

C. Schlussbemerkung

Als Ergebnis ist zusammenzufassen: Das KIT-ZFG verstößt nicht gegen das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 20 Abs. 1 LV) und auch nicht gegen Art. 91 b GG. Im Gegenteil: Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit wie auch

Art. 91 b GG geben dem Landesgesetzgeber für das Zusammenwachsen von FZK und UKA zum KIT einen größeren Spielraum als dieser ihn wahrgenommen hat. Das gilt insbesondere für die Erweiterung der Autonomie, die aus der Eigengesetzlichkeit von Wissenschaft fließt und daher zum Schutzbereich des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit gehört.

Wegweisende Beschilderung auf Autobahnen – Zur Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung von Autobahnnebenbetrieben und Autohöfen

Von Prof. Dr. Christofer Lenz und Dr. Thomas D. Würtenberger LL.M., Stuttgart¹

Jeder kennt aus seiner eigenen „Autobahn-Erfahrung“ den Unterschied zwischen Tank&Rast-Anlagen,² die unmittelbar an den Autobahnen liegen, und Autohöfen, die über die Ab- und Auffahrten angebunden sind. Bei der wegweisenden Beschilderung auf Autobahnen wird zwischen diesen beiden unterschieden. Auf Tank&Rast-Anlagen weisen vier Schilder je Fahrtrichtung hin, auf Autohöfe weist regelmäßig nur ein Schild je Fahrtrichtung hin. Dieser Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, ob die zuständigen Straßenverkehrsbehörden diese Hinweisbeschilderung anders regeln können oder sogar anders regeln müssen, weil die Autohöfe einen Anspruch auf gleichmäßige Teilhabe an dem System der wegweisenden Beschilderung haben. Bejaht man diesen Anspruch der Autohöfe, kommt es letztlich entscheidend darauf an, wie eine Beschilderung in Zukunft aussehen kann.

I. Ausgangslage

Tank&Rast-Anlagen zählen zu den Nebenbetrieben i. S. d. § 15 FStrG und sind die „klassischen“ Versorgungsbetriebe an den Autobahnen. Sie bieten Tank-, Verpflegungs-, Einkaufs- und Übernachtungsmöglichkeiten, ausgerichtet auf die Bedürfnisse der Autobahnnutzer. Die Tank&Rast-Anlagen sind früher durch den Bund errichtet und betrieben worden, um eine Autobahnversorgungs-Infrastruktur auch dort zu gewährleisten, wo private Betreiber sich aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht angesiedelt hätten. Unwirtschaftliche Autobahnabschnitte gibt es wegen des stark gestiegenen Pkw- und Lkw-Verkehrs nicht mehr. Das war sicher mit Grund dafür, dass der Bund die Autobahnversorgungs-Infrastruktur privatisierte.³ Die private Autobahn Tank&Rast GmbH verwaltet heute fast alle Versorgungsbetriebe direkt an der Autobahn. Für dieses Recht zahlt Tank&Rast eine umsatz- oder absatzabhängige Konzessionsabgabe an den Bund (§ 15 Abs. 2, 3 FStrG).

Autohöfe sind eine neuere Erscheinung. Sie haben keine eigene, unmittelbare Zufahrt zu den Autobahnen, sondern sind über die Anschlussstellen angebunden. Im Gegensatz zu normalen Tankstellen sind Autohöfe Teil einer auf die Autobahn bezogenen Versorgungsinfrastruktur. Autohöfe müssen nach Lage, Verkehrsanbindung, Betriebszeit und Versorgungsangebot bestimmte Vorgaben erfüllen, die sich aus dem Versorgungsbedarf der Autobahnnutzer ergeben.⁴ Autohöfe dürfen danach u. a. höchstens 1 km von der Anschlussstelle entfernt sein, müssen ganzjährig und ganztags (24 h) geöffnet sein. Tankmöglichkeiten müssen rund um die Uhr bestehen. Mindestens 50 Lkw-Stellplätze an schwach frequentierten und 100 Lkw-Stellplätze an stärker frequentierten Autobahnen müssen vorhanden sein.

An Autobahnen herrscht ein Lkw-Parkplatzproblem. Der Transitverkehr nimmt rapide zu. Deutschland ist das „meist-durchfahrene“ Land in Europa.⁵ Hinzu kommt, dass Lkw-Fahrer Lenk- und Ruhezeiten einhalten müssen.⁶ Dazu sind Lkw-Parkplätze an Autobahnen zwingend nötig, die vorhandenen reichen aber bei weitem nicht aus, um allen Fahrern die Einhaltung der Ruhezeiten zu ermöglichen.⁷ Heute parken unter der Woche

nachts etwa 20.000 Lkw an verkehrsfährdenden Stellen an den Autobahnen.

Das Bundesverkehrsministerium (BMV) hat Mitte der 1990er-Jahre das Lkw-Parkproblem erkannt. Um der wachsenden Bedeutung von Autohöfen für die Lkw-Versorgungsinfrastruktur Rechnung zu tragen, wurde die Aufstellung von Hinweiszeichen

¹ Die Autoren sind Rechtsanwälte der Kanzlei OPPENLÄNDER Rechtsanwälte in Stuttgart (www.oppenlaender.de).

² Die bewirtschafteten Rastanlagen werden hier der Einfachheit halber Tank&Rast-Anlagen genannt, die jeder kennt und die das Gros der Rastanlagen unmittelbar an der Autobahn ausmachen. Ca. 90 % aller Anlagen unmittelbar an der Autobahn sind Tank&Rast-Anlagen.

³ Die 1951 vom Bund gegründete Gesellschaft für Nebenbetriebe an Bundesautobahnen (GfN) wandelte er in die Autobahn Tank&Rast AG um und veräußerte sie 1998 für ca. 600 Mio. € an zwei Private-Equity-Gesellschaften und die Lufthansa, die sie für ca. 1 Mrd. € an ein anderes Private-Equity-Unternehmen weiterveräußerten, das wiederum 2007 der Deutschen Bank für ca. 1,2 Mrd. € 50 % der Gesellschaft überließ.

⁴ Siehe dazu die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) des BMV und des BMU v. 22. 10. 1998 (BAnz. Beil. Nr. 246b, ber. BAnz. 1999 S. 947), neu erlassen als Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung gemäß Art. 1 der VwV v. 26. 1. 2001 (BAnz. S. 1419, ber. S. 5206), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVwV v. 17. 7. 2009 (BAnz.Nr. 110 a S. 1) zu Zeichen 448.1 Abs. 2 und die „Kriterien für die Aufstellung von Hinweiszeichen auf Autohöfe an Autobahnen“, die das BMV mit Verlautbarung im Verkehrsblatt v. 24. 10. 1994 im Einvernehmen mit den für die StVO und die Verkehrspolizei zuständigen obersten Landesbehörden bekanntgegeben hat.

⁵ Die Verkehrsverflechtungsprognose 2025 zeigt, dass der Anteil des Straßengüterverkehrs am gesamten Güterverkehrsaufkommen auch weiter stark zunehmen wird; und zwar von 2004 bis 2025 um 84 %, BMV, Bericht zur Lkw-Parkstandsituation auf und an Bundesautobahnen.

⁶ Siehe dazu die EG-Verordnung 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. 3. 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates.

⁷ Das BMV (Pressemitteilung Nr. 029/2009 v. 13. 2. 2009) hat eine „Task Force“ gegründet, um bis Ende 2010 7 000 zusätzliche Lkw-Parkplätze an Autobahnnebenbetrieben zu bauen. Das führt aber nur dazu, dass das Parkplatzdefizit nicht noch weiter zunimmt und die Situation sich nicht noch weiter verschlimmert. Der Bedarf an Parkplätzen durch den kontinuierlich stark steigenden Lkw-Verkehr kann dadurch mittel- und langfristig nicht gedeckt werden.

auf Autohöfe nach und nach in die Beschilderung auf Autobahnen aufgenommen.⁸ Trotz dieser Bedeutung der Autohöfe für die Autobahn-Versorgungsinfrastruktur werden Tank&Rast-Anlagen (vier Hinweisschilder) und Autohöfe (ein Hinweisschild) in der Praxis unterschiedlich beschildert. Die wirtschaftlichen Folgen sind erheblich. Ein zusätzliches Schild bewirkt nach Angaben der Autohofbetreiber eine Umsatzsteigerung von etwa 10 % in allen Betriebsbereichen (Tankstelle, Shop und Gastronomie). Daher stellt sich die Frage, ob diese Ungleichbehandlung überhaupt einfachrechtlich zwingend ist (dazu unter II.) und ob sie verfassungsmäßig ist (dazu unter III.).

II. Einfache Hinweisbeschilderung für Autohöfe nicht zwingend

Das StVG regelt die Hinweisbeschilderung für Autohöfe und Tank&Rast-Anlagen nicht, wohl aber die auf seiner Grundlage erlassene StVO sowie besonderes Innenrecht des Bundes, allem voran die Richtlinien für die wegweisende Beschilderung auf Autobahnen (RWBA 2000). Rechtsverbindliche Vorgaben zu einer nur einfachen Hinweisbeschilderung für Autohöfe enthalten diese Regelungen aber nicht.

1. StVO schreibt keine Maximalzahl von Hinweisschildern für Autohöfe vor

Nach der StVO wird ein Autohof „einmal am rechten Fahrbahnrand“ 500 bis 1 000 m vor der Ausfahrtstafel einer Anschlussstelle angekündigt (Anlage 3 der StVO zu § 42 Abs. 2, Abschnitt 10, Nr. 58). Entscheidend ist, ob die StVO dadurch die Beschilderung auf einen einzigen Hinweis auf Autohöfe beschränkt.

Der Wortlaut ist nicht eindeutig. Das wäre er nur dann, wenn ein Autohof „nur einmal“ angekündigt wird. Dieser begrenzende Zusatz fehlt. Der Wortlaut lässt ein Verständnis, dass mindestens eine Ankündigungstafel anzubringen ist, ebenso zu, wie ein Verständnis, dass höchstens eine Ankündigungstafel anzubringen ist. Die Regelung ist daher nach dem mit der Beschilderung von Autohöfen verbundenen Willen des Verordnungsgebers auszulegen. Dabei sind neben der systematischen Einbindung, entstehungsgeschichtliche Hinweise und vor allem der Sinn und Zweck der Regelung zu berücksichtigen.⁹

Aus dem systematischen Zusammenhang mit den übrigen Regeln zur wegweisenden Beschilderung folgt keine Beschränkung auf eine einmalige Beschilderung. Vorgaben zur konkreten Zahl der Hinweisschilder auf Autobahnen enthält die maßgebliche Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO, Abschnitt 10 (Wegweisung) nicht, auch nicht deren Unterabschnitt 3, der die Wegweiser auf Autobahnen regelt. Vor allem ist die vierfache Beschilderung für Tank&Rast-Anlagen nicht geregelt. Gegen eine solche Begrenzungswirkung der Beschilderung für die Autobahnversorgungs-Infrastruktur spricht auch, dass die Beschilderung der Tank&Rast-Anlagen in der StVO überhaupt nicht vorgesehen ist.

Aus den Verordnungsmaterialien folgt keine eindeutige Beschränkung auf eine einmalige Beschilderung. Der Verordnungsgeber führte zu der Beschilderung für Autohöfe aus, dass aus Gründen der Verkehrssicherheit generell ein Interesse daran bestehe, Verkehr weitgehend auf dem Autobahnnetz abzuwickeln und Auf- und Abfahrten sowie Fahrten auf dem nachgeordneten Straßennetz zu beschränken. Für die europarechtlich vorgeschriebenen Ruhezeiten für Lkw-Fahrer reichten aber die Lkw-Parkplätze an Autobahnnebenbetrieben nicht aus. Auch in Zukunft könne der Bedarf nicht gedeckt werden. Autohöfe müssten diese Lücke schließen. Diesem Umstand trage das neue Autohofschild Rechnung. Die Angaben zur Aufstellung dienten dem Ziel der eindeutigen und sparsamen Beschilderung.¹⁰ Der Verordnungsgeber nennt zwar die sparsame Beschilderung, sagt aber nicht, dass deswegen nur ein Hinweisschild aufgestellt werden darf.

Entscheidend sind letztlich Sinn und Zweck. Die Regeln der StVO über Hinweisschilder sind auf Grundlage des StVG erlassen worden, um die „zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“ zu treffen (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 lit. f StVG). Zweck der Wegweiser auf Autobahnen ist dementsprechend allein, die Sicherheit und Ordnung bzw. die Leichtigkeit des Verkehrs auf Autobahnen zu gewährleisten, um keine unnötigen Ablenkungen hervorzurufen.¹¹ Das stellt die StVO selbst klar. Die Richtzeichen, zu denen die Hinweisbeschilderung auf Autobahnen zählt, geben besondere Hinweise „zur Erleichterung des Verkehrs“ (§ 42 Abs. 1 Satz 1 StVO).

Die Beschilderung auf Autobahnen hat damit eine besondere Bedeutung für die Verkehrssicherheit. Dem Verkehrsteilnehmer müssen frühzeitig Hinweise für seine zu treffende Fahrentscheidung gegeben werden,¹² vor allem auch über Fahrtunterbrechungen (Parkplätze, Dienstleistungen). Das führt der Verordnungsgeber an, wonach Ziel der Regelung neben einer sparsamen Beschilderung vor allem eine eindeutige Regelung ist.¹³ Der Grundsatz der sparsamen, aber eindeutigen und verkehrssicheren Beschilderung ergibt sich auch aus § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, wonach Verkehrszeichen nur dort – aber gleichsam auch immer dort – anzuordnen sind, wo dies aufgrund der besonderen Umstände aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zwingend geboten ist.¹⁴ Die Beschilderung muss daher zwar sparsam sein. Sie darf aber nicht so sparsam sein, dass sie die Verkehrssicherheit nicht gewährleisten kann. Daraus folgt: Wenn eine Beschilderung zwingend geboten ist, muss sie erfolgen. Wenn eine mehrfache Beschilderung zwingend geboten ist, muss auch diese erfolgen. Der Grundsatz der sparsamen Beschilderung kann nicht einer effektiven Beschilderung entgegenstehen. Die effektive Beschilderung hat vielmehr den Vorrang vor der sparsamen Beschilderung.

Festzuhalten ist: Die StVO schreibt nicht vor, nur ein Hinweisschild am rechten Fahrbahnrand je Autohof zuzulassen. Soweit es aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs geboten ist, können weitere Hinweisschilder auf Autohöfe zugelassen werden.

2. Innenrecht des Bundes enthält keine Beschränkung auf ein Schild

Ergibt sich aus der StVO keine Beschränkung der Hinweisbeschilderung auf Autohöfe auf ein Schild, dann könnte sich allenfalls aus dem Innenrecht des Bundes eine Beschränkung ergeben.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO), die die StVO konkretisiert, enthält keine

8 1994: „Kriterien für die Aufstellung von Hinweiszeichen auf Autohöfe an Autobahnen“; September 2000: Einführung des Zeichens 448.1 in § 42 Abs. 8 StVO; Ende 2000/Anfang 2001: Richtlinien für die wegweisende Beschilderung auf Autobahnen (RWBA), die durch das Allgemeine Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nr. 26/2000 durch das BMV am 28. 12. 2000 eingeführt worden ist.

9 Vgl. BVerwGE 107, 275, 282 ff. (Frequenzzuweisung an Hörfunkprogramme), wo fraglich war, ob die Zahl der Programme, die über UKW verbreitet werden durften, auf drei limitiert war. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 MDR-StV veranstaltet der MDR „drei Hörfunkprogramme, die über UKW verbreitet werden“. Das BVerwG legte § 3 Abs. 1 Satz 1 MDR-StV nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern nach Systematik, Entstehung und Interpretation aus. Es kam zu dem Ergebnis, der Gesetzgeber gebe keine Höchstzahl, sondern eine Mindestzahl der terrestrisch zu verbreitenden Hörfunkprogramme vor.

10 Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften des BMV/BVU v. 29. 9. 2000, Verordnungsbegründung, BR-Drs. 599/00, S. 25.

11 OVG Rh.-Pf., NJW 2009, 695, 696 f.

12 Vgl. Nr. 1.1 Abs. 3 RWBA 2000; BMV, Vorbemerkungen zu den „Kriterien für die Aufstellung von Hinweiszeichen auf Autohöfe an Autobahnen“.

13 Verordnungsbegründung, BR-Drs. 599/00, S. 25.

14 Vgl. VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43.

verbindlichen Vorgaben zur Zahl der Schilder für Tank&Rast-Anlagen und Autohöfe.¹⁵

Gleiches gilt für die RWBA 2000, die Systematik, Gestaltung und Aufstellung der wegweisenden Beschilderung auf Bundesautobahnen und damit das sog. „blaue System“ in der Wegweisung regeln (Nr. 1 RWBA 2000). Sie stammen vom BMV und wurden durch ein allgemeines Rundschreiben eingeführt. Sie behandeln u. a. die Beschilderung „bewirtschafteter“ Rastanlagen (Tank&Rast) und „Hinweise auf Autohöfe“: Auf Tank&Rast-Anlagen wird mit dem Namen der Rastanlage und den Symbolen für die Servicebetriebe hingewiesen. Sie werden im Regelfall dreimal, und zwar fünf Kilometer, 1 000 m und 500 m vor der Ausfahrttafel angekündigt. Die Ausfahrt wird mit einer Ausfahrttafel und Ankündigungsbaken (Zeichen 450 bis 452 StVO) ausgeschildert. Insgesamt weisen damit vier Schilder auf Tank&Rast-Anlagen hin.¹⁶ Auf Autohöfe kann nach der RWBA 2000 in unmittelbarer Nähe zu Anschlussstellen mit nur einem Schild hingewiesen werden. Das Schild steht i. d. R. 500 m bis maximal 1 000 m vor der Ankündigungstafel der Anschlussstelle.¹⁷

Die RWBA 2000 sind für das „Aufstellungsermessen“ der zuständigen Landesverkehrsbehörden nicht verbindlich. Gegen die Verbindlichkeit spricht der Wortlaut (bloße „Richtlinien“). Das BMV hat zudem die für den Straßenverkehr und die Verkehrspolizei zuständigen obersten Landesbehörden um Umsetzung „gebeten“.¹⁸ Das wäre nicht notwendig gewesen, wenn der Bund die RWBA 2000 selbst als verbindliche Vorgabe angesehen hätte. Die Unverbindlichkeit der RWBA 2000 ist im Übrigen verfassungsrechtlich zwingend. Denn wenn die RWBA 2000 für die Länder bindende Vorgaben enthielten, dann wären sie verfassungswidrig. Das ergibt sich aus Folgendem:

Erlassen hat die RWBA 2000 das BMV. Auf Bundesebene kann aber nur die Bundesregierung im Bereich des Straßenverkehrsrechts ermessenslenkende, bindende Regelungen erlassen, und zwar in Form von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 84 Abs. 2 GG). Die „Bundesregierung“ ist das aus dem Bundeskanzler und den Bundesministerien bestehende Kollegium und nicht – wie hier das BMV – ein einzelnes Ministerium.¹⁹

3. Zwischenergebnis

Die Anbringung von Hinweisschildern auf Autobahnen steht im Ermessen der Straßenverkehrsbehörden der Länder. Sie bestimmen, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen sind (§ 45 Abs. 3 Satz 1 StVO). Bei der Hinweisbeschilderung für Autohöfe sind sie dabei weder durch die StVO an eine einfache Beschilderung gebunden noch durch Innenrecht des Bundes.

Die Länder dürfen also weitere Hinweisschilder auf Autohöfe anbringen. Die aufgrund der unverbindlichen „Bitte“ des Bundes aufgestellten Einführungserlasse der Länder zur RWBA 2000²⁰ können ohne Weiteres aus sachgerechten Erwägungen aufgehoben werden.²¹ Das werden sie auch zunehmend: In Baden-Württemberg wurde etwa einem Autohofbetreiber durch das Regierungspräsidium Tübingen die Erweiterung der Autohofbeschilderung gestattet, um die Versorgungslücke mit Rastanlagen im Verlauf der A 96 zu schließen.²² Auch in Bayern wird die Beschilderung von Autohöfen an die Bedeutung der Autohöfe angepasst.²³

III. Verfassungswidrigkeit der Beschilderungspraxis

Bei der Beschilderungsentscheidung muss die Straßenverkehrsbehörde ihr Ermessen nach dem Sinn und Zweck der Ermächtigung ausüben (§ 40 LVwVfG). Sie darf keine sachfremden Zwecke, die nicht durch das Gesetz vorgegeben sind, in ihre Entscheidung einbeziehen. Die gesetzlichen, vor allem verfassungsrechtlichen Grenzen sind zu beachten (Art. 20 Abs. 3 GG). Die

Bindung an die Grundrechte hat zur Folge: Die Länder können nicht nur, sondern müssen auch die Hinweisbeschilderung auf Tank&Rast-Anlagen und Autohöfe ändern, wenn die bestehende Beschilderungspraxis zu einem Ergebnis führt, das mit den Grundrechten der Autohofbetreiber unvereinbar ist.

1. Grundsatz: Gleichmäßige Teilhabe am System der wegweisenden Beschilderung geschützt

Die Autohofbetreiber können sich auf ihre Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG berufen. Die Berufsfreiheit schützt sie davor, dass staatliche Maßnahmen die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit behindern. Wenn staatliche Maßnahmen – wie hier die Beschilderung – mittelbar die Berufsausübung betreffen, gewährt Art. 12 GG Schutz, wenn die Maßnahmen im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden und mit der Berufsausübung in engem Zusammenhang stehen.²⁴

Das ist bei der Beschilderung an Autobahnen der Fall. Sie dient zwar unmittelbar der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs. Sie steht aber wegen der erheblichen Bedeutung der werbenden Beschilderung für die Ausübung des Berufs Autobahntankstellenbetreiber in engem Zusammenhang mit dieser. (Werbe-)Hinweisschilder sind für den Umsatz eines Autohofs und damit für den Erfolg der Berufsausübung ganz wesentlich.²⁵ Die Teilhabe an dem System der werbenden Hinweisbeschilderung muss den Autohofbetreibern damit grundsätzlich offenstehen.

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet darüber hinaus, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten ungleich zu behandeln, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Je intensiver

¹⁵ Die VwV-StVO verweist nur auf die RWBA 2000 (s. VwV-StVO zu den Zeichen 314, 332 bis 334 und 448 bis 453 Abs. III).

¹⁶ Nr. 8.1.1 Abs. 1; 2, 8.1.3 Abs. 3, 8.1.5 RWBA 2000; der „Regelplan 22“ (Bewirtschaftete Rastanlagen, Streckenbeschilderung, Anhang 5 zur RWBA 2000) zeigt die Streckenbeschilderung für bewirtschaftete Rastanlagen. Er zeigt die regelmäßige Aufstellung von vier Schildern: ein erstes Schild 5 km, ein zweites Schild 1 km und ein drittes Schild (Ankündigungstafel) 500 m vor der Ausfahrt sowie als viertes Schild die Ausfahrttafel.

¹⁷ Nr. 15.1 Abs. 1 RWBA 2000. Die Abmessung beträgt 2,0 x 2,8 m. Auf den Leistungsumfang des Autohofs kann mit grafischen Symbolen auf einem Zusatzschild hingewiesen werden. Es sind hierbei die Symbole zu verwenden, die auch das Leistungsangebot der bewirtschafteten Rastanlagen beschreiben. Ggf. kann auch das grafische Symbol „Werkstatt“ verwendet werden. Die Abmessungen des Zusatzschildes betragen 0,8 m x 2,8 m. Sollen mehr als vier Symbole gezeigt werden (maximal sechs), sind diese entsprechend zu verkleinern (Nr. 15.1 Abs. 3, 4, 5 RWBA 2000).

¹⁸ Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 26/2000 v. 28. 12. 2000.

¹⁹ BVerfGE 100, 249, 261.

²⁰ Z. B. in Baden-Württemberg die VwV über die RWBA 2000 und die Bedingungen für die Verwendung von zusätzlichen grafischen Symbolen gemäß der RWBA 2000 des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg v. 26. 4. 2001, Az.: 34-3851.1-02/173 und 62-3962.1/15, GABl. 2001, 696.

²¹ BVerfGE 104, 220, 223; BVerfGE 126, 33, 51. Sachgerechte Erwägungen sind etwa, dass Autobahnnebenbetriebe (Tank&Rast-Anlagen, aber auch die unbewirtschafteten Parkplätze an Autobahnen) die erforderlichen Lkw-Parkplätze alleine nicht zur Verfügung stellen können. Nur durch die verstärkte Nutzung von Autohöfen kann der Infrastrukturversorgungsauftrag an Autobahnen hinreichend erfüllt werden.

²² Schreiben des RP Tübingen v. 13. 3. 2008, Az.: 45-3/3953.2/3962.6.

²³ Das Bayerische Staatsministerium des Inneren hat zur Bereitstellung der notwendigen Lkw-Stellplätze an den Autobahnen bestimmt, dass Betreiber von Autohöfen, die binnen zwei Jahren in nennenswertem Umfang zusätzliche Stellplätze für Lkw schaffen, an der Autobahn eine zusätzliche Hinweisbeschilderung aufstellen dürfen (Schreiben des BayStMI an die Regierungen, Präsidien der Bayerischen Landespolizei und die Straßenbauämter v. 18. 11. 2008, Az.: IC4/IIId-3612.427-14 Kra).

²⁴ Sog. „objektiv berufsregelnde Tendenz“; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 12 Rn. 12.

²⁵ Vgl. für Werberegeln im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG BVerfGE 40, 371; BVerfG, NJW 2000, 1326.

dabei die Auswirkungen auf bestimmte (auch juristische) Personengruppen sind – wie hier auf die Betreiber von Autohöfen –, desto strenger sind die Anforderungen an diese Verhältnismäßigkeitsprüfung.²⁶

Im Fall einer Ungleichbehandlung bei der Berufsausübung sind die Berufsfreiheit und der Gleichheitssatz einheitlich zu betrachten. Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG schützt dann davor, dass ein Teil einer Berufsgruppe – hier: die Autohofbetreiber als Teil der Berufsgruppe der Betreiber von Verkehrsversorgungseinrichtungen – gegenüber einem anderen Teil – hier: den Betreibern von Tank&Rast-Anlagen als anderer Teil dieser Berufsgruppe – unangemessen benachteiligt wird. Je stärker sich dabei die Benachteiligung auf die Berufsausübungsfreiheit auswirkt, desto enger ist der Gestaltungsspielraum des Staates. Werden durch eine Berufsausübungsregelung nicht nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle (hier: die Autohofbetreiber) ohne zureichende sachliche Gründe wesentlich stärker belastet (hier: durch die zahlenmäßig geringere Beschilderung) als andere Gruppen (hier: die Betreiber von Tank&Rast-Anlagen), dann ist Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.²⁷

Festzuhalten ist, dass Tank&Rast-Anlagen und Autohöfe bei der werbenden Hinweisbeschilderung grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Man kann hier von einem Anspruch der Autohöfe auf gleichmäßige Teilhabe an dem System der Hinweisbeschilderung sprechen.

2. Urteil des OVG Rh.-Pf. vom 7. 8. 2008 – 7 A 10419/08

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (OVG Rh.-Pf.)²⁸ hat einen solchen Anspruch auf gleichmäßige Teilhabe für die Inhaberin einer Autogastankstelle anerkannt: Diese klagte auf die Anordnung eines entsprechenden Hinweisschildes an der Anschlussstelle einer Autobahn. Die Gastankstelle grenzte an einen Autohof in der Nähe der Anschlussstelle, hing aber mit diesem nicht zusammen. Das OVG Rh.-Pf. erkannte der Klägerin gleichwohl einen Teilhabeanspruch auf eine verkehrsrechtliche Hinweisbeschilderung auf der Autobahn zu.

Damit wurde sogar einer Autogastankstelle, die nicht mit einem Autohof zusammenhängt, ein Anspruch auf ein amtliches Hinweisschild zugebilligt. Grund dafür war, neuen Aspekten der Versorgungsinfrastruktur auf Autobahnen – hier dem zu erwartenden Anstieg der Zulassungszahlen von gasbetriebenen Kraftfahrzeugen – gerecht zu werden. Unzulässig ist es nach dem OVG Rh.-Pf., die an sich gebotene Teilhabe am Wettbewerb faktisch zu beschränken, wenn es sich dabei um eine „spürbare Verschlechterung der Konkurrenzsituation handelt“. Denn „ohne gleichmäßige ‚Teilhabe‘ an dem beschilderten Versorgungssystem, für das die Hinweisschilder entscheidende Elemente darstellen“, lassen sich ungerechtfertigte Grundrechtseingriffe nicht vermeiden.

3. Differenzierung im Verhältnis 4 : 1 nicht gerechtfertigt

Vor diesem Hintergrund ist die Beschilderungspraxis an Autobahnen zu beurteilen. Entscheidend ist, ob der Anspruch der Autohofbetreiber auf gleichmäßige Teilhabe an dem beschilderten Versorgungssystem aus übergeordneten, wichtigeren Gründen beschränkt werden kann. Dies würde aus den Besonderheiten des geregelten Sachbereichs zureichende sachliche Gründe von solcher Art und solchem Gewicht erfordern, die gerade eine um den Faktor 4 höhere Beschilderung der Tank&Rast-Anlagen gegenüber den Autohöfen rechtfertigen könnten.

Auffällig ist, dass weder in der StVO noch in den Verwaltungsvorschriften des Bundes für die erhebliche Differenzierung im Verhältnis 4 : 1 bei der Beschilderung Gesichtspunkte genannt werden, die die Differenzierung tragen sollen. Das bedeutet allerdings noch nicht, dass es solche Gründe nicht geben kann. Ob überhaupt und mit dem entsprechenden Gewicht solche sachli-

chen Differenzierungsgründe vorliegen, ist vielmehr nach Sinn und Zweck der Beschilderung von Autobahnversorgungseinrichtungen zu ermitteln.²⁹

Das Straßenverkehrsrecht ist nach der Zwecksetzung von StVG und StVO auf die Gewährleistung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtet.³⁰ Deshalb liegt es nahe, hier den Grund für die Differenzierung zu suchen. Ausgangspunkt könnte sein, dass eine „Schilderflut“ an Autobahnen grundsätzlich zu vermeiden ist, um keine unnötigen Ablenkungen bei Kraftfahrern hervorzurufen. Dieser Sicherheitsaspekt müsste allerdings die unterschiedliche Hinweisbeschilderung bei den beiden Arten von Infrastruktureinrichtungen rechtfertigen. Für die Tank&Rast-Anlagen steht aber nach der jahrzehntelangen Beschilderungspraxis fest, dass vier Schilder keine relevanten Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs begründen. Es ist nicht erkennbar, warum dies bei einer entsprechenden vierfachen Hinweisbeschilderung auf Autohöfe anders sein könnte. Das wird im Übrigen bestätigt durch die veränderte Praxis in Bayern und Baden-Württemberg,³¹ zu der es nicht gekommen wäre, wenn die weiteren auf Autohöfe hinweisenden Schilder mit erhöhten Risiken für die Sicherheit des Verkehrs verbunden wären.

Gerade die veränderte Praxis in Bayern und Baden-Württemberg deutet darauf hin, dass nicht zusätzliche Hinweise auf Autohöfe, sondern ihre Verweigerung den Verkehr gefährden. Solange auf Autohöfe nur durch ein einziges Schild hingewiesen wird, besteht eine viel größere Gefahr von abrupten Bremsmanövern und Fahrstreifenwechseln, um die Ausfahrt zum Autohof „noch zu erreichen“. Außerdem erhöht ein nur einmaliger, leicht zu übersehender schildermäßiger Hinweis auf Autohöfe die Gefahr, dass die dort vorgehaltenen Versorgungseinrichtungen nicht rechtzeitig erkannt und erreicht werden. Ein einmaliger Hinweis wird – jedenfalls von Autofahrern – zum Teil überhaupt nicht wahrgenommen, weil er wegen des dichten Lkw-Verkehrs auf der rechten Spur, der kontinuierlich weiter zunimmt, verdeckt wird und nicht gelesen werden kann. Damit besteht die Verkehrsgefahr des „Liegenbleibens“ auf der Autobahn oder des Überschreitens von Lenkzeiten.

Auch die Bundesregierung geht ausweislich der Regelung des § 33 StVO davon aus, dass Hinweise auf Autohöfe keine größeren Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs begründen als Hinweise auf Tank&Rast-Anlagen. Von dem aus Sicherheitsgründen erlassenen Werbeverbot auf Autobahnen hat die Bundesregierung in § 33 Abs. 3 StVO die Hinweisbeschilderung sowohl für Nebenbetriebe an Autobahnen wie für Autohöfe gleichermaßen ausgenommen, soweit sie Hinweise auf Dienstleistungen enthalten, die unmittelbar den Belangen der Verkehrsteilnehmer auf Bundesautobahnen dienen. Nach dieser normativen Wertung des Bundes können Beschilderungsdifferenzierungen der Landesbehörden nicht durch Sicherheitsaspekte gerechtfertigt werden.

²⁶ BVerfGE 55, 72, 88; BVerfGE 99, 367, 388.

²⁷ Vgl. etwa für die unentgeltliche Ölbevorratungspflicht von unabhängigen Importeuren als Teil der Berufsgruppe der Importhandelsunternehmen BVerfGE 30, 29, 327; für die Kostenerstattung bei der Beförderung Schwerbehinderter durch Betreiber öffentlichen Personenverkehrs in Fremdenverkehrs- und Kurgebieten als Teil der Berufsgruppe der privaten Nahverkehrsunternehmen BVerfGE 68, 155, 173; S. allgemein Jarass (Fn. 24), Art. 12 Rn. 32 a.

²⁸ NJW 2009, 695, 696 f.

²⁹ Von vornherein scheiden als Aspekt für die Differenzierung finanzielle Interessen des Bundes aus, der durch die Konzessionsabgabe von Tank&Rast von deren Erfolg profitiert, nicht aber vom Erfolg der Autohöfe. Finanzielle Interessen des Bundes spielen aber im Rahmen des Straßenverkehrsrechts gerade keine Rolle. Zur Rechtfertigung der Differenzierung bei der Beschilderung zwischen Tank&Rast-Anlagen und Autohöfen können sie nichts beitragen. Sie vermögen allenfalls zu erklären, warum der Bund an einer gleichmäßigeren Beschilderung der Autohöfe kein starkes Interesse hat.

³⁰ Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3 f. StVG.

³¹ Siehe dazu oben unter II.3.

Differenzierungskriterium könnte allerdings sein, dass die Fahrer von Pkw und Lkw auf der Autobahn „gehalten“ werden sollen, also bewusst keine Anreize geschaffen werden sollen, die Autobahn – wenn auch nur kurzfristig – zu verlassen. Das kann bei Lichte besehen schon kein legitimer Belang mehr sein. Denn es ist unstreitig, dass die Autobahnnebenbetriebe (Tank&Rast-Anlagen und unbewirtschaftete Parkplätze) alleine den Bedarf an erforderlichen Autobahn-Infrastrukturleistungen räumlich wie sachlich gar nicht mehr decken können. Es fehlen vor allen Dingen die erforderlichen Lkw-Stellplätze. Schon aus Kapazitätsgründen ist die Autobahnversorgungs-Infrastruktur um Autohöfe erweitert worden.

Davon abgesehen wäre ein solcher Belang auch nicht spürbar beeinträchtigt. Denn die begriffliche Eingrenzung des Autohofs derart, dass ein Autohof in unmittelbarer Nähe zur Autobahn liegen muss³² und dass „ein schneller Zugang“ gesichert sein muss,³³ stellt sicher, dass Hinweise auf Autohöfe die Bedeutung der Autobahn wahren. Der zeitliche Mehraufwand durch die Anfahrt des Autohofs ist unerheblich und dürfte i. d. R. bei nicht mehr als ein bis zwei Minuten liegen. Hier zeigt sich, dass der Autohof nur bei einer formalen Betrachtung außerhalb der Autobahn liegt, in Wahrheit aber gerade nach seiner begrifflichen Abgrenzung zur Autobahn im weiteren Sinne gehört.

In Betracht käme auch, die Differenzierung bei der Beschilderung darauf zu stützen, dass im Fall von Autohöfen ohnehin schon Hinweisschilder vorhanden sind und zwar auf die Autobahnausfahrt selbst, die zum Autohof führt. Das sind vor allen Dingen die sog. „Ankündigungstafel“ (Zeichen 448 der StVO in einem Abstand von 1 000 m zur Ausfahrt) und der sog. „Vorwegweiser“ (Zeichen 449 der StVO in einem Abstand von 500 m zur Ausfahrt). Daraus lässt sich allerdings kein Argument gegen einen Hinweis auf den an dieser Ausfahrt gelegenen Autohof ableiten, auch nicht unter dem Aspekt einer „Schilderflut“. Es ist vielmehr umgekehrt so, dass die Hinweise auf Autobahnausfahrten ohnehin dazu dienen, den Autobahnbenutzern aufzuzeigen, welche Ziele sie dort erreichen können. Nach der in der StVO vorgenommenen Einbeziehung von Autohöfen in die Autobahnversorgungs-Infrastruktur (§ 33 Abs. 3, Anlage 3 der StVO zu § 42 Abs. 2, Abschnitt 10, Nr. 58 StVO) stellt sich aus der Sicht eines vernünftigen Autofahrers bei jeder Ausfahrt die Frage, ob er hier mit einem Autohof einen ohne großen Zeitverlust nutzbaren Versorgungspunkt vorfindet oder nicht. Die Beschilderungspraxis bei Tank&Rast-Anlagen sieht kein Problem darin, auf eine solche Anlage schon in einem Abstand von fünf Kilometern hinzuweisen, während die StVO ein Hinweisschild in einem Abstand von fünf Kilometern auf eine Autobahnausfahrt nicht ausdrücklich vorsieht. In diesem Fünf-Kilometer-Abstand von der Ausfahrt wäre daher ohne Weiteres ein Hinweis auf einen Autohof möglich. Zudem können sowohl der Vorwegweiser (StVO-Zeichen 449) als auch die Baken (StVO-Zeichen 450) durch ein Zusatzschild oder durch Integration des Autohofsignets in das jeweilige Zeichen informativer gestaltet werden. Schon heute wird etwa die 300 m-Bake nach der ausdrücklichen Vorgabe der StVO³⁴ für einen Hinweis auf die Nummer der Ausfahrt genutzt. Die von solchen Zusatzinformationen noch freien Baken im Abstand von 100 m oder 200 m zur Ausfahrt könnten ohne Weiteres für Hinweise auf Autohöfe genutzt werden.

Da die hinweisende Beschilderung in einem Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen steht, die den Betreibern von Tank&Rast-Anlagen und Autohöfen auferlegt werden, könnte sich auch hieraus eine Rechtfertigung der Differenzierung bei der Beschilderung ergeben. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn die Betreiber der Tank&Rast-Anlagen größere gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen hätten, als die Autohöfe. Daran fehlt es. Bei der Bedarfserfüllungsfunktion für Benzin/Essen und Getränke/sanitäre Einrichtungen unterscheiden sich Tank&Rast-Anlagen und Autohöfe nicht (mehr).

Das Sortiment ist identisch. Das stellt die VwV-StVO³⁵ sicher, wonach ein „Autohof“ nach der StVO nur vorliegt, wenn der Autohof rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr geöffnet ist und immer die Tankmöglichkeit besteht, Essen und Getränke angeboten werden und sanitäre Einrichtungen vorhanden sind. Die erforderliche Bedarfsfunktion wird damit durch Autohöfe ebenso gut und sicher erfüllt wie durch Tank&Rast-Anlagen. Die erforderliche Bedarfsfunktion im Hinblick auf Lkw-Parkplätze wird durch die Autohöfe sogar besser erfüllt als durch Tank&Rast-Anlagen. Es sind die Autohöfe und nicht die Tank&Rast-Anlagen, welche fortwährend und in erheblichem Umfang die zusätzlichen Parkplätze schaffen, die der Autobahnen nutzende Lkw-Verkehr unter den gegebenen Bedingungen (Verkehrswachstum und Lenkzeitbeschränkungen) in stetig wachsendem Maße nachfragt.

4. Zwischenergebnis

Die Autohofbetreiber haben bei Verletzung geschützter Individualinteressen, vor allem grundrechtlicher Rechtspositionen ausnahmsweise einen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gerichteten Anspruch auf verkehrsregelndes Einschreiten und eine bestimmte verkehrsrechtliche Regelung.³⁶ Eine solche Grundrechtsverletzung ist bei der Beschilderung der Autohöfe gegeben. Denn faktisch wird die an sich gebotene Teilhabe am Wettbewerb ganz erheblich beschränkt und die Konkurrenzsituation deutlich verschlechtert. Sachliche Gründe, die eine ungleichmäßige Teilhabe an dem beschilderten Versorgungssystem rechtfertigen, gibt es nicht.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Als Ergebnis ist festzuhalten: Baden-Württemberg und die anderen Länder dürfen weitere Hinweisschilder für Autohöfe auf Autobahnen anbringen. Bundesrechtliche Vorgaben binden die Länder nicht. Weder die StVO noch die übrigen straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften des Bundes (VwV-StVO, RWBA 2000, Kriterien für die Aufstellung von Hinweiszeichen auf Autohöfe an Autobahnen) verpflichten die Länder, Autohöfe nur einmalig zu beschildern.

Die Länder müssen auch weitere Hinweisschilder für Autohöfe auf Autobahnen anbringen. Die Praxis, Autohöfe einfach, Tank&Rast-Anlagen dagegen vierfach zu beschildern, ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, weil der Anspruch der Autohofbetreiber auf gleichmäßige Teilhabe an dem System der wegweisenden Beschilderung ohne tragfähigen Grund beschränkt wird. Es gibt keine sachlichen Gründe, die nach Art und Gewicht die erhebliche Spreizung 1 (Autohöfe) zu 4 (Tank&Rast) bei der Beschilderung rechtfertigen können.

Abschließend stellt sich die Frage nach Lösungsmöglichkeiten. Denn entscheidend ist letztlich, wie sich die Beschilderung für Autohöfe zukünftig ohne grundrechtswidrigen Eingriff vornehmen lässt. Eine nur theoretische Option ist, auch auf Tank&Rast-Anlagen nur noch durch ein einziges Schild hinzuweisen. Denn die vier Hinweisschilder sind gerade unter dem für das Straßenverkehrsrecht zentralen Sicherheitsaspekt kein Luxus, sondern ein erfahrungsgestützter und damit nicht reduzierbarer Standard. Dafür spricht im Übrigen auch, dass die zuständigen Behörden in

32 VwV-StVO zu Zeichen 448.1 „Autohof“ Abs. 2; Nr. 1 der „Kriterien für die Aufstellung von Hinweiszeichen auf Autohöfe an Autobahnen“.

33 Nr. 3 der „Kriterien für die Aufstellung von Hinweisschildern auf Autohöfe an Autobahnen“.

34 Anlage 3 der StVO zu § 42 Abs. 2, Abschnitt 7, Nr. 21 StVO.

35 Zu Zeichen 448.1 „Autohof“ (Abs. 2).

36 BVerwG, NVwZ 1990, 256 zu Wegweisern nach § 42 Abs. 8 StVO; OVG Rh.-Pf., NJW 2009, 695, 696 zu einem weder in der StVO noch in den RWBA 2000 vorgesehenen Hinweisschild auf der Autobahn für eine Gastankstelle.

Bayern und Baden-Württemberg wie dargelegt die Problematik nicht durch eine Verringerung der auf Tank&Rast-Anlagen hinweisenden Schilder, sondern durch zusätzliche Hinweisschilder auf Autohöfe angegangen sind.

Deshalb kann die Ungleichbehandlung nur durch eine verstärkte Hinweisbeschilderung bei Autohöfen behoben werden. Dabei wird im Regelfall eine ebenfalls vierfache Beschilderung von Autohöfen geboten sein. Denn durch eine vierfache Beschilderung auch von Autohöfen wird lediglich der bei Tank&Rast-Anlagen in jahrzehntelanger Verwaltungspraxis und Erfahrung gewonnene, auf Sicherheitsabwägungen zurückgehende Standard auf die zweite Art von Autobahnversorgungseinrichtungen übertragen.

Nur im Einzelfall kann eine besondere Situation vor Ort dazu führen, dass auf den vierten Hinweis auf den Autohof verzichtet werden muss, um andere Informationen im Zusammenhang mit der Autobahnausfahrt sicher und gefahrungsfrei transportieren zu können. Ein zweites und drittes auf den Autohof hinweisendes Schild, etwa auf den Baken, wird sich immer anbringen lassen, weil dazu nach dem Vorbild der Beschilderung von Tank&Rast-Anlagen ein großer Streckenabschnitt von jedenfalls fünf Kilometern vor der Ausfahrt zur Verfügung steht und weil im Übrigen mit Zusatzschildern und der Zusammenfassung von Informationen auf einem Schild gearbeitet werden kann.

Wer zahlt für Fehler des Landratsamts als untere Verwaltungsbehörde?

Von Prof. Dr. Stefan Stehle¹

Bekanntlich ist das Landratsamt in Baden-Württemberg nicht nur Behörde des Landkreises, sondern auch Staatsbehörde.² Begeht im letzteren Fall der Landrat oder ein anderer Beamter im Landratsamt eine Amtspflichtverletzung, haftet das Land, § 53 Abs. 2 Satz 1 und § 56 Abs. 2 Satz 1 LKrO. Wie sind vor diesem Hintergrund aber § 53 Abs. 2 Satz 2 und § 56 Abs. 2 Satz 2 LKrO zu verstehen, wonach in diesen Fällen Haftungskosten über 10 000 € „vom Land dem Landkreis erstattet“ werden?

Amtshaftungsfälle wegen eines Fehlers des Landratsamts als untere Verwaltungsbehörde kommen in praxi immer wieder vor. Man denke etwa an einen Kreisbeamten, der beim Landratsamt in der unteren Straßenverkehrsbehörde tätig ist und einem Fernfahrer rechtswidrig und unter Anordnung des Sofortvollzugs die Fahrerlaubnis entzieht. Bis der Fehler bereinigt ist, ist der Fernfahrer gehindert, seiner Berufstätigkeit nachzugehen. Ihm entsteht Verdienstausschlag. Man muss das Beispiel nur wenig abwandeln, um zu einer Amtspflichtverletzung des Landrats zu kommen: Etwa, wenn er es ist, der die untere Straßenverkehrsbehörde bei sich im Landratsamt rechtswidrig anweist, dem Fernfahrer sofort vollziehbar die Fahrerlaubnis zu entziehen. Wer haftet für diese Fehler?

I. Ermittlung der passivlegitimierten Körperschaft

1. Anvertrauungstheorie

Begeht ein hoheitlich handelnder Amtswalter eine Pflichtverletzung, haftet dafür grundsätzlich diejenige „Körperschaft, in deren Dienst er steht“, § 839 BGB, Art. 34 GG.

Zur Ermittlung der hiernach passivlegitimierten Körperschaft hat der BGH die sog. Anvertrauungstheorie entwickelt.³ Danach haftet diejenige Körperschaft, die „dem Amtsträger das Amt, bei dessen Ausnutzung er fehlsam gehandelt hat, anvertraut hat, wer mit anderen Worten dem Amtsträger die Aufgaben, bei deren Wahrnehmung die Amtspflichtverletzung vorgekommen ist, übertragen hat“.⁴ Mit dieser Rechtsprechung hat der BGH den alten Streit um die Anstellungs- und die Funktionstheorie entschärft.

Nach dem BGH gilt im Ausgangspunkt: Es haftet diejenige öffentlich-rechtliche Körperschaft, die den Amtsträger angestellt hat und ihn besoldet (in der vormaligen Terminologie: Anstellungstheorie). Daher haften etwa Gemeinden für Amtspflichtverletzungen ihrer Bediensteten – und zwar nicht nur, soweit diese Selbstverwaltungsaufgaben erledigen, sondern auch, soweit sie im übertragenen Wirkungskreis tätig sind.⁵

In manchen Fällen versagt die Anstellungstheorie jedoch. So gibt es Amtswalter, die überhaupt keine öffentlich-rechtliche Anstellungskörperschaft besitzen (bspw. beliehene Zivilpersonen wie etwa der amtlich anerkannte Sachverständige für den Kraftfahrzeugverkehr beim TÜV oder der DEKRA⁶). Und es gibt Amtswalter, die gewissermaßen zwei Anstellungskörperschaften aufweisen. Hierher gehört insbesondere der Landrat. Er wird auch bezeichnet als Beamter mit „Doppelstatus“.⁷ Einerseits ist er

Organ des Landkreises (und wird von ihm besoldet), andererseits ist er Organ des Landes, soweit er mittels „Organleihe“ als untere staatliche Verwaltungsbehörde für das Land tätig wird.⁸

¹ Der Autor ist Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

² Anders in denjenigen Bundesländern, in denen das Landratsamt kommunale Einheitsbehörde ist, also ausschließlich Behörde des Landkreises. Dies ist etwa im Freistaat Sachsen der Fall, vgl. § 1 Abs. 4 der sächsischen Landkreisordnung: „Behörde des Landkreises ist das Landratsamt“. Zum Ganzen Jacob, in: Sponer/Jacob/Menke, Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen, 3. Aufl. 2004, § 1 Rn. 6; vgl. auch Sponer, a. a. O., Vorbem. 2 a bis f.

³ BGHZ 53, 217; BGHZ 87, 202.

⁴ BGHZ 53, 217.

⁵ BGHZ 11, 192; BGH, DÖV 1981, 383; BGH, NJW 1984, 228.

⁶ Er ist Angestellter des TÜV oder der DEKRA, also einer privatrechtlichen GmbH – und nicht einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft i. S. d. § 34 Satz 1 GG. Weil es in diesen Fällen also an einer öffentlich-rechtlichen Anstellungskörperschaft fehlt, geht die Anstellungstheorie ins Leere. Daher ist die Funktionstheorie anzuwenden. Danach haftet diejenige öffentlich-rechtliche Körperschaft, die die betreffende Zivilperson beliehen hat, sie also mit der Aufgabe betraut hat, die im Einzelfall wahrgenommen und bei der die Amtspflichtverletzung begangen wurde. Im Falle des amtlich anerkannten Sachverständigen für den Kraftfahrzeugverkehr haftet folglich das beliehene Land, vgl. BGHZ 49, 108; OLG Köln, NJW 1989, 2065. Entsprechendes gilt bei *Verwaltungshelfern* (bspw. Abschleppunternehmer, die die Polizei als weisungsgebundene „Erfüllungsgehilfen“ hinzuzieht). Auch bei ihnen fehlt es an einer öffentlich-rechtlichen Anstellungskörperschaft, sodass diejenige öffentlich-rechtliche Körperschaft haftet, die dem Verwaltungshelfer die konkrete Aufgabe übertragen hat. Zum Ganzen etwa Papier, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Stand: Januar 2009, Art. 34 Rn. 295 ff.

⁷ Vgl. nur Papier (Fn. 6), Art. 34 Rn. 297.

⁸ An einer solchen Doppelstellung des Landrats fehlt es nur in denjenigen Bundesländern, in denen das Landratsamt kommunale Einheitsbehörde