meter (Atemzone) und 4 Meter über dem Boden befinden und in horizontaler Hinsicht höchstens 10 Meter vom Fahrbahnrand entfernt. Als weitere Faktoren bei der Positionierung können berücksichtigt werden: Störquellen, Sicherheit, Zugänglichkeit, Stromversorgung und Telefonleitungen, Sichtbarkeit der Messstation in der Umgebung, Sicherheit der Öffentlichkeit und des Betriebspersonals, Vorteile einer Zusammenlegung der Probenahmestellen für verschiedene Schadstoffe sowie Anforderungen der Bauleitplanung (Anhang III. C. 5. bis 13. Spiegelstrich der Luftqualitätsrichtlinie).

Nach den Erkenntnissen aus der 2-tägigen Sachverständigenbefragung des OVG NRW halten sich die Auswirkungen, die sich bei einer Positionsveränderung einer Messstelle ergeben können, in Grenzen. Die vertikale Differenz zwischen 1,50 und 4 Meter könne zu einem Messunterschied von etwa 6 % führen. Bei zunehmender horizontaler Entfernung von der Straße würden die Messwerte nicht zwangsläufig sinken; dies hänge vielmehr von den Gegebenheiten im Einzelfall ab, etwa auch von der Durchlüftungssituation. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat das OVG NRW die Positionierung der Messcontainer mit einer mittleren Erfassungshöhe von 2,20 bis 2,80 Meter sowie der

<sup>13</sup> Bundesverkehrsminister SCHEUER in der Talkrunde bei Maybritt ILLNER am 31.1.2019. Tatsächlich stehen in der Stadt Wien 16 Messstationen. Lediglich an einer stark befahrenen Einfallstraße mit eng angrenzender Wohnbebauung (Messstelle 3,5 m vom Fahrbahnrand entfernt) wurde 2018 ein Jahresmittelwert für NO<sub>2</sub> über 40 µg/m<sup>3</sup> gemessen (42 µg/m<sup>3</sup>).

<sup>14</sup> Art. 5 bis 7 der Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa) i.V.m. Anhang III.

<sup>15</sup> §§ 12 bis 14 der 39. BImSchV i.V.m. Anhang 3.

<sup>16</sup> Sachverständiger Dr. VOGT (LANUV NRW) im Beweistermin des OVG NRW vom 9. 5.2019 (u. a. in den Verfahren 8 A 2851/18 und 8 A 4775/18).

überwiegend in einer Höhe von bis zu 3 Meter angebrachten Passivsammler nicht beanstandet.<sup>17</sup> Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 28.5.2021 zum Hamburger LRP ausweislich der Pressemitteilung klargestellt, dass es für die Mess- und Prognosehöhe nicht auf die Lage von Wohnungen in 4 Meter Höhe ankomme; vielmehr sei die Gefahr unbemerkter Grenzwertüberschreitungen zu minimieren. Entscheidend sei deshalb im konkreten Fall die Mess- und Prognosehöhe von 1,5 Meter.

#### IV. Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten

Die Entwicklung der Maßstäbe und Kriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Verkehrsverboten hat die Rechtsprechung im Wesentlichen in zwei Etappen vollzogen. Ausgangspunkt war zunächst die Frage, ob für die Anordnung von Verkehrsverboten zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte eine hinreichende Rechtsgrundlage besteht. Das BVerwG hat in zwei Urteilen vom 27.2.2018<sup>18</sup> eine aus dem Unionsrecht abgeleitete behördliche Verpflichtung zur Anordnung von Verkehrsverboten gesehen, wenn sie sich als „einzig geeignete Maßnahme“ zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte erweisen. Diese Anforderung macht die Zulässigkeit eines Verkehrsverbots davon abhängig, dass keine anderen Maßnahmen – zumindest nicht in ausreichendem Maße – zum schnellstmöglichen Erreichen der Grenzwerteinhaltung zur Verfügung stehen.

Die nähere Ausgestaltung eines Verkehrsverbots müsse angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Das BVerwG differenziert zwischen streckenbezogenen und zonalen Verboten. Streckenbezogene Verbote (für einzelne Straßen oder Streckenabschnitte) müssten grundsätzlich als verhältnismäßig hingenommen werden. Zonale Verbote (zusammenhängendes Verkehrsnetz aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen) seien nur bei zeitlich gestaffelter Einführung in Abhängigkeit vom Alter des Fahrzeugs verhältnismäßig. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichte ferner

zur Prüfung, für welche Gruppen Ausnahmen zu gewähren seien.

Nach Auffassung des OVG NRW<sup>19</sup> erfasst die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht nur die Ausgestaltung eines Verkehrsverbots, sondern auch die Frage, **ob** ein Verkehrsverbot angeordnet werden darf. Auch soweit ein Verkehrsverbot für eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung geeignet und erforderlich sei, sei es nicht ausgeschlossen, ganz oder teilweise, vorübergehend oder dauerhaft von seiner Anordnung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinne) abzusehen. Dies bedürfe aber der Rechtfertigung anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls. So sei zu prüfen, ob und welcher Übergangszeitraum vorzusehen sei, um den von einem Verkehrsverbot Betroffenen in zumutbarer Weise zu ermöglichen, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Ebenfalls in den Blick zu nehmen sei, ob dem betroffenen Verkehrsweg eine besondere infrastrukturelle Bedeutung – etwa herausgehobener überregionaler Art – zukomme und ob bzw. welche alternativen Verkehrswege oder Verkehrsmittel deshalb zur Wahrung besonders gewichtiger wirtschaftlicher oder infrastruktureller Belange zur Verfügung gestellt werden könnten. Von einem Verkehrsverbot könne umso eher abgesehen werden, je geringer die Grenzwerte im Zeitpunkt des rechtlich frühestmöglichen Inkrafttretens von Verkehrsverboten noch überschritten seien und je kürzer der verbleibende Restzeitraum bis zur Erfüllung der Ergebnisspflicht sei.<sup>20</sup>

Dem hat sich das BVerwG<sup>21</sup> in seinem Urteil vom 27.2.2020 zum Luftreinhalteplan Reutlingen angeschlossen. Die Belastungen der durch Verkehrsverbote Betroffenen stünden bei geringfügigen und zeitlich begrenzten Grenzwertüberschreitungen nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Gesundheitsgefahren.<sup>22</sup> Je kürzer einerseits die Überschreitung andauere und je sicherer die baldige Einhaltung der Grenzwerte zu erwarten sei und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner von Ausweich-

<sup>17</sup> OVG NRW, Urteil vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 156 ff.; ebenso HessVGH, Urteil vom 10.12.2019 - 9 A 2691/18 -, Rn. 179 ff.; wohl etwas strenger OVG Hamburg, Urteil vom 29.11.2019 - 1 E 23/18 -, juris Rn. 249 ff.

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 26.16 -, juris Rn. 32 und 34 sowie Leitsatz

<sup>19</sup> OVG NRW, Urteile vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 222 ff. und vom 12.9.2019 – 8 A 4775/18 -, Rn. 215 ff.; ebenso OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.2019 - 1 E 23/18 -, Rn. 171 ff.; HessVGH, Urteil vom 10.12.2019 - 9 A 2691/18 -, Rn. 140 ff.

<sup>20</sup> OVG NRW, Urteile vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 263 ff. und vom 12.9.2019 – 8 A 4775/18 -, Rn. 258 ff.; ebenso OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.2019 - 1 E 23/18 -, Rn. 171 ff.; HessVGH, Urteil vom 10.12.2019 - 9 A 2691/18 -, Rn. 140 ff.

<sup>21</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2020 – 7 C 3.19 -, juris Rn. 34 ff.

<sup>22</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.2.2020 – 7 C 3.19 -, juris Rn.37.



strecken seien, umso eher seien auch höhere Überschreitungen hinnehmbar.<sup>23</sup>

Mit diesen Konkretisierungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hat die Rechtsprechung die Balance zwischen dem hohen Schutzgut der menschlichen Gesundheit und den Belastungen und Folgewirkungen eines Verkehrsverbots sorgfältig austariert.

## V. Vergleiche als Einstieg in eine Verkehrswende?

Die Klagen im Zusammenhang mit den Luftreinhalteplänen verstellen – systembedingt – zumindest teilweise den Blick für sachgerechte, umfassende Lösungen der komplexen Probleme. Der Fokus ist verengt auf die Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte mit Hilfe von möglichst schnell wirkenden Maßnahmen. Nachdem vielfach eine umweltgerechte Verkehrsplanung über einen langen Zeitraum vernachlässigt worden ist, müssen nun insbesondere kurzfristig wirkende Maßnahmen ergriffen werden, um der rechtlichen Verpflichtung zur Grenzwertbeachtung „so schnell wie möglich“ gerecht zu werden. Deshalb sind auch die Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, weil sie – bei Befolgung – ein unmittelbar wirkendes Mittel zur Reduktion von NO<sub>2</sub> darstellen.<sup>24</sup> Mittel- und langfristige Veränderungen zur nachhaltigen Verbesserung der Verkehrssituation spielen hingegen bei Prüfung der Klageansprüche keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle. Sie werden von den Gerichten als nicht zielführend für die angestrebte zeitnahe Einhaltung der Grenzwerte angesehen.

Vor diesem Hintergrund hatte das OVG NRW den Beteiligten vorgeschlagen, Vergleichsverhandlungen zu führen. Ziel war der Versuch, ein Maßnahmenpaket für den Luftreinhalteplan zu erstellen, das einerseits zur zügigen Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerts in der jeweiligen Stadt führen sollte, das andererseits aber auch mittel- und langfristige Maßnahmen für eine nachhaltige Luftreinhalteplanung in den Blick nimmt. Die später geschlossenen 14 Vergleiche heben dieses Ziel in der Präambel ausdrücklich hervor. Die Vergleiche eröffnen damit eine umfassendere Herangehensweise als die un-

mittelbare Fixierung auf den Klagegegenstand. Sie sind deshalb zu Recht als Unterstützung auf dem Weg zu einer als notwendig angesehenen Verkehrswende verstanden worden.

Alle Vergleiche enthalten ein umfangreiches Maßnahmenpaket mit kurz-, mittel-, und langfristigen Maßnahmen zur Realisierung der Mobilitäts- und Verkehrswende. Zur Veranschaulichung sei auf den Vergleich zum Düsseldorfer Luftreinhalteplan verwiesen, dessen Maßnahmenpaket 25 Seiten umfasst.

Als kurzfristige verkehrliche Maßnahmen sind verschiedene umweltsensitive Signalsteuerungen zur Entlastung besonders belasteter Straßen vorgesehen. Dazu gehört auch die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf verschiedenen Hauptstraßen auf Tempo 30.

Darüber hinaus sind zahlreiche längerfristige Maßnahmen vereinbart: Zur nachhaltigen Mobilitätsentwicklung wird der Umweltverbund gefördert, also die Verbindung von öffentlichem Nahverkehr, Fahrradnutzung und Pendlerparkplätzen. Ferner sind viele konkrete Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs vorgesehen: Radwegeausbau, Bau von zusammenhängenden Radachsen, Ausbau einer attraktiven und komfortablen Radinfrastruktur wie Fahrradparkplätzen, Bike & Ride oder Mobilstationen. Die Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV umfassen unter anderem: den Neubau einer U-Bahn-Linie, abgasarme Busse oder Projekte zur Beschleunigung des öffentlichen Nahverkehrs. Für den Individualverkehr ist die Erstellung eines Parkraummanagementkonzeptes mit konkreten Projekten vereinbart. Ein weiteres Kapitel ist der Förderung alternativer Antriebsarten gewidmet. Dazu gehört unter anderem die Modernisierung der kommunalen Flotte, der Ausbau der E-Lade-Infrastruktur und die Landstromversorgung von Binnenschiffen. Zur Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens sind ein Förderprogramm zur Anschaffung von Lastenfahrrädern, eine Kampagne Home-Office oder temporäre Spielstraße vorgesehen.

Eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreichen Vergleichsabschlüsse war, dass den Beteiligten eine Win-win-Situation eröffnet wurde. In den bislang von der DUH erstrittenen Urteilen sind die

<sup>23</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2020 – 7 C 3.19 -, juris Rn.39; ähnlich bereits OVG NRW, Urteil vom 31.7.2019 – 8 A 2851/18 -, juris Rn. 274 und 276

<sup>24</sup> Da Diesel-Pkw rund 1/3 zur NO<sub>2</sub>-Gesamtbelastung beitragen, sind sie eine entscheidende Stellschraube bei der Schadstoffreduktion, vgl. BRANDT, NVwZ 2018, 945 (947 f.).

zuständigen Behörden zur erneuten Befassung mit dem Luftreinhalteplan verpflichtet worden. Damit steht keineswegs fest, ob die in Umsetzung der Urteile ergriffenen Maßnahmen als ausreichend anzusehen sind. Verschiedene Vollstreckungs- bzw. erneute Leistungsklagen im Anschluss an bereits ergangene Urteile belegen dies.<sup>25</sup> Mit einem Vergleich können hingegen die maßgeblichen Maßnahmen bestimmt werden, die zur Einhaltung der Grenzwerte führen sollen. Für die Umweltorganisation wurde damit ein schnelleres, konkreteres und sichereres Ergebnis erreicht als mit einem Klageerfolg. Ein Baustein hierfür war auch die Berücksichtigung einer Erfolgskontrolle mit einer zweiten Planungsstufe, weil der Streit um die Belastbarkeit der Prognose partiell entschärft und die – von allen Beteiligten – angestrebte Grenzwerteinhaltung auf ein festeres Fundament gestellt wurde.<sup>26</sup> Für das Land NRW und die jeweils betroffenen Städte waren ein zügiges Ende der Klageverfahren und Sicherheit über die zu ergreifenden Maßnahmen ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Vor allem konnten sie in Nordrhein-Westfalen auf dem Vergleichswege – jedenfalls aus heutiger Sicht – Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge vermeiden. Diese Vorteile haben die Verantwortlichen bewogen, nach den beiden Urteilen des OVG NRW zu den Luftreinhalteplänen Köln und Aachen auch in diesen Verfahren einen Vergleich zu schließen.

## VI. Schluss

Ich hoffe, ich habe Ihnen einen Einblick in die Komplexität der Problematik und in die Vorgehensweise des Oberverwaltungsgerichts Münster bei der Bearbeitung der Verfahren zu Luftreinhalteplänen geben können. Es dürfte auch deutlich geworden sein, welche Vorteile die Vergleiche gegenüber Urteilen bei der Bewältigung der komplexen Aufgaben gehabt haben.

<sup>25</sup> Beispielfhaft sei auf die Verfahren zu den Luftreinhalteplänen in München, Stuttgart, Wiesbaden oder Düsseldorf verwiesen. Aus der Rechtsprechung: EuGH, Urteil vom 19.12.2019 - C-752/18 -, NJW 2020, 977; BayVGH, Beschluss vom 12.7.2007 - 11 C 06.868 -; HessVGH, Beschluss vom 11.5.2016; VGH BW, Beschluss vom 14.5.2020 - 10 S 461/20 -; VG Düsseldorf, Beschluss vom 6.9.2018 - 3 M 123/18 -; VG Mainz, Beschl. v. 06.05.2019 - 3 N 338/19.MZ -; VG Stuttgart, Beschluss vom 3.7.2020 - 17 K 3162/20; s.a. Fn. 4.

<sup>26</sup> S. oben unter II. 2. d).

**65. Forschungsseminar  
des Arbeitskreises Straßenrecht  
am 16. und 17. September 2019**

**Neue Bundesfernstraßenverwaltung  
– automatisiertes Fahren**

**Montag, 16. September 2019**

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr MR *Michael Deres* & RDir'in *Dorothee Linke*,  
BMVI, Bonn:  
[Die neue Bundesfernstraßenverwaltung](#)
- 15.15 Uhr Diskussion
- 15.45 Uhr ☕ Kaffeepause
- 16.15 Uhr *Prof. Dr. Georg Hermes*, Universität Frankfurt a.M.  
[Aktuelle Folgefragen des neuen Art. 90 GG](#)
- 16.45 Uhr Diskussion
- 17.15 Uhr Rechtsanwalt *Dr. Benedikt Wolfers*, Berlin,  
[Die Regulierung selbststeuernder Fahrzeuge](#)
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemeinsames Abendessen

**Dienstag, 17. September 2019**

- 9.00 Uhr RiBVerfG a.D. Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio*,  
Universität Bonn:  
[Der Bericht der Ethik-Kommission zum  
automatisierten Fahren – Folgerungen für das  
Straßen- und Straßenverkehrsrecht?](#)
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung (65. Sitzung des  
Arbeitskreises „Straßenrecht“)

**66. Forschungsseminar  
des Arbeitskreises Straßenrecht  
am 6. September 2021**

**Die neue Autobahnverwaltung des  
Bundes – das Straßenrecht der  
Verkehrswende**

**Montag, 6. September 2021**

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14:30 Uhr *Doris Drescher*, Präsidentin des Fernstraßen-  
Bundesamtes (FBA) in Leipzig  
[Die neue Autobahnverwaltung des Bundes](#)
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 16.00 Uhr *Martin Regnath*, Prokurist und Geschäftsbereichs-  
leiter Recht, Die Autobahn GmbH des Bundes, *Rolf  
Rockitt*, Geschäftsbereichsleiter Personal,  
Organisation und Recht, Niederlassung Nordwest  
[Die neue Autobahngesellschaft](#)
- 16.30 Uhr Diskussion
- 16.45 Uhr VorsRiOVG a.D. *Prof. Dr. Max Seibert*, Bonn  
[Luftreinhaltepläne vor Gericht – ein Werkstattbericht](#)
- 17.30 Uhr Diskussion
- 18.00 Uhr Mitgliederversammlung (66. Sitzung des  
Arbeitskreises „Straßenrecht“)
- 19.15 Uhr Gemeinsames Abendessen

## Schriftenreihe

### Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen

#### Unterreihe „Straßenbau“

## 2020

S 142: **Untersuchungen zur Verbesserung der Methode zum fachgerechten Schließen von Bohrkernentnahmestellen**  
Beckedahl, Koppers, Schrödter € 15,50

S 143: **s/v-Wert beim dynamischen Plattendruckversuch**  
Bräu, Vogt  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 144: **Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Beurteilung des Kälteverhaltens von Bitumen**  
Radenberg, Staschkiewicz € 17,50

S 145: **Schadenskategorie-spezifische Bewertung von AKR-Prüfverfahren**  
Weise, Werner, Maier, Wilsch  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 146: **Untersuchungen zur Möglichkeit der Verarbeitung von Gussasphalt bei maximal 230 °Celsius ohne viskositätsverändernde Zusätze**  
Radenberg, Gehrke  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

## 2021

S 147: **Numerische Modellierung der Lysimeteruntersuchungen der BAST**  
Birle, Cudmani, Melsbach  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 148: **Ermittlung und Prognose von Spannungszuständen in Betonfahrbahndecken**  
Freudenstein, Eger, Pichottka, Riwe, K. Villaret, S. Villaret, Frohböse  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 149: **Untersuchungen zur Durchsickerung von RC-Baustoffen und industriellen Nebenprodukten bei Bauweisen für technische Sicherungsmaßnahmen**  
Koukoulidou, Birle, Cudmani  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 150: **Abschätzung des Restwerts im PMS am Ende des Bewertungszeitraums**  
Stöckner, Sagnol, Brzuska, Wellner, Blasl, Sommer, Krause, Komma € 19,50

S 151: **Prognose der Griffigkeitsentwicklung von Waschbetonfahrbahndecken mit der Prüfanlage nach Wehner/Schulze Klein, Gehlen, Kränkel**  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 152: **Wiederverwendung von RC-Baustoffen aus AKR-geschädigten Betonfahrbahndecken**  
Mielich  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 153: **Optimierung von Fugensystemen in Betonfahrbahndecken – Messtechnische Grundlage zur Ermittlung realer Beanspruchungen in situ**  
Recknagel, Spitzer, Hoppe, Wenzel, Pirsakawetz € 23,00

S 154: **Prozessoptimierung der Asphaltextraktion mit Oktansäuremethylester (OME)**

Büchler, Wistuba  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 155: **KiST-Zonen-Karte RDO und RSO Beton – Verteilungsfunktion und Extremwerte**  
Villaret, Augter, Kayser, Riwe  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 156: **Asphaltoberbau und extreme Temperaturen**  
Beckedahl, Schrödter, Koppers, Mansura, Reutter, Thelen  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 157: **Erfassung von Bäumen mittels Laserscan-Daten zur Expositionsanalyse entlang des Bundesfernstraßennetzes in NRW**  
Schipek, Steffen  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 158: **Anforderungen an Baustoffe für schwach durchlässige, dauerhaft tragfähige, ungebundene Bankette**  
Cudmani, Henzinger, Birle, Barka  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 159: **Dauerhafte Betondecken – Optimierung der Fahrbahnoberfläche durch Texturierung mittels Grinding-Verfahren**  
Villaret, Alte-Teigeler, Altreuther, Beckenbauer, Frohböse, Gehlen, Oeser, Skarabis, Tulke, Wang  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 160: **Untersuchungen zur Ursache von Treiberscheinungen in Tragschichten ohne Bindemittel unter Verwendung von RC-Baustoffen aus Beton**  
Rigo, Unterderweide  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 161: **Ermittlung der realistischen Verkehrsverteilung auf mehrstreifigen Bundesfernstraßen als Eingangsgröße für die rechnerische Dimensionierung und Bewertung der strukturellen Substanz**  
Kathmann, Schroeder  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 162: **Beurteilung von Betonfahrbahndecken hinsichtlich deren in-situ AKR-Potenzial bei Gesteinskörnungen nach dem ARS Nr. 04/2013**  
Böhm, Eickschen, Hermerschmidt, Müller, Pierkes  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 163: **NANOASPHALT – Optimierung der Gebrauchseigenschaften und der Beständigkeit von Asphaltstraßen unter Nutzung der Nanotechnologie**  
Beginn, Belke, Oeser, Meyer, Paffrath, Wellner, Clauß, Beckedahl, Koppers, Schmidt, Erdmann, Schmidt, Hofmann  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 164: **Untersuchung der Quellempfindlichkeit veränderlich fester Gesteine bei der Verwendung als Erdbaustoff**  
Cudmani, Heyer, Birle, Möller  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 165: **Analyse des gefügeabhängigen Löslichkeitsverhaltens potenziell AKR-empfindlicher Gesteinskörnungen**  
Weise, Oesch, Wilsch, Sigmund, Hüniger, Kositz  
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 166: **Vibrationshammerverfahren zur Bestimmung der Bezugsgröße für den Verdichtungsgrad von Schichten ohne Bindemittel**  
Demond, Reiche, Haas, Schmidt

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 167: Aktualisierung und Anpassung der Straßenbelastungsdaten für die Dimensionierung**

K. Villaret, S. Villaret, Kathmann, Oeser, Ückermann, Schröder, Riwe

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 168: Entwicklung einer Prüfsystematik zur Identifizierung der Bitumenart und der verwendeten Modifizierungsmittel in einem Ausbauasphalt**

Gehrke, Stephan, Weigel

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 169: Untersuchung eines praxisbezogenen Instrumentariums zur Bewertung der Rissicherheit von Gussasphalten**

Radenberg, Holzwarth

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 170: Kriterien für die Dauerhaftigkeit von Asphaltsschichten - Untersuchungen zur Ansprache des Haftverhaltens**

Radenberg, Twer, Louis, Buscham

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

## 2022

**S 171: Informationssystem Straßenzustand Teil 2: Entwicklung von Sensoren zur Erfassung des strukturellen Zustandes von Asphaltstraßen (SENSOR)**

Bald, Böhm, Čičković, Tielmann, Hill, Peitsch, Gablovský, Muschalla, Czaja, Ulrich, Farbischewski, Huczek

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 172: Verbesserung der Erfassung des Verhaltens von Tragsschichten ohne Bindemittel (ToB) zur Berücksichtigung in den RStO, RDO und den RSO**

Wellner, Leischner, Spanier

€ 16,50

**S 173: Analyse der Auswirkungen von Witterungsextremen an bestehenden Straßenbefestigungen in Betonbauweise**

Villaret, Beckenbauer, Riwe, Tschernack

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 174: Raumdichtebestimmung an hohlraumreichen Asphaltsschichten**

Dudenhöfer, Rückert

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 175: Einfluss der Fugenöffnungsweite auf die akustischen Eigenschaften von Fahrbahndecken aus Beton**

Altreuther, Beckenbauer, Ertsey, Otto, Schubert, Kropp, Hoever

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 176: Strömungsmodelle zur Simulation der Durchsickerung von Straßenbauwerken mit Implementierung hydrologischer Parameter**

Michaelides, Koukoulidou, Birle, Heyer, Vogt

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 177: Bestimmung von Kenndaten zur sicheren Charakterisierung von Fugenvergussmassen**

Breitenbücher, Buckenhüskes, Radenberg, Twer

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 178: Ringversuch zum statischen Spaltzugversuch nach AL Sp-Beton**

Weise, Hüsken, Niedack-Nad

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

**S 179: Die neue Autobahnverwaltung des Bundes – das Straßenrecht der Verkehrswende**

Durner

Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <https://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

---

Fachverlag NW in der Carl Ed. Schünemann KG  
Zweite Schlachtpforte 7 · 28195 Bremen  
Tel. +(0)421/3 69 03-53 · Fax +(0)421/3 69 03-48

Alternativ können Sie alle lieferbaren Titel auch auf unserer Website finden und bestellen.

[www.schuenemann-verlag.de](http://www.schuenemann-verlag.de)

Alle Berichte, die nur in digitaler Form erscheinen, können wir auf Wunsch als »Book on Demand« für Sie herstellen.