

Holger Weidemann*

Die Sondernutzungserlaubnispflichtige Zufahrt zu einer öffentlichen Straße

– Ausgewählte Rechtsprobleme –

1. Öffentlicher Straßenraum und Grundstückszufahrten

In besonderem Maße sind Grundstückseigentümer auf die Zugänglichkeit ihres Grundstücks zu öffentlichen Straßen angewiesen. Zufahrten und Zugänge ermöglichen es dem Grundstücksnutzer, unmittelbar von einem Grundstück aus, andere Ziele zu erreichen. Häufig müssen dabei Kraftwagen über Teile der öffentlichen Straße, die für den Fahrzeugverkehr nicht vorgesehen sind (z.B. Gehweg), fahren, um die Fahrbahn zu erreichen. Jedes Einfädeln eines Kraftfahrzeugs von einem Grundstück in den öffentlichen Verkehrsraum berührt somit den vorhandenen Verkehrsfluss. Die Verbindung des Grundstücks zur Straße ist damit auch Voraussetzung für die umfangreiche wirtschaftliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks.¹ Von der Art der Zufahrt kann es daher auch abhängen, welche Bauvorhaben sinnvollerweise errichtet werden können und welcher Art die Grundstücksnutzung ist. Dies wirft die Frage auf, ob jeder Grundstückseigentümer alleine entscheiden kann, welche Grundstückszufahrten er wo anlegt oder, ob dem Träger der Straßenbaulast eine Steuerungsmöglichkeit verbleibt. Auf beide Fragen ist eine differenzierte Antwort zu geben, die auch von der jeweiligen Straßenklasse und Funktion der Straße abhängt.

Typischer Weise werden Straßen in folgende Klassen eingestuft, die dem jeweils angegebenen Rechtsregime unterliegen:

Abb.: 1

Straßenklassen	Rechtsgrundlagen
Bundesautobahnen	Bundesfernstraßengesetz
Bundesstraßen	Bundesfernstraßengesetz
Landesstraßen	Landesstraßengesetz
Kreisstraßen	Landesstraßengesetz
Gemeindestraßen	Landesstraßengesetz

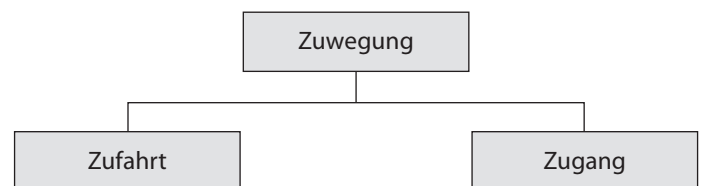
Die Verkehrsbedeutung und die Funktion der Straßen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt. Ursprünglich war eine zentrale Funktion der Straßen, die anliegenden Grundstücke zu erschließen.² Mit wachsendem Verkehr und zunehmender Motorisierung ist die Erschließungsfunktion bei überörtlichen Straßen jedoch zurückgedrängt worden. Dies reicht so weit, dass bei einem bestimmten Straßentypus, der Bundesautobahn, die Erschließungsfunktion der Straße praktisch nicht mehr existiert.³ Lediglich den Gemeindestraßen, den Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowie den sonstigen öffentlichen Wegen kommt regelmäßig noch die Erschließungsfunktion zu.⁴ Der Gesetzgeber

versucht nun, die unterschiedlichen Interessen mit den Rechtsinstituten des Anliegergebrauchs und der Sondernutzung zu kanalisieren. Soweit der innerörtlichen Straße (einschließlich der Ortsdurchfahrten) neben der klassischen Verkehrsfunktion auch die Erschließungsfunktion der anliegenden Grundstücke zukommt, wird die Anlegung einer Zufahrt grundsätzlich vom sogenannten Anliegergebrauch erfasst. Demgegenüber bedürfen an den sonstigen Straßen die Grundstückseigentümer einer Sondernutzungserlaubnis, um eine Zufahrt anzulegen. Die Gesetzgeber unterwerfen dabei der Neuanlegung von Zufahrten und Zugängen sowie deren (wesentlichen) Änderung einem vergleichbaren Rechtsregime⁵.

2. Begriffsbestimmungen

Eine **Zufahrt** ist die für die Benutzung mit Fahrzeugen bestimmte Verbindung von Grundstücken oder von nichtöffentlichen Wegen mit einer Straße.⁶ Dabei ist die Zufahrt nur das Verbindungsstück zwischen der Straße und dem anliegenden Grundstück, das nach seiner Zweckbestimmung und aufgrund der baulichen Ausgestaltung⁷ des Verbindungsstücks nach außen als Grundstückszufahrt zu erkennen ist.⁸ Demgegenüber ist ein **Zugang** jede für Fußgänger bestimmte Verbindung zwischen einem Anliegergrundstück und der Straße, gleichgültig, ob dafür eine besondere Anlage (Steg, Treppe usw.) erforderlich ist oder nicht.⁹ Nicht ausgeschlossen ist es aber, dass eine Zufahrt zugleich für den fußläufigen Übertritt von dem Erschließungsgrundstück zur Straße genutzt wird. **Zuwegung** kann als sog. **Oberbegriff** genommen werden.

Abb.: 2



4 Vgl. auch Grote, Fn. 1, Kap. 25 Rdnr. 32

5 Vgl. nur § 8a FStrG, § 20 NStrG

6 So ausdrücklich § 20 Abs. 1 NStrG

7 z.B. abgesenkter Bordstein, andersartige Pflasterung, andere Farbgestaltung.

8 So ausdrücklich Sauthoff, Fn. 3, Rdnr. 464

9 So die Nutzungsrichtlinie Teil A Ziff. 5 des Bundes, bekanntgemacht mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 03/2014 des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 04.02.2014. Anders als bei Zufahrten fehlt es an ausdrücklichen gesetzlichen Definitionen. Die genannte Erläuterung der Nutzungsrichtlinie kann aber problemlos herangezogen werden. Von der Rechtsqualität handelt es sich bei der Nutzungsrichtlinie um eine Verwaltungsvorschrift (VwV); grundlegend zu den Arten von VwV und deren Bindungswirkung siehe nur Suckow/Weidemann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., Rdnr. 54 ff. m.N.

* Prof. Holger Weidemann ist Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen

1 Grote in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl., Kap. 25 Rdnr. 32

2 Grote, Fn. 1, Kap. 25 Rdnr. 32

3 Vgl. auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl., Rdnr. 481

Als **Anlegung** einer Zufahrt bzw. eines Zuganges wird die erstmalige bautechnische Herstellung bezeichnet. Eine Änderung liegt zunächst vor, wenn die vorhandene Zufahrt oder aber der vorhandene Zugang baulich umgestaltet wird. Darüber hinaus liegt nach den Bestimmungen der Straßengesetze eine Änderung auch dann vor, wenn eine Zufahrt oder ein Zugang gegenüber dem bisherigen Zustand einem erheblich größeren oder einem andersartigen Verkehr als bisher dienen soll.¹⁰ Damit wird auf Menge, Art und Zusammensetzung des konkreten Zukunftsverkehrs abgestellt.¹¹ Die Änderung ist wesentlich, wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch die Änderung zusätzlich beeinträchtigt wird.¹² Unschädlich ist dagegen eine Erhöhung der Nutzungsfrequenz der Zufahrt, die die allgemeine Steigerung des KFZ-Verkehrs widerspiegelt.¹³ So würde beispielsweise eine Grundstückszufahrt einen **erheblich größeren Verkehr** aufnehmen müssen, wenn ein Einfamilienhaus so umgebaut würde, dass künftig zwei Wohneinheiten vorhanden wären.¹⁴ Als **andersartig** wäre beispielsweise der Verkehr einzustufen, wenn auf einem landwirtschaftlichen Anwesen ein Hofladen eingerichtet würde und künftig neben dem landwirtschaftlichen Verkehr des Hofes die Zufahrt auch dem Kundenverkehr des Hofladens dienen würde. Auch eine Verlegung einer Zuwegung stellt eine Änderung im Sinne des Straßenrechts dar. Sie steht der Neuanlage einer Zuwegung gleich.¹⁵

Ortsdurchfahrt ist der Streckenabschnitt einer überörtlichen Straße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmt ist.¹⁶ Dabei ist Kennzeichen der geschlossenen Ortslage, dass sie der Teil des Gemeindegebietes ist, der in geschlossener oder offener Bauweise bebaut ist.

3. Zufahrt, Zugänge und Reichweite des Anliegergebrauchs

Grundstücke, sollen sie sachgerecht genutzt werden können, sind darauf angewiesen, dass sie an das öffentliche Straßenrecht angeschlossen sind. Damit gehört die Erreichbarkeit des Straßennetzes zu den eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen.¹⁷ Der Grundstückszufahrt kommt damit eine entscheidende Funktion zur Wahrnehmung dieser Rechtsposition zu. Fehlt es an einer Erreichbarkeit, kann das Grundstück faktisch nicht genutzt werden. Die **Anlage von Zuwegungen** von privaten Grundstücken zur öffentlichen Straße wird traditionell als **Verwirklichung des Gemeingebrauchs** in der besonderen Form des Anliegergebrauchs gesehen.¹⁸ Dieser **gesteigerte Gemeingebrauch** entspricht der Tatsache, dass der Anlieger einer Straße auf den Gemeingebrauch an **dieser** Straße in einer spezifisch gesteigerten Weise angewiesen ist.¹⁹ Der Anliegergebrauch erstreckt sich aber nur auf die notwendige Zuwegung des Grundstücks zur Straße und seine Zugänglichkeit. Gewährleistet wird nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig auch die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kraftfahrzeugen des Eigentümers oder gar jeder Anliegerverkehr.²⁰ Damit gehört bei-

spielsweise die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit zu einem Grundstück im städtischen Ballungsgebiet einer Fußgängerzone nicht zum geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs.²¹

Der traditionelle Ansatz, dass Straßen eine Erschließungsfunktion zukommt, hat aber mit der Veränderung des Verkehrs, insbesondere dem Aufkommen des modernen Massenindividualverkehrs, Einschränkungen erfahren. Die Rechte des Straßenanliegers auf Herstellung und Gestaltung auf Zufahrten wurde zunehmend beschränkt.²²

Soweit der Anspruch auf Herstellung bzw. Beibehaltung einer vorhandenen Zufahrt gemeingebrauchlich zu beurteilen ist, kann er jedoch nicht unmittelbar auf das Grundgesetz gestützt werden.²³ Die Gewährleistung des Anliegergebrauchs, der (auch) die Zulässigkeit von Zuwegungen von privaten Grundstücken auf öffentliche Straße betrifft, richtet sich nach den einfachgesetzlichen Bestimmungen des Straßenrechts, das insoweit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt und dessen Regelungsgehalt das Nachbarschaftsverhältnis zwischen Straße und angrenzenden Grundstücken umfasst.²⁴ Damit ergibt sich (primär) aus den jeweiligen Straßengesetzen des Bundes und der Länder die Reichweite des Kernbereichs des erlaubnisfreien Anliegergebrauchs.^{25,26} Für den Bereich der Zufahrten und Zugängen gibt es nun ausdrückliche Bestimmungen.²⁷ Dies führt zunächst dazu, dass die Anlage von Zufahrten und Zugängen an bestimmten Streckenabschnitten eines qualifizierten Straßenbereichs einer Erlaubnispflicht unterstellt werden (siehe Ziff. 4.1). Im Umkehrschluss ergibt sich aber, dass Zuwegungen zu öffentlichen Straßen innerhalb eines Erschließungsgebiets regelmäßig als Anliegergebrauch im Sinne eines gesteigerten Gemeingebrauchs einzustufen sind.²⁸ Eine andere Beurteilung ist aber (wohl) dann geboten, wenn mit der Anlage bzw. Änderung der Zuwegung ein Eingriff in den (öffentlichen) Straßengrund verbunden ist.²⁹

4. Die Erlaubnisspflichtigkeit

4.1 Zufahrten und Zugänge an Kreis-, Landes- und Bundesstraßen

4.1.1 Straßenrechtliche Beurteilung

Zufahrten und Zugänge an Bundesstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstü-

10 Vgl. § 8a Abs. 1 S. 2 FStrG, § 20 Abs. 2 S. 2 NStrG

11 Vgl. BVerwG NVwZ 2004, S. 231

12 *Bognner/Bitterwolf-de Boer/Probstfeld*, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Losebl. Stand 2015, § 43, Ziff. 3.3

13 BVerwG NVwZ 2004, S. 231

14 Vgl. nur OVG Lüneburg, Urt. v 4.2.1997 – AZ.: 12 L 6580/96

15 *Bitterwolf-de Boer*, Fn. 12, § 43 Ziff. 3.2

16 So ausdrücklich § 4 Abs. 1 S. 1 NStrG

17 Vgl. nur BGHZ 48, 58[62f.]

18 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464 m.N.]

19 BVerwGE 32, 222 [S. 225]

20 BVerwGE 94, 137 [139]

21 BVerwGE 94, 137 [140]

22 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464 m.N.]

23 So ausdrücklich BVerwG NVwZ 2004, S. 231

24 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464] mit Verweis auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.5.1999 NVwZ 1999, S. 1341

25 s. z. B. ausdrücklich § 14a StrWG NRW

26 Bei der Bestimmung der rechtlichen Stellung des Straßenanliegers wird häufig zwischen dem **selbstständigen Anliegerrecht** und dem **Anliegergebrauch** unterscheiden (vgl. *Papier* in: Ehlers/Fehling/Pünder [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., Kap. 43 Rdnr. 70 ff.). Die Straßen- und Wegegesetze kennen ein selbstständiges Recht des Straßenanliegers auf Ausübung des Gemeingebrauchs nicht. Eine besondere Situation gibt es aber dort, wo den Straßen eine Erschließungsfunktion zukommt (siehe nur BVerwGE 94, 136 [139]). Demgegenüber wird der Anliegergebrauch als „gesteigerter Gemeingebrauch“ bezeichnet.

27 Siehe neben § 8 a FStrG u.a. §§ 20 NStrG; 20 StrWG NRW; 22 Sächs. StrG; 43 LStrG Rheinland-Pfalz

28 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464]

29 Beispiele: Errichtung einer Rampe, Hauszugangstreppe im öffentlichen Verkehrsraum, Absenkung des Bordsteins; vgl. auch *Bitterwolf-de Boer*, Fn. 12, § 43 Rdnr. Ziff. 1.2 m.N. ferner OVG Münster Urt. vom 16.6.2014 AZ.: 11 A 1097/12 L Ziff. 5

cke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten gelten als Sondernutzung im Sinne des jeweiligen Straßengesetzes, wenn sie neu angelegt oder aber geändert werden.³⁰ Dies bedeutet zugleich, dass Zufahrten und Zugänge der genannten Straßenabschnitte, soweit sie sich innerhalb von Ortsdurchfahrten befinden und diese Straßenabschnitte auch zur Erschließung der anliegenden Grundstücke dienen, ohne ausdrückliche straßenrechtliche Erlaubnis angelegt werden dürfen. Ob der Straßenabschnitt, der Teil der Ortsdurchfahrt ist, auch dazu bestimmt ist, die anliegenden Grundstücke zu erschließen, bestimmt sich nach tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten.³¹ Entscheidend ist daher zunächst auf das baurechtlich zu beurteilende Planungsgebiet³² abzustellen. Zudem muss dieser Streckenabschnitt in funktionaler Weise die Aufgabe einer ortstraßenmäßigen Netzverknüpfung verkehrlich mittragen.³³ Liegen die genannten Voraussetzungen vor, dann sind die Zuwegungen an diesen Straßenabschnitten dem erlaubnisfreien Gemeingebrauch zuzuordnen.³⁴

Mit der **gesetzlichen Fiktion**, wonach die Anlegung bzw. Änderung von Zuwegungen an bestimmten Straßenabschnitten als Sondernutzung gilt, erübrigt sich zugleich regelmäßig die Prüfung, ob die Anlegung einer Zufahrt oder eines Zuganges eine Nutzung darstellt, die über den Gemeingebrauch hinaus geht. Vielmehr unterstellt das Gesetz, dass Zuwegungen an diesen Straßenabschnitten regelmäßig eine Gefährdungsmöglichkeit begründen.³⁵ Die geforderte Sondernutzungserlaubnis stellt ein **präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** dar.³⁶ Ziel des Erlaubnisverfahrens ist es, die von diesen Zuwegungen ausgehenden Verkehrsbeeinträchtigungen für die Zukunft zu regulieren.

Das Verfahren zur Erteilung der notwendigen Sondernutzung richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften zur Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis. Damit ist zunächst ein Antrag des Betroffenen erforderlich. Die Zuständigkeit richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften. Regelmäßig sind die Straßenbauverwaltungen³⁷ bzw. die Träger der Straßenbauverwaltung³⁸ für die Erlaubniserteilung zuständig. In Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sind die Gemeinden zuständig. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf diese Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen.³⁹

Nicht zum Tragen kommen die Vorschriften über die sog. Konzentrationswirkung.⁴⁰ So ist die Sondernutzungserlaubnis entgegen der §§ 8 Abs. 6 S. 1 FStrG, 19 S. 1 NStrG nicht entbehrlich, wenn zugleich eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis für eine übermäßige Straßennutzung erforderlich sein sollte.

30 Vgl. nur § 8 a Abs. 1 S. 1 FStrG;

31 Sauthoff; in Müller/Schulz FStrG-Kommentar, 2. Aufl., § 8 a Rdnr. 7

32 Beplanter oder sog. unbeplanter Innenbereich

33 So ausdrücklich für Bundesstraßen BVerwG NVwZ 1998, S. 172

34 BVerwG DVBl. 1973, S. 496

35 Sauthoff; Fn. 3, Rdnr. 474; Grote, Fn. 1, § Rdnr. 34; vgl. auch Bitterwolf-de Boer, Fn. 12, Ziff. 1.1

36 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464]

37 Siehe nur § 8 Abs. 1 S. 2 FStrG

38 Siehe nur § 18 Abs. 1 S. 2 NStrG

39 Siehe § 8 Abs. 1 S. 3 FStrG; § 18 Abs. 1 S. 3 NStrG

40 So zutreffend Sauthoff, Fn. 3, Rdnr. 479; BVerwGE 94, 234; grundlegend zur Konzentrationswirkung siehe Weidemann, DVP 2015, S. 412 ff.

4.1.2 Erlaubnispflicht für Zufahrten und Zugänge an Erschließungsstraßen

Eine besondere Beurteilung bedarf die Frage, ob jede Anlegung einer Zuwegung an einer örtlichen Erschließungsstraße, unabhängig davon, ob es sich um eine Gemeindestraße oder aber eine Ortsdurchfahrt einer Bundes-, Landes- oder Kreisstraße handelt, zum Kernbereich des sog. Anliegergebrauchs gehört und damit erlaubnisfrei ist. Der Grundsatz lautet, dass eine erlaubnisfreie Anlegung einer Zuwegung nur in Betracht kommt, soweit es die angemessene Nutzung des Grundeigentums unter Berücksichtigung der Rechtslage und der tatsächlichen Gegebenheiten erfordert.⁴¹ Damit stellt die Anlegung weiterer – nicht erforderlicher – Zufahrten eine Sondernutzung dar, die der straßenrechtlichen Erlaubnispflicht unterliegt.⁴²

4.1.3 Erlaubnispflichtigkeit – Übersicht

Abb.: 3

Straßenklasse	Nutzungsart	Erlaubnispflicht ?
Bundesstraße außerhalb der Ortslage	Sondernutzung	JA
Bundesstraße innerhalb der Ortslage mit Erschließungsfunktion	Anliegergebrauch*	NEIN
Landesstraße außerhalb der Ortslage	Sondernutzung	JA
Landesstraße innerhalb der Ortslage mit Erschließungsfunktion	Anliegergebrauch*	NEIN
Kreisstraße außerhalb der Ortslage	Sondernutzung	JA
Kreisstraße innerhalb der Ortslage mit Erschließungsfunktion	Anliegergebrauch*	NEIN
Gemeindliche Erschließungsstraße	Anliegergebrauch*	NEIN
Gemeindliche Erschließungsstraße	Sondernutzung**	JA

* erfasst werden nur die notwendigen Zuwegungen

** erfasst wird hier die nicht notwendige Zuwegung

4.2 Ermessensentscheidung

Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Die Ermessensausübung hat sich an § 40 VwVfG⁴³ zu orientieren. Die Behörde hat dabei ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens zu beachten. Im Rahmen der Ermessenserwägungen sind dann die privaten Interessen an der Erlaubniserteilung den öffentlichen Interessen am störungsfreien Straßenverkehr gegenüber zu stellen. Die Ermessensausübung hat sich an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben.

Zweck des Erlaubnisverfahrens ist es, Störungen, die für die Behörde zu erkennen sind, zu verhindern bzw. soweit zu reduzieren, dass sie sich in vertretbaren Grenzen halten.⁴⁴ So darf die Erlaubnis versagt

41 Vgl. nur BVerwGE 32, 232; 82, 185; zu denkbaren Grenzen siehe Sauthoff, Fn. 28, § 8 a Rdnr. 4 m. N.)

42 OVG Lüneburg NordÖR 2012, S. 463 [464]; a.A. wohl Sauthoff, Fn. 28, § 8 a Rdnr. 14

43 Zur Wechselbeziehung von VwVfG des Bundes und der jeweiligen Bundesländer siehe nur Suckow/Weidemann, Fn. 10, Rdnr. 44 b ff.

44 Grundlegend zu denkbaren Ermessenserwägungen bei einer Sondernutzungserlaubnis siehe nur Sauthoff, Fn. 28, § 8 Rdnr. 6 ff. m. umfangreichen Nachweisen

werden, wenn dies wegen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs geboten ist. Bei der Beurteilung ist darauf abzustellen, dass die geplante Zufahrt den Verkehrsablauf tatsächlich beeinträchtigt.⁴⁵ Abzustellen ist damit auf die konkreten Umstände des Einzelfalls. Von Bedeutung können daher die Verkehrsverhältnisse,⁴⁶ Sichtverhältnisse aber auch der Ausbauzustand sein. Nicht verlangen kann dagegen der betroffene Anlieger, dass es eine Neukonzeption der Straße gibt oder aber Verkehrszeichen aufgestellt werden.⁴⁷ Zugunsten des Straßenanliegers sind betriebliche Belange angemessen zu berücksichtigen.⁴⁸ Das FStrG und die Straßen- und Wegegesetze der Länder enthalten durchweg eine innere Ermessensgrenze. So darf die Sondernutzungserlaubnis nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden.⁴⁹ Zudem darf die Sondernutzungserlaubnis mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.⁵⁰ Diese Nebenbestimmungen können helfen, den Interessenausgleich zwischen den widerstreitenden Nutzungsinteressen herzustellen.

4.3 Erlaubnisinhalt

Regelmäßig wird die **Sondernutzungserlaubnis** als **Verwaltungsakt**⁵¹ erteilt. Mit der Erlaubniserteilung wird regelmäßig nicht nur das Ein- und Ausfahren gestattet, sondern auch die damit zwangsläufig verbundene Benutzung oder bauliche Umgestaltung der Straßenanlagen seitlich der Verkehrsflächen erlaubt.⁵² Die Erlaubnis ist auf Widerruf oder Zeit zu erteilen. Darüber hinaus können an die Erlaubnis Bedingungen und Auflagen geknüpft werden, die in einem sachlichen Zusammenhang zur erstrebten Sondernutzung stehen. Häufig werden über derartige Nebenbestimmungen technische Bestimmungen, Anzeigepflichten u.ä.m. geregelt. Zudem können, nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen oder kommunaler Satzungen Verwaltungsgebühren für die begehrte Amtshandlung und Benutzungsgebühren für die Sondernutzung erhoben werden.

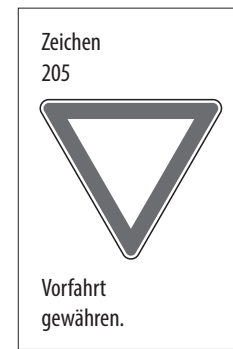
4.4 Anlegung von Zufahrten und weitere Rechtsbereiche

a) Straßenverkehrsrecht

Das Straßenverkehrsrecht enthält mit § 10 Straßenverkehrsordnung eine ausdrückliche Anordnung darüber, wie sich Verkehrsteilnehmer zu verhalten haben, die eine Grundstückszufahrt nutzen. So wird der Grundsatz der Gemeinverträglichkeit für das Ein- und Ausfahren zwischen einem Anliegergrundstück und der öffentlichen Straße konkretisiert.⁵³ Nach dieser Vorschrift hat sich, wer aus einem Grundstück, aus einem Fußgängerbereich,⁵⁴ aus einem verkehrsberu-

higten Bereich⁵⁵ auf die Straße oder von anderen Straßenteilen oder über einen abgesenkten Bordstein hinweg auf die Fahrbahn einfahren oder vom Fahrbahnrand einfahren will, so zu verhalten, dass eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist; erforderlichenfalls hat er sich einweisen zu lassen. Der Verkehrsteilnehmer ist verpflichtet, seine Absicht rechtzeitig und deutlich anzukündigen; dabei sind die Fahrtrichtungsanzeiger zu nutzen. Dort, wo eine Klärstellung notwendig ist, kann das Zeichen 205 stehen.⁵⁶

Abb.: 4⁵⁷



Zugleich ist aus dem Grundsatz der Gemeinverträglichkeit die Verpflichtung zu folgern, dass bei der Anlegung einer Zuwegung im Rahmen der Gegebenheiten derjenige Punkt der Frontlänge zu wählen ist, bei dem mit den geringsten Beeinträchtigungen des durchgehenden Verkehrs zu rechnen ist.⁵⁸

b) Baurecht

Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan Festsetzungen über den Anschluss von Grundstücken an die Verkehrsfläche(n) treffen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Wird nun durch einen Bebauungsplan eine Verkehrsfläche in einer bestimmten Weise festgesetzt, so sind die Straßenbauaustträger und Straßenverkehrsbehörden an diese Festsetzungen gebunden.⁵⁹ Ist beispielsweise bauplanungsrechtlich der Anschluss eines Grundstücks an eine Straße ausgeschlossen, kann die Zuwegung nicht unter Berufung auf die straßenrechtliche Zulässigkeit geschaffen werden.⁶⁰

4.5 Korrektur der Erlaubnisentscheidung

Nach § 43 Abs. 2 VwVfG verliert die Sondernutzungserlaubnis durch Widerruf ihre Wirksamkeit. Rechtsgrundlage für die Widerrufsent-

45 Sauthoff, Fn. 3, Rdnr. 482

46 Z.B. verstärkter landwirtschaftlicher Verkehr oder aber LKW-Verkehr; hohe Verkehrsbelastung insgesamt

47 Vgl. nur *OVG Münster* Urt. vom 5.2.1996 AZ.: 10 A 2153/91

48 So *OVG Münster* GewArch 1993, S. 438

49 Vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 FStrG; § 18 Abs. 1 S. 1 NStrG

50 Vgl. § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG; § 18 Abs. 1 S. 2 NStrG

51 Ob als Gestaltungsform auch der Öffentlich-rechtliche Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) gewählt werden kann (so z.B. *Marschall/Schroeter/Kastner*, FStrG-Kommentar, § 8 Rdnr. 7) ist eher zurückhaltend zu beurteilen. Ausdrücklich fordern die Straßengesetze des Bundes und der Länder, der Sondernutzungserlaubnis einen Widerrufsvorbehalt beizufügen oder aber die Erlaubnis zu befristen. Dieser Ansatz spricht eher dafür, dass der (jeweilige) Gesetzgeber als Handlungsform den Verwaltungsakt im Blick hatte.

52 *Bitterwolf-de Boer*, Fn. 12, § 41 Ziff. 4.2

53 *Grote*, Fn. 1, § 25 Rdnr. 37

54 Siehe Zeichen 242.1 und 242.2

55 Zeichen 325.1 und 325.2

56 Vertiefung siehe *Burmann/Heß/Jahnke/Janker*, StVO-Kommentar, 34. Aufl., § 10 Rdnr. 1 ff.

57 Siehe StVO Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 – Vorschriftenzeichen; BGBl. I 2013, S.394 „Ge- oder Verbot“

1. Wer ein Fahrzeug führt, muss Vorfahrt gewähren.

2. Wer ein Fahrzeug führt, darf bis zu 10 m vor diesem Zeichen nicht halten, wenn es dadurch verdeckt wird.

Erläuterung

Das Zeichen steht unmittelbar vor der Kreuzung oder Einmündung. Es kann durch dasselbe Zeichen mit Zusatzzeichen, das die Entfernung angibt, angekündigt sein.⁴

58 *Grote*, Fn. 1, § 25 Rdnr. 37

59 Vgl. nur *Jäde* in: *Jäde/Dirnberger* (Weise, BauGB-Kommentar, 7. Aufl., § 9 Rdnr. 42 m.N.

60 *Grote*, Fn. 1, § Rdnr. 40

scheidung ist § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG, wenn die Erlaubnis mit der Möglichkeit des jederzeitigen Widerrufs erteilt worden ist. Erforderlich sind aber sachbezogene, straßenrechtliche Gründe. Solche Gründe sind immer dann gegeben, wenn sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Denkbar ist beispielsweise ein deutlich gestiegener Straßenverkehr. Auch können bauliche Änderungen der Umgebung, z.B. neue Gebäude, dazu führen, dass die Zufahrt für die übrigen Verkehrsteilnehmer nicht mehr hinreichend einsehbar ist und damit Kollisionen zwischen den allgemeinen Nutzern der Straße und den Verkehrsteilnehmern, die die Grundstückszufahrt nutzen, drohen. Im Rahmen der nach § 49 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VwVfG zu treffenden Ermessensentscheidung spielt der Vertrauensschutz zugunsten des Straßenanliegers eine eher untergeordnete Rolle, da der Erlaubnisinhaber um die mangelnde Beständigkeit der Sondernutzungserlaubnis wissen musste.⁶¹

5. Umfassendes Regelungssystem des Straßenrechts

Die Straßengesetze des Bundes und der Länder regeln durchweg umfassend die im Zusammenhang mit der Anlegung bzw. Änderung von Zufahrten und Zugängen stehenden Rechtsprobleme. Im Vordergrund stehen zwar die Bestimmungen zur Erlaubnispflichtigkeit von Zufahrten und Zugängen an bestimmten Straßenabschnitten. Es sind aber auch Bestimmungen enthalten, die Zufahrten betreffen, die keiner Erlaubnispflicht unterliegen.⁶²

So bestimmt § 8 a Abs. 3 FStrG, dass für die Unterhaltung der Zufahrten und Zugänge, die nicht auf einer Sondernutzungserlaubnis beruhen, die § 8 Abs. 2 S. 1 und 2 und 7 a entsprechend Anwendung finden. Hiernach sind Zuwegungen so zu errichten und zu unterhalten, dass sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung sowie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Zudem bedürfen Arbeiten an der Straße der Zustimmung der Straßenbaubehörde. Kommt der Grundstückseigentümer seinen Verpflichtungen nicht nach, kann die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen anordnen, um den pflichtwidrigen Zustand zu beseitigen. Zudem erfasst die Ermächtigung des § 8 a Abs. 6 S. 1 FStrG, wonach Zuwegungen zu ändern, zu verlegen oder zu schließen, sowohl den Bereich Sondernutzung wie

auch des Gemeingebrauchs.⁶³ Auch die Straßen- und Wegegesetze der Länder enthalten regelmäßig ebenfalls vergleichbare Bestimmungen. Ist die Zuwegung als gemeingebrauchliche Nutzung erlaubnisfrei, folgt daraus noch kein uneingeschränktes Bestimmungsrecht des Grundstückseigentümers hinsichtlich deren Lage und Breite.⁶⁴

6. Einschreiten gegen die ohne Erlaubnis errichtete Zufahrt

Wird eine Zufahrt oder aber ein Zugang ohne die erforderliche Erlaubnis errichtet oder aber geändert oder kommt der Erlaubnisnehmer seinen Verpflichtungen nicht nach, kann die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Erlaubnis oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen.⁶⁵

7. Schlussbetrachtung

Das Straßenrecht hält ein differenziertes Regelungssystem bereit, um die Nutzungskonflikte, die im Zusammenhang mit der Anlegung bzw. Änderung von Zufahrten und Zugängen entstehen können, zu minimieren. Die Differenzierung nach Straßenklassen und die Lage klassifizierter Straßen in der Gemeinde berücksichtigt die unterschiedlichen Funktionen der Straßen und die dynamische Entwicklung des Straßenverkehrs. Unverkennbar ist das Gefährdungspotential an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen außerhalb geschlossener Ortslagen deutlich höher als innerhalb der Ortslagen. Die zulässigen Geschwindigkeiten auf den entsprechenden Straßenabschnitten vergrößern die möglichen Gefahrenpunkte deutlich, wenn sich – für den Nutzer der Straße – unerwartet ein weiterer Verkehrsteilnehmer von einem Privatgrundstück kommend, in den fließenden Verkehr einfügt. Das Erlaubnisverfahren hilft, mögliche Beeinträchtigungen und Gefahren zu minimieren. Aber auch für den innerörtlichen Bereich ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass das Recht des privaten Grundstückseigentümers auf Anlage einer Straßenzufahrt durch den Grundsatz der Gemeinverträglichkeit begrenzt wird und auch im Innenstadtbereich eine Zufahrt unzulässig sein kann, wenn sie zur Nutzung des Grundstücks nicht erforderlich ist oder zu einer konkreten Verkehrsgefährdung führt.

63 BVerwGE 82, 185

64 Vgl. Auch *Bitterwolf-de Boer*, Fn. 12., § 43, Ziff. 1.2; siehe zudem nur § 20 Abs. 3 NStrG, § 43 Abs. 5 LStrG-Rheinland-Pfalz

65 Vgl. § 8 Abs. 7a S. 1 FStrG; § 22 S. 1 NStrG

61 Vgl. *BVerwG NVwZ* 1990, S. 259; *NVwZ* 2006, S. 603

62 Vgl. nur *BVerwG NVwZ* 1990, S. 259



Mehr wissen mit der DVP

Die vorliegenden Mustertexte sind bestens geeignet für Übungseinheiten zur Bescheidtechnik. Von einem renommierten Autorenteam.

Drape/Globisch/Moldenhauer/
Scheske/Weidemann:
Bescheidtechnik
Mustertexte für Studium und Praxis
NSI-Schriftenreihe Band 8
120 Seiten, Broschur
ISBN 978-3-7869-0904-0, 14,95 €

Kompakt und doch umfassend:
Dieser Band versammelt

- Das Verwaltungsrechtliche System
- Gewerbe- und Baurecht
- Straßen(verkehrs)recht
- Versammlungsrecht und
- Umweltrecht

Weidemann/Rotaug/Barthel:
Besonderes Verwaltungsrecht
DVP Schriftenreihe: Lehrbuch
208 Seiten, Broschur
ISBN 978-3-7869-0697-1, 22,50 €



Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg | Tel. 040/70 70 80-323 | Fax 040/70 70 80-324 | vertrieb@dvp-digital.de