

Bericht

Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau

– Bericht über das Forschungsseminar der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen am 27/28. September 2004 in Saarbrücken –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück*

Wie das Wetter, die Börse und die allgemeine Konjunktur unterliegt auch die Planung deutlichen Wellenbewegungen. Das gilt nicht zuletzt auch für die Straßenplanung. Einem Stimmungshoch folgt ein Tief, an das sich – wenn alles gut geht – wieder ein weiteres Hoch anschließt. Und das Tempo der Planung ändert sich auch. Phasen, die von einer Aufbruchstimmung und einer euphorischen Beschleunigung gekennzeichnet sind, folgen verzögernde Elemente, die von einer Philosophie einer »neuen Langsamkeit« geprägt sind. In Zeiten leerer Staatskassen scheint der Ruf nach weiteren Beschleunigungen wenig Widerhall zu erzeugen. Aber der Schein könnte trügen. Auf eine Taktik der Verzögerung von Straßenbauprojekten wird sich in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und einer wirtschaftlichen Stagnation ebenfalls kaum ein Politiker festlegen lassen. Grund genug, dieses Spannungsfeld von Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau in den Mittelpunkt der diesjährigen Straßenrechtlichen Fachtagung zu stellen, zu der sich, einer langjährigen Tradition folgend, ein handverlesener Kreis von Fachvertretern der Straßenbauverwaltung aus Bund und Ländern sowie Wissenschaft und Anwaltschaft in herbstlicher Runde unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. *Willi Blümel* (Speyer) und Prof. Dr. *Klaus Grupp* (Saarbrücken) am 27. und 28. 9. 2004 in den Räumen der Universität des Saarlandes versammelt hatten.

Beschleunigung der Verkehrswegeplanungen

Das Verkehrswegerecht ist einem ständigen Wandel unterworfen, beschrieb auch Ltd. Ministerialrat *Gerhard Geyer* (München) die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte. Wenn Mitte der fünfziger Jahre ein Planfeststellungsbeschluss noch auf 8 oder 10 Schreibmaschinenseiten untergebracht werden konnte, füllt er heute nicht selten ganze Aktenschränke. So hat etwa der A 71-Beschluss immerhin 1263 Seiten und 12 Bände Pläne mit einem verfügbaren Teil von allein 56 Seiten, wusste der Bayerische Ministerialbeamte zu berichten. Vor allem seit der Deutschen Einheit sind zahlreiche gesetzliche Regelungen angetreten, Vereinfachungen herbeizuführen und das Planfeststellungsverfahren zu straffen. Das Planungsvereinfachungsgesetz¹, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz², das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz³ oder auch die Investitionsmaßnahmegesetze⁴ geben hierfür nur einige Stichworte. Die Planungs- und Zulassungsverfahren wurden beschleunigt und der Grundsatz »Reparieren geht vor Kassieren« eingeführt, wie er auch in § 17 Abs. 6 c FStrG zum Ausdruck kommt. Für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wurde durch § 5 VerkPIBG eine zeitlich befristete, Ende des Jahres 2004 auslaufende erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG eingeführt.

Geyer stellte den Beschleunigungsregelungen alles in allem ein respektables Zeugnis aus. Die Verfahren haben sich von der Antragstel-

lung bis zum Beschlusserlass auf durchschnittlich 15 Monaten verkürzt. Auch die Qualität der Verfahren und der Planungsergebnisse habe deutlich gewonnen. Allerdings ziehen neue Gewitterwolken aus Brüssel auf, die den Planern Kopfschmerzen bereiten. Habitat- und Vogelschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung oder auch das Vergaberecht enthalten neue Fallstricke, durch die ein Straßenbauvorhaben durchaus auch einmal über längere Zeit ins Schlingern geraten kann⁵. Und weitere Umsetzungserfordernisse des europäischen Umweltrechts stehen unmittelbar vor der Tür: Die Richtlinie zur Plan-UP⁶ mit einer Umweltpflicht von rahmensetzenden Plänen und Programmen, deren Umsetzung in das Fachplanungsrecht noch aussteht, die Århus-Konvention und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie, die mehr Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit und verstärkte Klagerechte bringen wird, die Informationsrichtlinie, die den Weg in eine gläserne Verwaltung ebnet, die Umgebungslärmrichtlinie⁷ oder Luftqualitätsrichtlinie⁸, die neue Standards für Schadstoffmissionen setzt, sie alle sind dafür nur einige der prominenten Beispiele. Viele der in Saarbrücken versammelten Straßenrechtler waren sich wohl nicht so ganz sicher, ob sie den neuartigen Anforderungen eher mit Skepsis gegenüberstehen oder die vor allem anglo-amerikanisch geprägten Regelwerke in einer Flucht nach vorn geradezu mit offenen Armen empfangen sollten.

Bei manchem der Zuhörer mag da die Skepsis überwogen haben. Diesem »Unbehagen vor Europa«, wie *Geyer* es bezeichnete, steht die deutsche Politik vielfach ratlos gegenüber. Die deutschen Gesetzesinitiativen reißen allerdings nicht ab. So wird eine Verlängerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG über das Auslaufen der Regelung zum Ende dieses Jahres bis zum 31. 12. 2019 gefordert⁹ oder bei Verlängerung bis Ende des Jahres 2010¹⁰ eine Erstreckung der erstinstanzlichen Zuständigkeit auch auf die alten Bundesländer

- 5 BVerwG, Urteil vom 1. 4. 2004 – 4 C 2.03 –, DVBl. 2004, 1151 – Hochmoselbrücke.
- 6 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. vom 21. 7. 2001, Nr. L 197, S. 30).
- 7 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25. 6. 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. EG vom 18. 7. 2002 L 189/12); vgl. auch Empfehlungen der Kommission vom 6. 8. 2003 über Leitlinien für die geänderten vorläufigen Berechnungsmethoden für Industrie-, Flug-, Straßenverkehrs- und Eisenbahnlärm und diesbezügliche Emissionsdaten (ABl. EG vom 22. 8. 2003 L 212/49).
- 8 Richtlinie 96/62/EG vom 27. 9. 1996 (ABl. EG L 296/55) (Rahmenrichtlinie 1996) und Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. 4. 1999 (ABl. EG L 163/41) (Tochterrichtlinie).
- 9 Deutscher Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verkehrswegebeschleunigungsgesetzes, vom 3. 4. 2003, Drucks. 15/777. Ursprünglich galt dieses Gesetz lediglich für Verkehrswege der Eisenbahnen des Bundes bis zum 31. 12. 1999, für die übrigen Bereiche dagegen nur bis zum 31. 12. 1995. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 15. 12. 1995 (BGBl. I S. 1840) wurde die Geltungsdauer des Gesetzes für den gesamten Regelungsbereich bis zum 31. 12. 1999, mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 22. 12. 1999 (BGBl. I S. 2659) bis zum 31. 12. 2004 verlängert.

* Zu den vorangegangenen Tagungen die Berichte *Rieder*, DVBl. 2001, 352; *Stüer*, DVBl. 1995, 1345; *ders.*, DVBl. 1997, 479; *ders.*, DVBl. 1998, 224; *ders.*, DVBl. 1999, 1640; *ders.*, DVBl. 2002, 238; *ders.*, DVBl. 2003, 582; *ders.*, DVBl. 2003, 1437.

1 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege vom 17. 12. 1993 (BGBl. I S. 2123).
 2 Gesetz Beschleunigung der Verkehrswegeplanung vom 16. 12. 1991 (BGBl. I S. 2174).
 3 Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12. 9. 1996 (BGBl. I S. 1354).
 4 BVerfG, Beschluss vom 7. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, 1 = DVBl. 1997, 42; *Stüer*, DVBl. 1991, 1333.

für erforderlich gehalten¹¹. Allerdings kann dies mit der ursprünglichen Gesetzesbegründung, die Gerichte seien in den neuen Ländern zu einer zeitangemessenen Entscheidung wichtiger Verkehrsprojekte nicht in der Lage, wohl nicht mehr so richtig begründet werden. Nicht ohne Grund hat sich daher auch das BVerwG¹² mit seinem Präsidenten *Eckart Hien*¹³ an der Spitze aus verfassungsrechtlicher Sicht eher kritisch zu einer nochmaligen Verlängerung der als Ausnahme gedachten, zeitlich befristeten erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG geäußert.

Unterdessen kursieren verschiedene Papiere, in denen die Forderung erhoben wird, das Planungsverfahren weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen. Natürlich wird auch dort gefordert, »das Bauen einfacher zu machen«, was immer man darunter konkret versteht. Allerdings regiert bei der öffentlichen Hand zumeist der Rotstift, sodass den Verkehrsprojekten auch aus dieser Ecke Ungemach droht, selbst wenn die Verfahren weiter beschleunigt würden. Eine wirkliche Beschleunigung der Verfahren wird aber – da war sich *Geyer* sicher – nur gelingen, wenn auch in Brüssel die Einsicht wächst, zu einer Deregulierung beizutragen und nicht durch weitere europarechtliche Vorgaben die Erfolge der Beschleunigung auf nationaler Ebene wieder vollständig zunichte zu machen.

Die *Diskussion* wartete auch mit durchaus handfesten Vorschlägen auf. Vergleichbar mit den Bedarfsplangesetzen solle der Gesetzgeber die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls definieren und damit eine Leitentscheidung für habitat- oder vogelschutzgefährdete Projekte treffen (Ministerialrat *Jürgen Kern*, Wiesbaden). Zugleich wurde gerade von den Vertretern aus den neuen Ländern die Forderung erhoben, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zu verlängern. Dem standen allerdings verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber. Auch wurde der mehr praktische Einwand erhoben, dass die Gerichte in räumlicher Nähe zu den Verkehrsprojekten entscheiden sollten, was für die Rückkehr der Zuständigkeiten zum OVG/VGH spreche. Gelegentlich lief die Diskussion auch zu Grundsätzlichem auf. Aus der Sicht der Umwelt sei eine Beschleunigung von Verfahren mit dem Ziel der Verwirklichung neuer Projekte nicht immer wünschenswert, und es sei gar nicht so schlecht, wenn eine Reihe von Pläne in der Schublade bleiben (Priv.-Doz. Dr. *Ulrich Stelkens*). Eine Verfahrensverzögerung könne daher durchaus vorteilhaft sein. Auch könne der Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Nutzungsinteressen wohl nur auf der Grundlage einer Umweltplanung entschieden werden, die bisher weitgehend noch fehle (Rechtsanwalt Prof. Dr. *Michael Uechtritz*, Stuttgart). Vielfach wurde auf der anderen Seite aber auch Unmut laut, dass ein zu engmaschiges Regelwerk aus Brüssel viele Projekte verhindern könne. Das sei vor allem für Projekte, die bereits seit Jahrzehnten mit großem finanziellen Aufwand geplant worden sind, außerordentlich misslich und dem Steuerzahler kaum zu vermitteln. Auch die Naturschutzverbände dürften hier nicht überziehen. Es sei daher sachgerecht, auch die Umweltverbände in die Präklusionswirkungen einzubeziehen, wie sie für den Bürger gelten¹⁴.

Die Bedeutung der Umweltinformationsrichtlinie für die Straßenbauverwaltung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Verwaltungsentscheidungen hat in Europa und damit auch in Deutschland Konjunktur, machte Regierungsdirektorin *Jutta Schmidt* (Mainz) klar. Erst kürzlich ist die Plan-UP-Richtlinie¹⁵, die eine Umweltprüfung für

rahmensetzende Pläne und Programme verlangt und die Projekt-UVP¹⁶ ergänzt, durch das EAG Bau¹⁷ in das Städtebaurecht und Raumordnungsrecht umgesetzt worden. Weitere Änderungen im Zusammenhang mit dieser Richtlinie für den Bereich des Fachplanungsrechts stehen durch das Gesetz zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie (SUPG)¹⁸ unmittelbar bevor. So ist im Verfahren zur Aufstellung der Regionalpläne die Öffentlichkeit ebenso wie in der Bauleitplanung zu beteiligen. Bei der Behörde verfügbare Umweltinformationen sind dabei offen zu legen. Aber damit nicht genug. Auf der Ebene des Europarechts ist ein ganzes Bündel von Richtlinien in Kraft getreten oder steht vor der Verabschiedung, das der nationale Gesetzgeber umzusetzen hat. Eine neue Umweltinformationsrichtlinie¹⁹ soll die bisher geltende Umweltinformationsrichtlinie ablösen. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie²⁰ soll der Öffentlichkeit vor allem in Planungsverfahren erweiterte Informations- und Stellungnahmemöglichkeiten verschaffen.

Weiterer Reformbedarf, der über das vorgenannte Richtlinienrecht noch hinausgeht, ergibt sich nach den Worten der Straßenrechtlerin im Mainzer Wirtschaftsministerium aus dem Übereinkommen von Århus, dem auch die Bundesrepublik beigetreten ist. Dieses UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (»Århus-Konvention«) enthält die Grundregeln zur Förderung der Beteiligung von Bürgern in Umweltangelegenheiten und der Durchsetzung des Umweltrechts. Das Übereinkommen verfolgt das Ziel, die Bürger in verstärktem Maße an der Durchsetzung des Umweltrechts zu beteiligen und durch ihre Einbeziehung in die Umweltschutzpolitik – insbesondere in den Staaten des früheren Ostblocks – zur Stärkung der Demokratie beizutragen. Das Handeln der Verwaltung im Umweltbereich soll transparenter gemacht und bestehende Vollzugsdefizite mit Hilfe einer informierten Öffentlichkeit bekämpft werden. Hierzu bietet die Konvention ein »Dreisäulenmodell« an: Die Vertragsparteien gewähren das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Der Zugang zu Umweltinformationen kann von jedermann geltend gemacht werden, auch wenn er kein konkretes Interesse nachweist (Art. 4 Århus-Konvention). Die Informationen sind durch die öffentliche Verwaltung aber auch sonstige Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (Art. 2 Nr. 2 Århus-Konvention), grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Antragstellung zu erteilen. Bei den im Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, aber auch bei anderen Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei der Entscheidung anzumessen zu berücksichtigen. Diese Teile

gen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG vom 21. 7. 2001, Nr. L 197, S. 30).

16 Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5.

17 Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (EAG Bau) vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359).

18 Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) Drucks. 15/3441 vom 29. 6. 2004.

19 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. 1. 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, vom 14. 2. 2003 (L 41/26); Umsetzungsfrist 14. 2. 2005.

20 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 5. 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. vom 25. 6. 2003 (L 156/17); Umsetzungsfrist 25. 6. 2005.

10 FDP-Fraktion, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes, vom 18. 12. 2002, Drucks. 15/221.

11 Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, vom 2. 1. 2004, Drucks. 15/2311.

12 BVerwG, Urteil vom 22. 1. 2004 – 4 A 4.03 –, DVBl. 2004, 655.

13 *Eckart Hien*, DVBl. 2004, 464.

14 Korrektur des § 61 BNatSchG, vgl. BVerwG, Urteil vom 1. 4. 2004 – 4 C 2.03 –, DVBl. 2004, 1151 – Hochmoselbrücke.

15 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkun-

der Århus-Konvention sind bereits durch Richtlinienrecht der EU umgesetzt²¹.

Den größten Sprengstoff enthält Art. 9 Århus-Konvention, der den Zugang zu Gerichten regelt. Denn nicht nur gegen die Ablehnung von Informationsbegehren (Art. 9 Abs. 1 Århus-Konvention), sondern auch im Blick auf die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen für Vorhaben mit Öffentlichkeitsbeteiligungspflicht (Art. 6 Århus-Konvention) muss der Weg zu den Gerichten offen stehen (Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention)²².

Der Umsetzung dieser Århus-Konvention sind auf der Ebene des Europarechts drei weitere Regelwerke gewidmet. Durch einen Beschluss des Rates soll die Århus-Konvention Bestandteil des Europarechts werden²³. Die sich daraus ergebenden Anforderungen sollen in einer Verordnung umgesetzt werden²⁴. Der Zugang der Öffentlichkeit und von Verbänden zu Gerichten soll in einer weiteren Richtlinie geregelt werden²⁵.

Inzwischen sind auch die Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des europäischen Richtlinienrechts etwas in Fahrt geraten. So ist ein Gesetzentwurf zur Neugestaltung des UIG²⁶ in die parlamentarischen Beratungen eingebracht, der nach Möglichkeit am Tage des Ablaufs der Umsetzungsfrist der neuen Informationsrichtlinie am 14. 2. 2005 in Kraft treten soll. Erste Vorstellungen im Sinne von Eckpunkten liegen auch für ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) auf dem Tisch. Diese Regelungen sollen die Århus-Konvention weiter umsetzen und vor allem auch die Frage behandeln, in welchem Umfang wegen der beabsichtigten Ausweitung der Klagerechte der Öffentlichkeit und von Nichtregierungsorganisationen (Verbänden) Einschnitte in unser traditionelles Rechtsschutzsystem erforderlich sind und die Popularklage zumindest teilweise neben die am subjektiven Rechtsschutz ausgerichteten Klagemöglichkeiten tritt.

Der deutsche Gesetzgeber hat hier wenig Spielraum, sondern muss das europäische Richtlinienrecht eins zu eins umsetzen, wenn er nicht in Schwierigkeiten geraten will. Das stand für die Mainzer Regierungsdirektorin fest. Durch das UIG soll das nationale Recht für die informationspflichtigen Stellen des Bundes daher an die zwingen-

den Vorhaben der Richtlinie 2003/4/EG angepasst werden. Zugleich stellt das Gesetz einen Beitrag zur Umsetzung der Århus-Konvention dar. Inhaltlich wird durch das neue UIG der freie Zugang zu Umweltinformationen erweitert. Der Begriff der Umweltinformationen soll ausgeweitet und präzisiert werden. Der Kreis der zur Information verpflichteten Stellen soll einerseits vergrößert und andererseits eingeschränkt werden. So sollen nach dem neuen UIG alle Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet sein, unabhängig davon, ob sie spezielle Umweltschutzaufgaben haben. Der Kreis der verpflichteten Stellen soll im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingeschränkt werden und sich nur noch auf informationspflichtige Stellen des Bundes beziehen. Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag soll genauer ausgestaltet und insgesamt gestärkt werden. Außerdem sollen die informationspflichtigen Stellen auch zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verpflichtet sein, wobei das UIG hinsichtlich Inhalt und Art der zu verbreitenden Umweltinformationen bestimmte Vorgaben enthalten soll.

Die Vorgaben der neuen Umweltinformationsrichtlinie erweitern in der Tendenz die Informationsrechte der Öffentlichkeit und lassen für den deutschen Gesetzgeber in der Tat wenig Spielräume. Die Behörden haben in Zukunft den Bürger bei seiner Antragstellung zu beraten (Art. 3 Abs. 3 Informationsrichtlinie) und ihm bei der Behörde vorhandene Informationen in geeigneter Form, beispielsweise als Kopie, zur Verfügung zu stellen. Die Informationen sollen von der Behörde nach Möglichkeit auf elektronischem Wege zur Verfügung gestellt werden (Art. 3 Abs. 4 Informationsrichtlinie). Zudem ist von den Mitgliedstaaten eine Art Widerspruchsverfahren sowie ein sich anschließendes Gerichtsverfahren zu regeln (Art. 6 Umweltinformationsrichtlinie). Auch bei der Verbreitung der Umweltinformationen wird das Internet einbezogen, über das eine Information der Öffentlichkeit über die erforderlichen Angaben möglich ist (Art. 7 Umweltinformationsrichtlinie). Zugleich sollen die Mitgliedstaaten eine Vergleichbarkeit der Informationen anstreben und so zur Qualitätssicherung beitragen.

Das UIG wird auf die Dauer mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vereinigt, wurde in der *Diskussion* vermutet. Allerdings setzt der Datenschutz Grenzen, machte Hessens Datenschutzbeauftragter Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* (Tübingen) klar. Der Bürger jedenfalls dürfe zwar durchaus in die Verwaltung hineinschauen, nicht jedoch selbst zum gläsernen Menschen werden. Die Datenschutzgesetze müssen daher dem Informationsgesetz vorgehen, sodass nicht jeder Aktenvorgang der Verwaltung dem Bürger offen liegen muss. Vor allem personenbezogene Daten unterliegen der Informationspflicht nicht. Die Ablehnung einer Information muss allerdings besonders begründet werden. Einzelheiten blieben in der Diskussion aber offen. Ist es etwa zulässig, wenn aufgrund von Informationen ein Industrieunternehmen als Umweltverschmutzer lokalisiert werden kann? Und wie ist bei dem Eigentümer zu verfahren, dessen Grundstück durch das Straßenbauvorhaben in Anspruch genommen werden soll? Dürfen seine Daten unverschlüsselt veröffentlicht werden? Offen ist auch die Frage, welche Folgen sich aus einer Verletzung der Informationspflichten ergeben und ob sich eine unzureichende Information auf den Bestand nachfolgender Verwaltungsentscheidungen auswirken kann. – Fragen über Fragen, die noch der Aufarbeitung bedürfen. Zugleich wurde allerdings auch etwas Entwarnung gegeben. Denn in der Vergangenheit waren die Auskunftsansprüche eher selten, wurde aus der Praxis erfreut berichtet.

Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung

Die Autobahnen und Bundesstraßen werden durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung geführt. Das Land führt aus, der Bund bezahlt, ist dafür eine griffige Formel. Doch was auf den ersten Blick ganz einfach daherkommt, ist durchaus nicht ohne Rechtsprobleme. Im Innenverhältnis können die Länder bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben auf den Bund weitgehend Rückgriff nehmen und eine entsprechende Erstattung verlangen. Allerdings müssen sie beispielsweise für die Planungskosten selbst aufkommen. Nach außen treten

21 Art. 9 Abs. 1 Århus-Konvention durch die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. 1. 2003 (ABl. EG L 41/26), die den Informationsanspruch der Konvention durch ein Klagerecht absichert; Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. 5. 2003 (ABl. EG L 156/17), welche die durch die Konvention erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Verfahren der UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG) und der IVU-Richtlinie (Richtlinie 96/61/EG) durch den Zugang zu den Gerichten ermöglicht.

22 *Stüer*, DVBl. 2004, 27.

23 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Gemeinschaft KOM(2003) 625 endg.; Ratsdokument 14153/03, BR-Drucks. 848/03 vom 6. 11. 2003.

24 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2003) 622 endg.; Ratsdokument 14152/03 vom BT-Drucks. 849/03 vom 6. 11. 2003.

25 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM(2003) 624 endg., Ratsdokument 14154/03, BT-Drucks. 850/03 vom 6. 11. 2003.

26 Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, Drucks. 15/3406 vom 21. 6. 2004, sowie Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucks. 15/3680 vom 3. 9. 2004.

die Länder Dritten gegenüber vielfach als eigene Aufgabenträger in Erscheinung – so etwa im Vergabeverfahren. Allerdings ist in vermögensrechtlichen Angelegenheiten das Vertretungsverhältnis zu meist erkennbar. Denn nach § 7 der 1. Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für Fernstraßen (AVVFStr.) vertreten die Länder den Bund im Bereich der Auftragsverwaltung unter der Bezeichnung Bundesrepublik Deutschland (Bundesstraßenverwaltung) gerichtlich und außergerichtlich²⁷. Bei einem Interessenwiderstreit ist an den Bundesminister für Verkehr zu berichten, damit der Bund ggf. seine Interessen gesondert vertreten kann, wird in der AVVFStr. hinzugefügt.

Die Vertretungsbefugnis bei der Bundesauftragsverwaltung ist durch diese Regelungen allerdings keinesfalls geklärt. Da waren sich die beiden Referenten Priv.-Doz. Dr. Ulrich Stelkens (Saarbrücken) und Regierungsdirektor Wolfgang Maß (München) einig. Ausgangspunkt für die rechtliche Einordnung ist der verfassungsrechtliche Rahmen: Nach Art. 90 GG ist der Bund Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen und auch der inzwischen gebauten Autobahnen und der Bundesstraßen. Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes²⁸. Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen. Das steht so im GG. Ob die Länder dabei im eigenen Namen auftreten und daher Dritten gegenüber Ansprüche in eigenem Namen geltend machen können oder auch ihnen gegenüber unmittelbar verpflichtet sind, ist allerdings offen. In der Verwaltungspraxis wird vielfach nach dem Grundsatz gehandelt, dass die Länder die Aufgaben im Namen des Bundes wahrnehmen. Die Länder haben danach die Wahrnehmungskompetenz, der Bund ist Eigentümer und weisungsbefugter Geldgeber. Ob damit das Land gegenüber Dritten eigenverantwortlich auftreten kann oder der Bund als Auftraggeber und Eigentümer der Straßen auch nach außen hin im Spiel ist, ist damit aber noch nicht geklärt. Wie kommt der Bund als Eigentümer der Straße in das Grundbuch, wenn (lediglich) Landesbehörden dazu Erklärungen abgeben?, ist dazu vielleicht eine der Schlüsselfragen. Nicht selten wird auch eine Prozessstandschaft des Landes für die Belange des Bundes angenommen²⁹. Aber es kann auch durchaus vorkommen, dass ein Anspruchsberechtigter in der Entscheidung zwischen Bund und Land nicht die richtige Wahl getroffen hat und daher etwa in einem Schadensersatzanspruch wegen der inzwischen eingetretenen Verjährung am Ende leer ausgeht. Von Millionenschäden und der Gefahr einer Anwaltschaftung wurde dabei berichtet. »In der rechtlichen Einschätzung bricht zunehmend ein Chaos aus«, war daher auch das Fazit von Maß, der als Vertreter der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vor allem die Landesseite ins Spiel brachte.

Zugleich setzte sich Maß dafür ein, mit den inzwischen teilweise überholten Aussagen der AVVFStr Schluss zu machen und klare Verantwortungsstränge in einem Bundesgesetz zu regeln. Das GG lasse dazu übrigens auch einen entsprechenden Spielraum. Anderenfalls sei zu befürchten, dass der Kompetenzwirrwarr zwischen Bund und Land, zivilrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Beurteilung auf dem Rücken der beteiligten Verwaltungen, aber nicht selten auch zu Lasten der Investoren und Bürger ausgetragen werde. Es dürfe nicht zum Glücksspiel werden, ob Bund oder Land Dritten gegenüber Ansprüche geltend machen könne, und vor allem nicht, wen der Bürger am Ende verklagen müsse.

Auch Stelkens hatte auf der Grundlage eines umfangreichen Rechtsprechungsberichts³⁰ beklagt, dass sich eine einheitliche Linie zwischen Zivil-, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit kaum

ausmachen lasse, und sich ebenfalls dafür ausgesprochen, Ordnung in das rechtliche Verwirrspiel zu bringen. Eine Leitfunktion kann da dem Biblis-Urteil³¹ zukommen, das einerseits Weisungsbefugnisse des Bundes anerkannt hat, zugleich aber auch eigene Wahrnehmungskompetenzen der Länder unterstrichen hat. Die sich aus dem GG ergebenden Länderkompetenzen verletzt der Bund, wenn er nach außen gegenüber Dritten rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen Entscheidung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz der Länder an sich zieht. Ansonsten kann das Verwaltungsorganisationsrecht durchaus auch in das Zivilrecht hineinwirken³². Maß hatte im Anschluss daran auch gleich einen Formulierungsvorschlag parat. Durch eine Ergänzung des Bundesfernstraßenvermögensgesetzes sei eine Klarstellung angebracht, dass die Länder bei der Wahrnehmung vermögensrechtlicher Aufgaben im eigenen Namen mit Wirkung für und gegen das Vermögen des Bundes handeln. Ob eine gesetzliche Regelung wirklich erforderlich ist oder sich die schwierigen Rechtsprobleme am Ende von selbst erledigen, ist noch nicht ganz ausgemacht. Denn bereits zu Beginn der Beratungen hatte Grupp darauf aufmerksam gemacht, dass der Bundesrechnungshof sich dafür ausgesprochen habe, die Bundesauftragsverwaltung ganz abzuschaffen.

Auch Ronellenfitsch machte sich in der Diskussion zum Sprecher einer solchen Radikallösung. Bei den bestehenden Unklarheiten sei es geradezu folgerichtig, das bisherige System ganz aufzugeben und an seine Stelle ein System klarer Kompetenzbereiche und Verantwortungen zu stellen. In Wahrheit wisse ohnehin so richtig keiner, was eigentlich Bundesauftragsverwaltung bedeute und wie die Verantwortlichkeiten bei derartigen Modellen verteilt seien. Vertreter der Länder setzen sich demgegenüber dafür ein, die Auftragsverwaltung beizubehalten, und warnten davor, nur wegen des bestehenden Kompetenzgerangels »das Kind mit dem Bade« auszuschütten. Wer Bewährtes aufgeben, müsse sich auch fragen lassen, was an seine Stelle treten solle. Von zahlreichen Diskussionsteilnehmern erhielten Maß und Stelkens Schützenhilfe. Der Bund müsse in einem Gesetz die Verantwortlichkeiten klarstellen und könne sich nicht mit aus heutiger Sicht überholten Verwaltungsvorschriften aus der Verantwortung stehlen. Das sei auch gegenüber dem Anspruch stellenden Bürger nicht vertretbar.

Aktuelle Stunde

Im Rahmen der »Aktuellen Stunde« wurde zunächst ein Problem der Umsetzung von EG-Richtlinien im Strafenrecht anhand der Auswirkungen des Urteils des BVerwG zu Aspekten der Luftreinhaltung erörtert³³. Darüber hinaus befasste sich der Ausschuss mit Fragen einer Umwandlung der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen in eine Bundeseigenverwaltung oder in die Landesverwaltung. Dieses Thema soll ausführlich auf dem nächsten Forschungsseminar am 14./15. 2. 2005, das der »Verwaltung der Bundesfernstraßen in der Föderalismusdiskussion« gewidmet sein wird, be-

27 Zu dieser Vertreterlösung BGH, Urteil vom 18. 7. 2002 – III ZR 287/01 –, DVBl. 2002, 1433 = NVwZ 2002, 1535.

28 BGH, Urteil vom 4. 6. 1959 – VII ZR 217/58 –, BGHZ 30, 162 – Kriegsoferversorgung.

29 BGH, Urteil vom 14. 11. 1978 – VI ZR 133/77 –, BGHZ 73, 1; zum Schuldner bei Aufopferungsansprüchen Urteil vom 15. 6. 1967 – VI ZR 133/77 –, BGHZ 48, 98.

30 RG, Urteil vom 9. 3. 1888 – RGZ 20, 148 – stehendes Heer: Die Militärverwaltung wird auf Rechnung und in Vertretung des Reiches geführt, das Eigentümer der Gegenstände ist, welche die Militärverwaltung der Einzelstaaten zur Erfüllung ihrer Einzelaufgaben bedarf; RGZ 115, 54 – Reichswasserstraßenverwaltung.

31 BVerfG, Urteil vom 19. 2. 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, 249 = DVBl. 2002, 549.

32 So Stelkens unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des BGB, Auszug aus den Protokollen zum BGB, S. 1210, zitiert nach Mugdan I, S. 670: »Alles in diesen Beziehungen Erforderliche und Entscheidende ergebe sich aus den Normen des öffentlichen Rechts. ... Es müsse dem öffentlichen Recht überlassen werden, die Verfassung der seinem Bereich angehörenden juristischen Personen, sofern sie darauf angewiesen seien, als rechtsfähige Subjekte am privatrechtlichen Verkehre Theil zu nehmen, so auszugestalten, dass sie diese Teilnahme betätigen können.«

33 BVerwG, Urteil vom 26. 5. 2004 – 9 A 5.03 und 9 A 6.03 – Fachplanung; Urteil vom 18. 11. 2004 – 4 CN 11.03 – Bauleitplanung.

handelt werden. Weiterhin wurden in der »Aktuellen Stunde« die sich für das Land Rheinland-Pfalz ergebenden Folgen für den Neubau des Hochmoselübergangs im Zuge der B 50 aufgrund des Urteils des BVerwG³⁴ sowie Aspekte der Eigentumszuordnung von Flächen für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erörtert. Für den 26./27. 9. 2005 ist ein zweites Forschungsseminar mit dem Generalthema »Europarechtliche Einflüsse auf die Straßenpla-

nung« vorgesehen. Die Mitglieder und Gäste des Arbeitsausschusses Straßenrecht können sich daher schon jetzt auf zwei weitere gewiss ebenso ertragreiche Treffen im kommenden Jahr freuen.

34 BVerwG, Urteil vom 1. 4. 2004 – 4 C 2.03 –, DVBl. 2004, 1151 – Hochmoselbrücke.

Buchbesprechungen

■ **Rüdiger Breuer: Öffentliches und privates Wasserrecht.** 3., völlig neu bearbeitete Auflage. Verlag C. H. Beck, München 2004. XLIV, 932 S. 65,- €.

Der Verf. dieses Werkes, Prof. Dr. *Rüdiger Breuer*, Universität Bonn, Leiter des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn, hat die Wassergesetzgebung nicht nur in Deutschland maßgebend beeinflusst. Erinnert sei an seine Mitwirkung bei der Anhörung im Unterausschuss des Bundestags zur 6. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz. Vielmehr hat er ebenso die Position Deutschlands zur Erarbeitung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Kommission in der Anhörung des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments am 20. 6. 1995 vorgetragen und für die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) 1996 unter Mitwirkung von *Kurt Fassbender* den Vorschlag für eine Richtlinie über den Rahmen für den Schutz und die Bewirtschaftung der Gewässer der Gemeinschaft erarbeitet (veröffentlicht in: *Regelungsmaß und Steuerungskraft des Umweltrechts*, Symposium aus Anlass des 70. Geburtstags von Prof. Dr. *Jürgen Salzwedel*, S. 113 ff., in Heft 27 der Reihe »Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft«, Bonn 2000), der von der LAWA in Gestalt von Bausteinen für die deutsche Position der Kommission vorgelegt wurde. All diese grundlegenden Überlegungen zu den heute sich stellenden Fragen zum Wasserrecht flossen in die 3. Auflage des Werks »Öffentliches und privates Wasserrecht« ein, dessen Vorläufer aus den Jahren 1976 (1. Auflage) und 1986 (2. Auflage) stammen.

Das Warten auf die nun vorliegende 3. Auflage mit 932 Seiten bzw. 1227 Randnummern und in den Fußnoten mit umfassenden Belegen aus Rechtsprechung und Literatur hat sich gelohnt. Das Werk erfüllt, was von einer das Wasserrecht entscheidend prägenden Persönlichkeit erwartet wird: ein Kompendium, in dem die Verknüpfung von öffentlichem und privatem Wasserrecht in der Systematik aufgezeigt wird, die eine Durchdringung der bundes- wie landesgesetzlich ausgestalteten Materie enthält, die der Bedeutung dieses Rechtsbereichs für den Umweltschutz gerecht wird. Die nicht immer einfache Materie wird in ihrer Systematik im Zusammenspiel von privatem und öffentlichem Wasserrecht überzeugend klar erschlossen, wobei mit den Worten *Breuers* im Vorwort man sich bewusst sein muss, dass das öffentliche und private Wasserrecht wie auch der strafrechtliche Gewässerschutz »als einheitliches,

in sich geschlossenes Sachgebiet zu begreifen« ist, wobei auch die Vorschriften der Landeswassergesetze einbezogen werden.

Bei dem Zusammenspiel von öffentlichem und privatem Wasserrecht darf nicht vergessen werden – und auch deshalb ist dieses Werk so wichtig –, dass sich der Staat im Wasserrecht aus seiner ordnungsrechtlichen Verantwortung zurückgezogen hat und künftig noch weiter im Rahmen der Deregulierung im Sinne der Entlastung des Staates bei den hoheitlichen Aufgaben unter gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger zurückziehen wird. *Breuer* spricht in seinem Vorwort hier von der »zerfließenden Abgrenzung zwischen öffentlicher, d. h. primär staatlicher Verantwortung und privaten Interessen«, wobei »die wahrnehmbaren Zustände lediglich die augenblicklichen Schnittpunkte der aufeinander treffenden, sich gegenseitig brechenden Strömungen sind«.

Beispielhaft zur Durchdringung der wassergesetzlichen Materie seien anhand des Werkes zwei Bereiche herausgegriffen. Zum einen der Nachbarschutz bei der wasserrechtlichen Erlaubnis nach § 7 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Hier wird bei ihrer landesgesetzlichen Ausgestaltung als nicht »gehobene« Erlaubnis (beschränkte Erlaubnis) auf die grundlegenden Ausführungen *Breuers* bezüglich der Frage nach dem Bestehen eines zivilrechtlichen Nachbarschutzes im Kapitel »Die privatrechtliche Nutzungs- und Haftungsordnung in bezug auf die Gewässer« in Abgrenzung zur öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung des WHG auf den S. 767 ff. unter den Rdnr. 1037 ff. verwiesen. Zum besseren Verständnis der eigentlichen Fragestellung wird unter Rdnr. 1073 auf die Darstellung des öffentlichen Nachbarschutzes, hier in den Rdnr. 664 ff., hingewiesen. Zutreffend wird in Rdnr. 665 unter erschöpfender Zitierung der einschlägigen Rechtsprechung aufgezeigt, dass der in diesem Zusammenhang herangezogene § 4 Abs. 1 Satz 2 WHG keine originäre nachbarschützende Wirkung hat und kein allgemeines und selbständiges Recht des drittschützenden Nachbarn auf fehlerfreie Ermessensausübung begründet. Dies hat im Übrigen auch deshalb zu gelten, weil sonst die beschränkte Erlaubnis als Gegenstand eines nicht förmlichen Verfahrens bei Übersehen einer möglichen Drittbetroffenheit zu einer nachträglichen Aufhebung der Erlaubnis als ermessensfehlerhaft führen könnte. Dasselbe gilt bei Drittbetroffenen für das Gebot der Rücksichtnahme (hierzu auch *Breuer*, Rdnr. 729 ff.). Trotzdem dürfte die Diskussion um den wasserrechtlichen