

**FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Willi Blümel (Hrsg.)

VERKEHRSWEGEPLANUNG IN DEUTSCHLAND

3. Auflage

SPEYERER 105
FORSCHUNGSBERICHTE

ISSN 0179-2326

Willi Blümel (Hrsg.)

Verkehrswegeplanung in Deutschland

Speyerer Forschungsberichte 105

Willi Blümel (Hrsg.)

VERKEHRSWEGEPLANUNG IN DEUTSCHLAND

**Vorträge des Forschungsseminars
am 28./29. Oktober 1991**

**in Verbindung mit dem Arbeitsausschuß "Straßenrecht"
der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen**

3., unveränderte Auflage

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

1993

1. Auflage November 1991
- 2., ergänzte Auflage Februar 1992
- 3., unveränderte Auflage September 1993

Druck und Verlag:
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort des Seminarleiters und Herausgebers

Universitätsprofessor Dr. <i>Willi Blümel</i> , Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	1
---	---

Verkehrswegeplanung in Deutschland Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmengesetze

Universitätsprofessor Dr. <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Freie Universität Berlin	5
---	---

Investitionsmaßnahmengesetze als Verfassungsproblem

Rechtsanwalt und Notar Dr. <i>Bernhard Stürer</i> , Münster	21
--	----

Rechtsgrundlagen für Park+ Ride-Anlagen an den Schnittpunkten von Straße und Schiene

Stadtdirektor Dr. <i>Rolf Schirmer</i> , München	47
---	----

Überarbeitung des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz

Ministerialrat <i>Jürgen Kern</i> , Hessisches Ministerium für Wirtschaft und Technik, Wiesbaden	75
--	----

Verzeichnis der Teilnehmer	100
---	-----

Seminarprogramm	106
------------------------------	-----

ANHANG

Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmen- gesetze – Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten – Univ.-Prof. Dr. <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Freie Universität Berlin	107
Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 12/1092 vom 29.8.1991)	239
Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern, Antrag der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 12/1118 vom 5.9.1991)	255
Effektive Planungsbeschleunigung im Verkehrswegebau für ganz Deutschland statt einseitigen Rechtsabbaus in den neuen Bundesländern, Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drucks. 12/1328 vom 16.10.1991)	263
Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – und zu dem Antrag der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen – Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern (BT-Drucks. 12/1474 vom 6.11.1991)	275
Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages (BR-Drucks. 663/91 vom 8.11.1991)	289

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Beschluß des Deutschen Bundestages (BR-Drucks. zu 663/91 vom 8.11.1991)	295
Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (BR-Drucks. 663/1/91 vom 18.11.1991)	297
Antrag des Landes Hessen zum Verkehrs- wegeplanungsbeschleunigungsgesetz (BR-Drucks. 663/2/91 vom 27.11.1991)	304
Antrag des Landes Berlin zum Verkehrswege- planungsbeschleunigungsgesetz (BR-Drucks. 663/3/91 vom 28.11.1991)	307
Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991 (BGBl. 1991 I S. 2174)	308
Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes, Gesetzesantrag des Freistaates Bayern (BR-Drucks. 294/91 vom 14.5.1991)	311
Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" (Anlage 1 zur Kabinettsache des BMV vom 20.8.1991 A 30/20.71.10-02/115 Va 91)	355
Erläuterung zum rechtlichen Grundgerüst eines Investitionsmaßnahmengesetzes	359

VIII

Beschlußvorlage zur Kabinetttvorlage Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit"	385
Musterentwurf für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze (1976)	391
Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz (1991)	415
Entwurf der Landesregierung Baden-Württemberg zur Änderung des Landeseisenbahngesetzes, des Straßengesetzes und des Landesenteignungsge- setzes – Gesetz über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (LT-Drucks. 10/6327 vom 3.12.1991)	483
Empfehlung des Arbeitskreises VI ("Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?") des 30. Deutschen Verkehrsge- richtstags (29.-31.1.1992 in Goslar)	509

VORWORT ZUR 3. AUFLAGE

Die Diskussion um die Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren für Verkehrswege hält auch nach Erscheinen der schnell vergriffenen ersten beiden Auflagen dieses Forschungsberichts¹ unvermindert an.² Seither hat der Bundesgesetzgeber rege Aktivitäten entfaltet, deren Ergebnisse allerdings nicht mehr in diesem Band berücksichtigt werden können. Dennoch sind die Beiträge und die im Anhang abgedruckten Dokumente nach wie vor aktuell.

Dies gilt zunächst mit Blick auf die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Zulassung von Verkehrsvorhaben unmittelbar durch Bundesgesetz. Da die Verkündung und Ausfertigung des Gesetzes über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde ("Lex Stendal") durch den Bundespräsidenten kurz bevorsteht³ und

-
- 1 1. Aufl. November 1991, 2. Aufl. Februar 1992.
- 2 Vgl. *Blümel*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, in *Blümel/Magiera/Merten/Sommermann* (Hrsg.), Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 117, 2. Aufl. 1993, S. 1 ff.; *ders.* (Hrsg.), Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau, Speyerer Forschungsberichte 115, 2. Aufl. 1993. Vgl. außerdem die Berichte über das Forschungsseminar am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 3. bis 5. März 1993 zum Thema "Reform des Verwaltungsverfahrenrechts" von *Bülow*, UPR 1993, S. 245 ff. und *Pfeil*, DVBl. 1993, S. 474 ff. Der Tagungsband wird voraussichtlich im Frühjahr 1994 erscheinen. Das Thema "Verkehrswegerecht im Wandel" wird zudem Gegenstand der von mir geleiteten Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung sein, die vom 25. bis 27. Oktober 1993 in Speyer stattfinden wird.
- 3 Der Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/3477, in seiner 163. Sitzung am 17.6.1993 aufgrund der Beschlußempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Verkehr, BT-Drucks. 12/5126, unverändert angenommen, vgl. Plenarprot. 12/163, S. 14046 ff. (14057). Der Bundesrat hat dem Gesetz in seiner 659. Sitzung am 9.7.1993 zugestimmt, BR-Drucks. 422/93 (Beschluß), nachdem ein entgegengesetzter Antrag des Landes Hessen, BR-Drucks. 422/1/93, abgelehnt worden war.

sich weitere Entwürfe solcher "Investitionsmaßnahmengesetze" im Gesetzgebungsverfahren befinden⁴, sind die kritischen Beiträge von Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch*⁵, der zu diesem Thema auch als Sachverständiger bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr des Deutschen Bundestages vom 10. Februar 1993⁶ aufgetreten ist, sowie von Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stüler*⁷ aktueller denn je. Das Land Hessen hat bereits angekündigt, daß es das Bundesverfassungsgericht in der Sache "Lex Stendal" im Wege der abstrakten Normenkontrolle anrufen werde.⁸ Der schwer zugängliche Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit"⁹ sowie die dazugehörigen Erläuterungen¹⁰ sind für die Entstehungsgeschichte und die Interpretation dieser ungewöhnlichen Gesetzesvorhaben nach wie vor bedeutsam.

Die Bestrebungen, die Verkehrswegeplanung des Bundes für das gesamte Bundesgebiet auf neue rechtliche Grundlagen zu stellen, sind weit vorangeschritten. Der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der

Vgl. dazu auch den Bericht von *Thimm*, Die Schiene im Mittelpunkt von Wegeplan-Entscheidungen und Verkehrshaushaltsplanung, *Die Deutsche Bahn* 1993, S. 501 ff. (504 ff.).

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Bau des Abschnitts Könnern-Löbejün der Bundesautobahn A 14 Magdeburg-Halle (Saale), BR-Drucks. 246/93 = BT-Drucks. 12/5000, sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11), BR-Drucks. 247/93 = BT-Drucks. 12/5001.

Ein Beschluß des Bundesrates zu den beiden Gesetzentwürfen kam in der 657. Sitzung am 28. Mai 1993 nicht zustande.

5 Vgl. unten S. 5 ff. und S. 107 ff.

6 Wortprotokoll der 39. Sitzung des Ausschusses für Verkehr am 10.2.1993 (hektographiert).

7 Vgl. unten S. 21 ff.

8 Vgl. die Ankündigung von Staatsminister *Fischer* in der 659. Sitzung des Bundesrates am 9.7.1993, Stenographischer Bericht, S. 313 C.

9 Vgl. unten S. 355 ff.

10 Vgl. unten S. 359 ff.

Planungsverfahren für Verkehrswege¹¹ ist vom Deutschen Bundestag bereits in seiner 167. Sitzung am 30.6.1993 angenommen worden.¹² Dasselbe gilt für den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes¹³ einschließlich des ersten gesamtdeutschen Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen¹⁴ und für den Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes¹⁵. Die abschließenden Entscheidungen des Bundesrates stehen allerdings noch aus. Der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens¹⁶ ist am 27.5.1993 dem Bundestags-Ausschuß für Verkehr zur federführenden Beratung überwiesen worden. Auch für das Verständnis dieser Entwürfe wird die reichhaltige Materialsammlung zur Genese des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes¹⁷, das bereits seit

-
- 11 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/4328, in der vom Ausschuß für Verkehr vorgeschlagenen Fassung, BT-Drucks. 12/5284 vom 28.6.1993.
- 12 Vgl. Stenographischer Bericht über die 167. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30.6.1993, Plenarprot. 12/167, S. 14364 ff. (14388).
- 13 Der Entwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/3481, wurde auf Empfehlung des Ausschusses für Verkehr, BT-Drucks. 12/5289, unverändert angenommen; vgl. Plenarprot. 12/167, a.a.O., S. 14364 ff. (14386 f.).
- 14 Entwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/3481, in der vom Ausschuß für Verkehr vorgeschlagenen Fassung, BT-Drucks. 12/5289, S. 5 ff.
- 15 In der vom Ausschuß für Verkehr vorgeschlagenen Fassung, BR-Drucks. 12/5314, der die Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD, BT-Drucks. 12/2560, und der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drucks. 12/3500, gemeinsam zugrundeliegen. Der Deutsche Bundestag hat bei seiner abschließenden Beratung noch einen Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD, BT-Drucks. 12/5316 (Nr. 3), angenommen; vgl. Plenarprot. 12/167, a.a.O., S. 14364 ff. (14388). Vgl. dazu *Thimm*, a.a.O. (Fn. 3), S. 501 ff.
- 16 BT-Drucks. 12/5014 vom 25.5.1993. Dieses als Artikelgesetz ausgestaltete Reformpaket enthält in seinem Art. 5 das "Allgemeine Eisenbahngesetz", das unter anderem die Planung der Schienenwege regelt.
BT-Drucks. 12/5015 vom 25.5.1993 enthält überdies den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, der die verfassungsrechtlichen Grundlagen insbesondere für die Umwandlung der Bundeseisenbahnen in handelsrechtliche Gesellschaften schaffen soll.
- 17 Vgl. unten S. 239 ff.

19.12.1991 für bestimmte Infrastrukturprojekte hauptsächlich im Bereich der neuen Bundesländer gilt und dessen Instrumentarium von den jüngeren Regelungen weitgehend übernommen wurde, von Nutzen sein.

Das Referat von Ministerialrat *Jürgen Kern*, das den Ende 1991 überarbeiteten Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz vorstellt und die Motive für die Änderungen aus der Sicht des Praktikers näher beleuchtet¹⁸, gewinnt besondere Relevanz, da inzwischen alle fünf neuen Bundesländer eigene Straßengesetze erlassen¹⁹ und sich dabei mehr oder weniger an dem Musterentwurf von 1991 orientiert haben.²⁰

Aus den vorgenannten Gründen, nicht zuletzt aber auch wegen der großen Nachfrage, habe ich mich entschlossen, den vorliegenden Band in unveränderter Fassung neu aufzulegen.

Speyer, im August 1993

Willi Blümel

18 Vgl. unten S. 75 ff. Der Musterentwurf (1991) ist auf S. 415 ff. abgedruckt.

19 Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) vom 11.6.1992, GVBl. I S. 186; Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG-MV) vom 13.1.1993, GVBl. S. 42; Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (SächsStrG) vom 21.1.1993, GVBl. 1993 S. 93; Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) = Art. 1 des Gesetzes über die Einführung straßen- und verkehrsrechtlicher Vorschriften vom 6.7.1993, GVBl. S. 334; Thüringer Straßengesetz vom 7.5.1993, GVBl. S. 273.

Baden-Württemberg hat sein Straßengesetz auf Grund des Gesetzes zur Änderung des Landeseisenbahngesetzes, des Straßengesetzes und des Landesenteignungsgesetzes - Gesetz über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur - vom 25. Februar 1992 (GBl. S. 145) neu gefaßt und unter dem 11.5.1992 neu bekanntgemacht, GBl. 1992 S. 329. Der Entwurf des Änderungsgesetzes (nebst Begründung) ist unten auf S. 483 ff. abgedruckt.

20 Eine Textsammlung der neuen Länderstraßengesetze und der Musterentwürfe von 1976 und 1991 wird demnächst von *Blümel/Pfeil* als *Speyerer Forschungsbericht* 127 herausgegeben.

VORWORT ZUR 2. AUFLAGE

Der vorliegende Band der Speyerer Forschungsberichte enthält die Referate, die auf dem von mir geleiteten – nunmehr neunten¹ – Forschungsseminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 28./29. Oktober 1991 in Speyer gehalten wurden.

Auch diesmal waren Straßenbaujuristen aus Bund und Ländern sowie Hochschullehrer, Richter, Rechtsanwälte und Vertreter von Verbänden zusammengekommen², um auf der Grundlage von vier Referaten aktuelle Aspekte der "Verkehrswegeplanung in Deutschland" zu diskutieren. Während verschiedene der den Teilnehmern vorliegenden Seminarunterlagen³ im Anhang⁴ abgedruckt sind, wird wegen der teilweise kontroversen Diskussion auf die demnächst in Fachzeitschriften erscheinenden Tagungsberichte von Assessor *Martin Pfeil*⁵, Assessorin *Petra Bülow*⁶ und Rechtsanwalt *Joachim Würkner*⁷ verwiesen.

Gegenstand der Referate des ersten Tages von Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch*⁸ und Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stür*⁹

-
- 1 Über die vorangegangenen acht Forschungsseminare vgl. die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85 und 95. Dazu die Dokumentation in: *Blümel* (Hrsg.), *Abweichungen von der Planfeststellung*, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 1 f.
 - 2 Vgl. das Teilnehmerverzeichnis unten S. 100 ff.
 - 3 Die für diesen Forschungsbericht aktualisiert wurden; vgl. dazu unten im Text (m.w.N.).
 - 4 Vgl. unten S. 107 ff.
 - 5 DVBl. 1991, 1351 ff.
 - 6 Zur Veröffentlichung in Heft 5/1992 der Zeitschrift "Die Öffentliche Verwaltung" vorgesehen.
 - 7 Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 1992, 20 f.
 - 8 Vgl. unten S. 5 ff.; ferner den unten in der Anlage (S. 107 ff.) abgedruckten umfassenden Beitrag von *Ronellenfitsch*. Den Seminarteilnehmern lagen außerdem folgende Veröffentlichungen vor: *Ronellenfitsch*, *Der Entwurf eines Gesetzes zur*

waren das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz sowie die geplanten Investitionsmaßnahmegesetze¹⁰. Mehrere Teilnehmer des Forschungsseminars traten am 30. Oktober 1991 als Sachverständige bei der öffentlichen Anhörung des Verkehrs- und des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages¹¹ zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes¹² auf. Nachdem der Deutsche Bundestag am 7. November 1991¹³ aufgrund der Beschlußempfehlung und des Berichts des Verkehrsausschusses¹⁴ den Gesetzentwurf in geänderter Fassung¹⁵ nebst einer Entschließung¹⁶ angenommen hatte¹⁷, stimmte auch der Bundesrat am 29. November 1991¹⁸ mit knapper Mehrheit dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 des Grundgesetzes zu¹⁹. Gegenstand der Erörterungen des ersten Tages des Forschungsseminars waren auch der in den Ausschüssen des Bundesrates hängengebliebene, vom Freistaat Bayern am 14. Mai 1991 vorgelegte –

Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 ff.; ders., Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771 ff.

- 9 Vgl. unten S. 21 ff. Das Referat ist auch veröffentlicht in: DVBl. 1991, 1333 ff.
- 10 Vgl. dazu die unten in der Anlage (S. 355 ff.) abgedruckten Unterlagen (Kabinettsvorlage vom 20.8.1991).
- 11 Vgl. dazu wib 19/1991, S. 42; ferner Stenographisches Protokoll der 22. Sitzung des Rechtsausschusses (gemeinsam mit dem Ausschuß für Verkehr) des Deutschen Bundestages am 30.10.1991 (259 Seiten).
- 12 BT-Drucks. 12/1092; abgedruckt unten in der Anlage, S. 239 ff.
- 13 Vgl. dazu wib 20/1991, S. 41.
- 14 BT-Drucks. 12/1474; abgedruckt unten in der Anlage, S. 275 ff.
- 15 BR-Drucks. 663/91; abgedruckt unten in der Anlage, S. 289 ff.
- 16 BR-Drucks. zu 663/91; abgedruckt unten in der Anlage, S. 295 f.
- 17 Die abgelehnten Anträge der Opposition – BT-Drucks. 12/1118 und 12/1328 – sind ebenfalls unten in der Anlage, S. 255 ff., 263 ff., abgedruckt.
- 18 Vgl. dazu die unten in der Anlage, S. 297 ff., 304 ff., 307 f., abgedruckten BR-Drucks. 663/1/91, 663/2/91 und 663/3/91.
- 19 BR-Drucks. 663/91 (Beschluß). Außerdem faßte der Bundesrat die vom Land Berlin beantragte Entschließung (BR-Drucks. 663/3/91; vgl. oben Fußn. 18).

und von Baden-Württemberg mitgetragene – Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes²⁰ sowie entsprechende Gesetzesvorhaben im Bereich der Landesgesetzgebung (z.B. in Baden-Württemberg)²¹.

Auf der Grundlage des am zweiten Tag des Forschungsseminars vorgebrachten Referats von Stadtdirektor Dr. *Rolf Schirmer* über "Rechtsgrundlagen für Park+Ride-Anlagen an den Schnittpunkten von Straße und Schiene"²² diskutierten die Teilnehmer – kontrovers – ein weiteres aktuelles Thema.

Anschließend informierte Ministerialrat *Jürgen Kern* über den Stand der "Überarbeitung des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz"²³. Dazu lag den Seminarteilnehmern der vom Unterausschuß "Länderstraßengesetze" des Länderfachausschusses "Straßenrecht" erarbeitete und vom Länderfachausschuß in seiner Sitzung am 17./18. September 1991 in Nürnberg verabschiedete "Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz" vor. Auch dieser Musterentwurf²⁴ ist – zusammen mit dem von *Kern* erwähnten, aber nicht leicht zugänglichen Musterentwurf 1976²⁵ – im Anhang abgedruckt. Die Bedeutung des Musterentwurfs 1991 als Grundlage für die Straßengesetze insbesondere der neuen Bundesländer liegt – wie auch das Referat von *Kern* zeigt – auf der Hand²⁶.

-
- 20 BR-Drucks. 294/91; abgedruckt unten in der Anlage, S. 311 ff.
- 21 Vgl. dazu die Vorlage des Innenministeriums Baden-Württemberg an den Ministerrat vom 16.4.1991, abgedruckt bei *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, in: *Bullinger* (Hrsg.), *Verwaltung 2000*, Bd. 1, 1991, S. 198 ff.; ferner den Abschlußbericht der beim Verkehrsministerium Baden-Württemberg eingerichteten Arbeitsgruppe Beschleunigung von Planung und Verfahren im Bereich des Verkehrswegebau, November 1991.
- 22 Vgl. unten S. 47 ff.
- 23 Vgl. unten S. 75 ff.
- 24 Vgl. unten S. 415 ff.
- 25 Vgl. unten S. 391 ff.
- 26 Das zehnte Forschungsseminar am 26./27.10.1992 wird voraussichtlich folgende Themen zum Gegenstand haben: "Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau" sowie "Möglichkeiten und Grenzen einer Verringerung der Kraftfahrzeugmengen im Innenstadtbereich mit den Mitteln des Straßen-/Straßenverkehrsrechts".

Bei den Referenten und Teilnehmern des Forschungsseminars habe ich mich für ihre Beiträge schon in Speyer bedankt. An dieser Stelle gilt mein Dank für die Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung meinem früheren Mitarbeiter Regierungsrat *Wilfried Ebling* sowie meinem Assistenten Assessor *Martin Pfeil*, der auch – zusammen mit Assessorin *Petra Bülow* – an der redaktionellen Betreuung dieses Forschungsberichts beteiligt war. Ferner bedanke ich mich bei meinen Sekretärinnen *Erika Kögel* und *Martiese Dietrich* sowie den Mitarbeitern des Fortbildungs- und Tagungssekretariats der Hochschule Speyer für ihre tatkräftige Unterstützung. Um die schnelle Erstellung dieses Forschungsberichts haben sich *Hannelore Fehr* und *Elisabeth Lerchenmüller* sowie *Heidrun Tussing* verdient gemacht.

Da die im Dezember 1991 erschienene erste Auflage dieses Bandes rasch vergriffen war, konnten in der vorliegenden Neuauflage einige Ergänzungen vorgenommen werden. Eingefügt wurden nicht nur das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174)²⁷, sondern auch der baden-württembergische Entwurf eines Gesetzes über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur²⁸. Schließlich ist in der Neuauflage auch die Empfehlung des Arbeitskreises VI ("Beschleunigung der Verkehrswegeplanung") des 30. Deutschen Verkehrsgerichtstags (29.-31.1.1992 in Goslar) abgedruckt²⁹. An den Erörterungen des von Univ.-Prof. Dr. *Udo Steiner* geleiteten Arbeitskreises VI waren zahlreiche Mitglieder des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen beteiligt.

Speyer, im Februar 1992

Willi Blümel

27 Vgl. unten S. 308 ff.

28 Vgl. unten S. 483 ff.

29 Vgl. unten S. 509 f.

VERKEHRSWEGEPLANUNG IN DEUTSCHLAND BESCHLEUNIGUNGSGESETZ – INVESTITIONS- MASSNAHMENGESETZE

Von Univ.-Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

I.

Die Notwendigkeit von Verfahrensbeschleunigungen in nahezu allen administrativen und gerichtlichen Verfahren ist evident. Verkehrsprojekte dauern überall zu lange.

Die Verkehrssituation in den neuen Bundesländern ist, wie sogar ein für Greenpeace erstattetes Gutachten¹ einräumt, indiskutabel. Zur raschen Verkehrsanbindung der neuen Bundesländer besteht ein Verfassungsgebot. Wieder einmal bestätigt sich die These *Forsthoffs*, daß der Sozialstaat sich auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge bewähren müsse². Es zeigt sich aber auch die Antinomie von Sozialstaat und Rechtsstaat³. Nicht jede sozial nötige Beschleunigungsmaßnahme ist rechtlich auch möglich. Dennoch scheint man im Verkehrsministerium und auf Regierungsebene zu glauben: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.

-
- 1 *Gaßner/Groth/Klinski*, Gutachterliche Überprüfung der Recht- und Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum "Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz" im Auftrag von Greenpeace e.V. Berlin, Berlin 1991.
 - 2 Vgl. etwa *Forsthoff*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, S. 14.
 - 3 *Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12 (1954), 8 ff. = Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 65 ff.

Genauer gesagt: "Da sind zwei Wege". Die beschleunigte Verkehrs-anbindung des Beitrittsgebiets wird nämlich auf *zwei* getrennten Wegen angegangen.

Der *eine* Weg ist bildlich ein bewährter Pfad. Auf konventionellen Bahnen versucht der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)⁴ Verfahrenshemmnisse abzubauen. Unorthodox ist dagegen der *zweite* Weg, der "Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit"⁵.

Zur *Vorgehensweise der Bundesregierung* vorab eine kritische Anmerkung. Beide Wege werden unabhängig voneinander verfolgt. Das ist schädlich. Wird den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" ein Sonder-rang eingeräumt, der sogar Maßnahmengesetze legitimieren soll, so mindert das die Stoßkraft des Beschleunigungsgesetzes. Es drängt sich der Verdacht auf, daß man beim Beschleunigungsgesetz zu konventionell und zurückhaltend ist, um nicht den Investitionsmaßnahmengesetzen die Grundlage zu entziehen. Da der Weg über die Maßnahmengesetze aber verfassungsrechtlich risikobehaftet ist und m.E. in die Irre führt, könnte sich die Vorgehensweise der Bundesregierung als fatal erweisen. Mögliche Beschleunigungen werden Utopien geopfert. Auf die realistischen Beschleunigungsmöglichkeiten der Verkehrswegeplanung in Gesamtdeutschland sollten wir uns konzentrieren statt waghalsige Experimente einzugehen!

4 BT- Drucks. 12/ 1092. In der Folge vereinfachend zitiert: "Beschleunigungsgesetz".

5 Anlage 3 zur Kabinettsache des BMV vom 20. 8. 1991, die am 28.8.1991 dem Bundeskabinett zur Billigung vorlag.

II.

1. Die Erforderlichkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen wird damit begründet, daß die Planung der Verkehrsprojekte nach herkömmlichem Planungsrecht 10-20 Jahre beanspruche und durch das Beschleunigungsgesetz nur um die Hälfte beschleunigt werden könne. Dies sei immer noch zu lange⁶. Die Verwirklichung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" könne durch Investitionsmaßnahmengesetze noch schneller erfolgen⁷.

Das Grundgerüst für derartige Gesetze sieht vor, daß die Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz zugelassen werden. Die Bauvorhaben erfolgen nach Plänen, die dem Gesetz als Anlage beigefügt werden (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Entwurf). Das Zulassungsgesetz hat nach § 1 Abs. 2 des *Entwurfs de facto die Wirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses*. Laut Entwurfsbegründung schaffen die Investitionsmaßnahmengesetze Sonderrecht, das den Verwaltungsverfahrensgesetzen und vor allem den Fachplanungsgesetzen vorgeht⁸. In materieller Hinsicht sollen dennoch die abwägungsrelevanten Grundsätze dieser Gesetze zu berücksichtigen sein⁹:

"Dem Gesetzgeber müssen für seine Entscheidung die Informationen zur Verfügung stehen, die ihn in die Lage versetzen, unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange eine Planungsentscheidung zu treffen".

Das bedeutet, daß der Sache nach Anhörungsverfahren durchzuführen sind, mit denen private Planungsgesellschaften betraut werden. Hier bekommt die Konzeption der Bundesregierung sogar einen föderalistischen Einschlag. Im Bereich der Schienenprojekte handeln die Pla-

6 Anlage 1 zur Kabinettsache des BMV vom 20.8.1991, S.2.

7 Ebd., S. 2 ff.

8 Ebd., S. 13.

9 Ebd., S. 14.

nungsgemeinschaften im Auftrag der Deutschen Bundesbahn, im Bereich der Straßenverkehrsprojekte im Auftrag der Länder¹⁰. Dennoch:

"Die endgültige Abwägung aller zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen Belange, die Auswahl unter mehreren Trassenvorschlägen sowie die endgültigen Festlegung obliegen dem Gesetzgeber."

Die Urheber des Entwurfs schienen, wie § 2 zeigt, zu ahnen, daß es bei den Investitionsmaßnahmengesetzen doch vor Ort zu Überraschungen kommen könnte. Denn sollen nach Inkrafttreten "dieses Gesetzes" (gemeint sein können eigentlich nur die Einzelgesetze) Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens entgegenstehen, so ändert der Bundesverkehrsminister durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Pläne. Über die Gültigkeit der Rechtsverordnung entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im Normenkontrollverfahren¹¹. Der Entwurf enthält noch mehr solcher rechtlicher Leckerbissen, auf die hier nicht näher einzugehen ist, weil man ohnehin von der Konzeption der Investitionsmaßnahmengesetze Abstand nehmen sollte.

Hierfür sprechen vor allem zwei Gründe.

Erstens:

Die Prämisse des Gesetzes ist letztlich ein Affront für die Verwaltung. So heißt es¹²:

"Ziel ist es, durch Ersatz des herkömmlichen Planungsverfahrens in Gesetzesform die Zulässigkeit der Verkehrswegevorbahen deutlich schneller herbeizuführen; in materieller Hinsicht werden an die Qualität der planerischen Vorbereitung keine Abstriche gegenüber einer herkömmlichen Planung erfolgen."

10 Ebd.

11 D.h. § 47 VwGO findet entsprechende Anwendung.

12 Ebd., S. 15.

Wieso kann ausgerechnet der Gesetzgeber mit – rechtlich fragwürdiger – Hilfe von privaten Planungsgesellschaften das Abwägungsmaterial schneller zusammenbekommen als die Exekutive? Die größere finanzielle und personelle Flexibilität dürfte durch mangelnden Sachverstand aufgewogen werden. Durch Investitionsmaßnahmengesetze wird aller Voraussicht nach keine Minute gewonnen, sondern es werden im Gegenteil Arbeitskraft, Geld und Zeit unnötig verschwendet werden. Man muß nicht übertrieben pessimistisch sein, um die Prognose zu wagen, daß die Gesetze nichts nützen werden.

Zweitens:

Investitionsmaßnahmengesetze wären zudem verfassungswidrig. Die Verstöße gegen Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 28 Abs. 2 GG sind so offenkundig, daß ich sie nur – erneut¹³ – erwähne. Schlimmer erscheint der Zugriff des Bundes auf den Hoheitsbereich der Länder¹⁴. Denn wenn der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage der Art. 71 ff. GG verwaltet, bleibt von der *vertikalen Gewaltenteilung* nichts übrig¹⁵. Wenn schon verfassungsrechtliche Experimente gewagt werden sollten, dann empfiehlt sich wenigstens eine Risikobegrenzung. Ratsam ist es daher, einen Probelauf der Investitionsmaßnahmengesetze lediglich bei den Bundes-eisenbahnen bzw. der Reichsbahn durchzuführen. Die Luftverkehrsverwaltung müßte dagegen zunächst dem Bund zurückübertragen, die Bundesfernstraßenverwaltung dem Bund nach Art. 90 Abs. 3 GG übertragen werden. Um nicht mißverstanden zu werden: Es wird hier nicht geraten, die Investitionsmaßnahmengesetze einmal auszuprobieren. Es wird nur geraten, nicht auch noch zusätzliche Angriffsflächen zu bieten. Viel helfen wird der Ratschlag ohnehin nicht. Der Verstoß gegen die *horizontale Gewaltenteilung* ist nämlich nicht reparabel. Nun halten viele die Aussa-

13 Einzelheiten bei *Ronellenfisch*. Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771 ff.

14 An dieser Stelle sei ausdrücklich betont, daß die mit der Einigung verbundenen Probleme nationale Dimension aufweisen. Föderalistische Übertreibungen sind gerade in der Gegenwart unangemessen.

15 Zur parallelen Problematik der Reichsaufsicht durch Gesetz vgl. bereits *Triepel*, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 129.

ge für anachronistisch, die Gewaltenteilung schütze die Exekutive vor Zugriffen des Parlaments¹⁶. Aber es gibt auch heute noch einen Verwaltungsvorbehalt. Dieser ist als Funktionsvorbehalt zu verstehen. Funktion der Verwaltung ist es in erster Linie, Gesetze zu vollziehen. Diese Funktion ist dem Gesetzgeber aus der Natur der Sache grundsätzlich versperrt. Die Investitionsmaßnahmegesetze sind indessen Vollzugsgesetze¹⁷; Maßnahmegesetze im engeren Sinne. Sie vollziehen sogar nicht nur sich selbst, was für den Rechtsschutz eine Rolle spielt¹⁸. Sie gehen noch weiter: Mag man noch so oft behaupten, daß die Investitionsmaßnahmegesetze Sonderrecht schaffen, in Wahrheit wenden sie doch andere Gesetze an. Sie sind eben nicht nur an die materiellen Grundsätze der Fachplanungsgesetze gebunden, sondern setzen diese um, d.h. sie wenden diese an. Wie anders ließe sich die Standsicherheit einer Brücke durch das Parlament prüfen als auf der Grundlage bauordnungsrechtlicher Normen? Wie anders könnte die planerische Zulässigkeit eines Vorhabens herausgefunden werden als durch planerische Abwägung? Das planerische Abwägungsgebot hat zwar Verfassungsrang¹⁹. Über die Abwägungskriterien und -maßstäbe sagt aber das Grundgesetz nichts. Wenn folglich der verwaltende und planende Gesetzgeber pflichtgemäß abwägt, dann ist dies qualitativ etwas völlig anderes als eine parlamentarische demokratische Abstimmung. Denn bei der Abwägung können dem Gesetzgeber Fehler unterlaufen²⁰. Die Gewichtung öffentlicher und privater Belange darf somit nicht auf der Grundlage parteipolitischer Erwägungen nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen. Für die Abgeordne-

16 Vgl. etwa *Degenhart*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 1991, Rdnr. 235.

17 Zur Terminologie *Meessen*, Maßnahmegesetze, Individualgesetze, Vollziehungsgesetze, DÖV 1970, 314 ff.

18 Hierzu *Ronellenfötsch*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Baden-Württemberg, DÖV 1972, 191 ff. (194 f.).

19 *Ernst/Hoppe*, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl. 1981 Rdnr. 283.

20 Grundlegend im Anschluß an BVerwG vom 12.12.1969, BVerwGE 34,301 (304); für die Straßenplanung BVerwG vom 14.2.1975, BVerwGE 48,56 und für die Eisenbahnplanung BVerwG vom 14.12.1979, BVerwGE 59,253(256). Seither st. Rspr.

ten, welche die jeweiligen Investitionsmaßnahmengesetze beschließen, besteht nicht nur die Verfassungsbindung. Sie sind plötzlich Vollzugsorgane, was mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, aber auch mit Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG und schließlich Art. 33 Abs. 4 GG nicht vereinbar ist. Darüber hinaus würde das Bundesverfassungsgericht bei der Kontrolle der Maßnahmegesetze in die Rolle eines Verwaltungsgerichts einrücken, ohne die hierfür erforderliche Kontrolldichte gewährleisten zu können. Der Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht wäre dann kein effektiver Rechtsschutz, wie ihn Art. 19 Abs. 4 GG fordert.

Sollte der Gesetzgeber im Anschluß an die Bundesregierung den unorthodoxen Weg über die Investitionsmaßnahmengesetze beschreiten, so ist ihm mit Schiller entgegenzuhalten: "Dein Weg ist krumm, er ist der meine nicht."²¹

Der gerade Weg ist der über das Beschleunigungsgesetz.

III.

1. Das Beschleunigungsgesetz wird erwartungsgemäß kontrovers diskutiert²². Das Greenpeace-Gutachten erhebt nicht nur rechtspolitische Bedenken, sondern erklärt einige Teile des Gesetzes für verfassungswidrig²³. Anderen geht das Gesetz nicht weit genug²⁴.

Die Kontroverse kreist um den Rechtsschutz.

Beim Rechtsschutz gibt es historisch und international verschiedene Modelle, die sich beeinflussen. In Preußen stand bekanntlich die objek-

21 Max, in Wallensteins Tod 2,7.

22 Vgl. nur die Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestags vom 30.10.1991 (Ausschußdrucks. 120) und die hierzu vorgelegten Stellungnahmen (zit.: Stellungnahmen)

23 Vgl. Gaßner/Groth/Klinski, (Fußn. 1), S. 2 ff.

24 Ronellenfitsch, in: Stellungnahmen (Fußn. 22), S. 49 ff.; vgl. auch Broß, ebd., S. 38 f.

tive Rechtskontrolle im Vordergrund²⁵, in Süddeutschland entwickelte sich der subjektive Rechtsschutz²⁶. Objektive Rechtskontrolle, die gerichtliche Kontrolle des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wäre schrankenlos gewesen, wenn jeder Bürger sie hätte erzwingen können. Daher baute man zur Vermeidung von Popularklagen ein formales Ventil ein. Der Rechtsschutz knüpfte an bestimmte Handlungsformen der Verwaltung an und gewann durch die Prozeßvoraussetzung des Verwaltungsakts²⁷ doch einen subjektiven Einschlag. Der Verwaltungsakt bestimmt nach *Otto Mayer* für den Untertanen, was für ihn Rechtens sein soll²⁸. Der – süddeutsche – subjektive Rechtsschutz konnte demgegenüber Generalklauseln verkraften, denen die materielle Rechtsbeeinträchtigung in der Begründetheitsstation korrespondiert. Dadurch wurde der subjektive Rechtsschutz zum Individualrechtsschutz, wie wir ihn heute in Deutschland kennen²⁹. Rechtsordnungen, die eher auf die objektive Rechtskontrolle abstellen, neigen dagegen dazu, einen Ausgleich über das Verfahren zu eröffnen. In den USA beispielsweise ist der "due process" so wichtig, weil der Schutz der materiellen Rechte nicht so ausgeprägt ist wie bei uns. Umgekehrt haben beim Individualrechtsschutz die Verfahren nur dienende Funktion. Das hat das Bundesverwaltungsgericht früher immer zu Recht betont³⁰. Der Grundrechtsschutz durch Verfahren ändert hieran nichts. Er wird nur überschätzt. Der Grundrechtsschutz durch Verfahren ist nämlich von den materiellen Grundrechten abgeleitet. Er wurde für den Grundrechtsschutz aus

25 *Gneist*, Der Rechtsstaat, 1. Aufl. 1872, S. 270 f.; *Zorn*, Zum Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Festg. f. Paul Krüger*, 1911, S. 511 ff.

26 Grundlegend von *Sarwey*, Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege, 1880, S. 73, 79, 496.

27 Diese Ansicht hielt sich bis zum Erlaß der VwGO; vgl. etwa *Friesenhahn*, Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht nach dem Bonner Grundgesetz, DV 1949, 478 ff. (481); *Obermayer*, Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, 1956, S. 42 f.

28 Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 1924, S. 93.

29 Vgl. *Ronellenfisch*, Der vorläufige Rechtsschutz im beamtenrechtlichen Konkurrenzstreit, *VerwArch.* 1991, 121 ff. (124 ff.).

30 BVerwG vom 20.10.1972, BVerwGE 41, 58 (63 ff.).

Art. 14 Abs. 1³¹, aus Art. 12 Abs. 1 GG³² und aus Art. 2 Abs. 2 GG³³ entwickelt. Art. 19 Abs. 4 GG wurde nur bemüht, wenn es galt, vollendete Tatsachen für den gerichtlichen Individualrechtsschutz zu verhindern. Das bedeutet, daß den Verwaltungsverfahren *kein Rechtswert an sich* zukommt. Wo Grundrechte oder Individualrechte nicht im Spiel sind, kann niemand Verfahrensfehler rügen. Bei Grundrechten mit prozeduralem Charakter schlagen dagegen Verfahrensfehler voll zu Buche. Bei den sonstigen Grundrechten dient die Rügemöglichkeit von Verfahrensfehlern der Vorverlagerung des Rechtsschutzes³⁴. Vorverlagerung des Rechtsschutzes darf aber nicht Verdoppelung des Rechtsschutzes bedeuten. Wo bereits das Verfahren die Grundrechte schützt, wo wir uns dem anglo-amerikanischen System nähern, können – wie dort – Abstriche bei der materiellen Kontrolle gemacht werden³⁵. Wie es scheint, hat man in den vergangenen Jahren die Wurzeln des Verwaltungsprozesses teilweise vergessen. *Zusätzlich* zur materiellen Kontrolle wurde die Verfahrenskontrolle ausgedehnt und eine Verfahrensstufe auf die andere gesetzt. Dem sollte wieder an *beiden* Fronten, an der formalen und an der materiellen Front, gegengesteuert werden. Das Beschleunigungsgesetz greift insoweit zu kurz, weil es nur beim Verfahren ansetzt. Immerhin ist das der begrüßenswerte erste Schritt auf dem richtigen Weg in die richtige Richtung.

2.a) Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist weit und zudem nicht ganz bestimmt.

Erfaßt werden alle Verkehrswege des Bundes, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen in den neuen Bundesländern, einschließlich der vom Bundesverkehrsminister zu bestimmenden Fernverkehrswege zu den Wirtschaftszentren der Altländer. Vermutlich hat man sich auf diese

31 BVerfGE 37,32.

32 BVerfGE 39,276.

33 BVerfGE 53,30.

34 Einzelheiten bei *Ronellenfisch*, Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfassungsproblem, in: Börner (Hrsg.), Umwelt, Verfassung, Verwaltung, 1982, 13 ff. (28 ff.).

35 Abweichend *Steiner*, in: Stellungnahmen (Fußn. 22), S. 107 f.

Weise übernommen. Denn daß alle diese Projekte beschleunigt werden müssen, leuchtet schwer ein. Mitumfaßt werden wohl die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit". Ausgerechnet diese erfahren aber Spezialregelungen durch die Investitionsmaßnahmengesetze. Die beschleunigten Verfahren könnten also insofern leerlaufen. Da das Zustandekommen der Investitionsmaßnahmengesetze jedoch nicht sicher ist, bleibt gar keine andere Möglichkeit, als - a maiore ad minus - die Vorrangprojekte nach dem Beschleunigungsgesetz anzugehen. Das Konkurrenzverhältnis zwischen planender Verwaltung und planendem Gesetzgeber ist nicht gelöst.

Die Geltungsdauer des § 1 Abs. 2 ist zu kurz, wenn Abs. 1 umfassend gemeint ist.

b) Die Reduzierung der Verfahrensstufen ist unerläßlich. Nur sollten die Raumordnungsverfahren eingespart werden, wie ursprünglich vorgesehen, und nicht die Linienbestimmung³⁶. Im Greenpeace-Gutachten fand der Bundesrat zwar Zustimmung³⁷. Dort wird aber auf Weisungsrechte des Bundes in den Raumordnungsverfahren abgestellt, die es überhaupt nicht gibt. Förmliche Raumordnungsverfahren können gegenwärtig in den neuen Bundesländern sinnvollerweise noch gar nicht durchgeführt werden, weil es an einer Raumordnung noch fehlt; zumindest sollte ihnen die Durchführung von Raumordnungsverfahren in Abweichung von § 6 a Abs. 9 ROG anheimgestellt werden³⁸. Immerhin ist aber bereits jetzt eine Beteiligung der Länder an der Trassen- oder Standortentscheidung des Bundes möglich, die dem Bund aus bundesstaatlichen Gründen auch gar nicht entzogen werden darf. Auch dieses Problem würde sich im übrigen entschärfen, wenn man das Beschleunigungsgesetz zunächst auf Vorrangprojekte beschränken würde.

36 *Ronellenfisch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Bundesländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 ff. (928); ebenso *Knoll*, in: Stellungnahmen (Fußn. 22), S. 22.

37 Ebenso *Eberle*, in: Stellungnahmen (Fußn. 22), S. 4 f.

38 Vgl. *Geyer* für die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, in: Stellungnahmen (Fußn. 22), S.3.

c) Die kürzeren Fristen bei den Planfeststellungsverfahren sind rechtlich unbedenklich. Die behördlichen Fristen haben zumeist nur Appellfunktion³⁹. Sie stellen kein Novum dar, sondern sind etwa im GenTG bereits *de lege lata* verwirklicht⁴⁰. Dem Vernehmen nach haben dort diese Fristen bisher keinerlei praktische Bedeutung erlangt. Sanktionsbehaftete Fristen für die Stellungnahmen von Drittbehörden, deren Entscheidungen durch die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses erfaßt werden, sind mit dem Abwägungsgebot unvereinbar⁴¹. Stillschweigen sonstiger Behörden rechtfertigt dagegen eine Zustimmungsfiktion.

d) Über die Plangenehmigung habe ich hier auf dem 7. Forschungsseminar am 31. Oktober 1989 referiert⁴². Im Beschleunigungsgesetz wurden erfreulicherweise die dort gemachten Anregungen aufgegriffen. Es bleibt zu hoffen, daß der Entwurf insoweit im weiteren Gesetzgebungsverfahren trotz der Einwendungen der Naturschutzverbände⁴³ nicht verwässert wird. Die Einwendungen sind verständlich; denn vordergründig und formal geht die Regelung zu Lasten der Naturschutzverbände. Materiellrechtlich ändert sich aber wenig, da ohnehin die relevanten Fachplanungsgesetze Plangenehmigungen vorsehen. In der Realität haben zudem die Naturschutzverbände ihre Verbündeten bei den Naturschutzbehörden, so daß der Naturschutz in der Sache keinen Schaden leiden wird. Auch kann von einer Umgehung der Planfeststellung keine Rede sein, wenn eine spezielle Genehmigungsform für Vorhaben, die einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegen, durch die allgemeinere Genehmigungsform ersetzt wird. Die hiergegen erhobene Kritik richtet sich gegen die Rechtsprechung des Bun-

39 Wie hier *Steiner*, in: *Stellungnahmen* (Fußn. 22), S. 104.

40 § 11 Abs. 6 GenTG.

41 § 3 Abs. 4 *Beschleunigungsgesetz* bedarf daher der restriktiven Auslegung; vgl. auch *Sellner*, *Stellungnahme für den Deutschen Anwaltverein*, in: *Stellungnahmen* (Fußn. 22), S. 84 f.

42 *Ronellenfitsch*, *Verzicht auf Planfeststellung*, in: *Blümel* (Hrsg.), *Abweichungen von der Planfeststellung*, *Speyerer Forschungsberichte* 85, 1990, S. 57 ff.

43 Vgl. generell die *Stellungnahme des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)*, in: *Stellungnahmen* (Fußn. 22), S. 10 ff.

des Verwaltungsgerichts⁴⁴, die jedoch so stringent ist, daß sie keiner Verteidigung mehr bedarf.

e) Weniger zwingend erscheint die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Vorarbeiten nach § 7a AbfG⁴⁵. Bei einer derart restriktiven Handhabung von Vorgriffsmaßnahmen ist § 6 des Beschleunigungsgesetzes allemal verfassungskonform. Die vorzeitige Besitzeinweisung in der Bundesratsfassung bringt nur Bewährtes. Auch hier gilt wieder: Hätte sich der Gesetzgeber auf die Vorrangprojekte beschränkt, deren Zulassungsentscheidung sofort vollziehbar ist⁴⁶, dann dürfte auch vor dem Hintergrund von Art. 14 Abs. 1 GG – wie im Regierungsentwurf vorgesehen – die Weigerung der Eigentümer oder Besitzer genügen, den benötigten Besitz zu überlassen. Denn dann wäre der sofortige Beginn aus der Natur der Sache "geboten". Mit Rücksicht auf den weiten Anwendungsbereich des Gesetzes spricht aber mehr für die verfassungsrechtlichen Skrupel des Bundesrats, der sich zudem auf die Ausführun-

44 BVerwG vom 15. 1. 1982, BVerwGE 64,325. Einige Straßenbaujuristen scheinen sich immer noch nicht mit dieser Judikatur abfinden zu wollen. Nr. 5 Abs. 3 Satz 2 der (alten) Richtlinien für die Planfeststellung für Bundesfernstraßen beruhte aber schlicht auf falschen Vorstellungen. Der Verzicht auf Planfeststellung für staatliche Verkehrsvorhaben beseitigt nicht das präventive Verbot wie bei einer normalen (privaten) Untermehrgenehmigung mit der Folge der Baufreiheit. Vielmehr benötigen staatliche Vorhaben zumindest noch eine Planrechtfertigung, die in einem Zulassungsverfahren geklärt werden muß. Selbst wenn öffentliche und private Belange dem Vorhaben nicht entgegenstehen, ist dieses nicht automatisch gerechtfertigt. Erforderlich bleiben ferner die bei Verkehrsvorhaben sonst anfallenden Genehmigungen und Erlaubnisse. Eine Erleichterung bietet bei komplexeren Verfahren insofern die Planfeststellung mit ihrer Konzentrationswirkung. Es wäre widersinnig, wenn diese Erleichterungsmöglichkeit den einfacheren Verfahren versperrt bliebe. Das vereinfachte Planfeststellungsverfahren ist hier immer noch zu umständlich. Die Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung stellt daher die konsequente Fortentwicklung des modernen Planungsrechts dar.

45 BVerwG vom 30. 4. 1991, DÖV 1991,841.

46 Die Vollziehbarkeit allein reicht für die vorzeitige Besitzeinweisung nicht aus. Sie ist nur ein Indiz für die Eilbedürftigkeit des Vorhabens.

gen von *Kastner*⁴⁷ stützen kann. Die Enteignungsregelungen sind sinnvoll. Die Vertreterregelung verspricht wenig Nutzen.

f) Bei Verkehrsflughäfen wurde dem Modell Rechnung getragen, das auf der 10. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 1983 vorgetragen wurde⁴⁸. Anfangsspannen bei der Formulierung des Regierungsentwurfs sind mittlerweile ausgegült. Die Umwidmung von Militärflughäfen in zivile Flughäfen ohne Planfeststellung, aber mit Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG ist möglich, da insoweit die klassische Unternehmergenehmigung im Vordergrund steht. Dies kann hier jedoch nicht näher ausgeführt werden.

g) Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für Vorrangprojekte ist angesichts der Situation in den neuen Bundesländern als Notlösung noch einleuchtend. Im Hinblick auf § 1 des Beschleunigungsgesetzes geht sie dennoch wohl zu weit. Sobald eine mit der in den alten Bundesländern qualitativ gleichwertige Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern aufgebaut ist, sollte der Gesetzgeber zum Nachfassen angehalten werden.

Der Suspensiveffekt ist gerade bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung keine heilige Kuh. Da die Möglichkeit besteht, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen durch das Bundesverwaltungsgericht wieder anordnen zu lassen, ist § 5 Abs. 2 des Beschleunigungsgesetzes rechtlich unbedenklich.

3. Das Beschleunigungsgesetz bringt somit im Hinblick auf den Rechtsschutz für die Betroffenen marginale und geringfügige Korrekturen. Problematisch ist lediglich der weite Geltungsbereich des Gesetzes.

47 Der Grunderwerb für den Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Enteignung und der vorzeitigen Besitzeinweisung, in: Bartsperger/Blümel/Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, S. 447 ff. (460).

48 *Ronellenfisch*, Luftverkehrsrechtliches Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, in: Blümel (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 125 ff.

Der Haupteinwand des Greenpeace-Gutachtens, das Gesetz verstoße wegen der pauschalen Ungleichbehandlung der neuen und alten Bundesländer gegen Art. 3 Abs. 1 GG, ist nämlich nicht ganz von der Hand zu weisen. Der Einwand erweist sich freilich, was noch zu zeigen sein wird⁴⁹, als Bumerang.

IV.

1. Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten de lege lata wurden an anderer Stelle ausführlich dargelegt⁵⁰. Durch Projektmanagement und -beratung im behördlichen Bereich – nicht durch Privatisierung! – läßt sich gewiß noch Zeit einsparen. Hilfe bei der Projektberatung sollte insbesondere der Arbeitsausschuß Straßenrecht leisten, wenn er (hoffentlich!) darum gebeten wird. Auch sind längst nicht alle Standardisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Schließlich ist an generelle Weisungen und an die beratende Aufsicht des Bundes zu denken usw. Ganz vergeblich sollte die Beschleunigungsdiskussion der vergangenen Jahre nicht gewesen sein.

2. De lege ferenda schlage ich erneut vor,

erstens:

das Beschleunigungsgesetz materiell anzureichern, oder dem ersten formellen Beschleunigungsgesetz ein zweites materielles Beschleunigungsgesetz folgen zu lassen, in welchem das Abwägungsmaterial und die Abwägungsgesichtspunkte für die Fachplanungen entsprechend § 1 Abs. 5 BauGB aufgelistet und bestimmte Abwägungsfehler für unbeachtlich oder wenigstens heilbar erklärt werden.

49 Hierzu unter V.

50 Ronellenfitsch, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Rechtsgutachten, 1991.

zweitens:

§ 46 VwVfG klarstellend so zu fassen, daß an seiner Anwendbarkeit auf Abwägungsfehler kein Zweifel mehr besteht (Stichwort: Kausalität der Fehler)

drittens:

§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB – sinngemäß und inhaltlich verbessert – auf die Fachplanungen zu übertragen und

viertens:

die Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen oder Plangenehmigungen auszuschließen, wenn die Mängel zugunsten der Kläger durch Planergänzung behoben werden können.

V.

Daß die Sondersituation in den neuen Bundesländern besondere Maßnahmen erfordert, ist unstrittig.

Ein Beschleunigungsgesetz für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit", welches wesentlich weitergeht als das Beschleunigungsgesetz ist durchaus angebracht. Das Gedankenspiel mit den Maßnahmegesetzen versperrt dagegen nur den Blick für die Notwendigkeiten und Möglichkeiten.

Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, daß auch für die sonstigen Verkehrsprojekte des Bundes in den neuen Bundesländern Beschleunigungsbedarf besteht. Doch gilt dies nicht nur für die Verkehrsprojekte des Bundes und nicht nur für die Verkehrsprojekte in den neuen Bundesländern oder zur Anbindung der neuen Bundesländer. Auch in den alten Bundesländern dauern vielmehr die Verwaltungsverfahren viel zu lange.

Wenn vom Greenpeace-Gutachten der Gleichheitsgrundsatz beschworen wird, so kann das in der Tat nur bedeuten, daß die Verkehrs-

wegeplanung in ganz Deutschland zu beschleunigen ist. Der Musterentwurf für ein Landesstraßengesetz enthält erfreulicherweise bereits Elemente des Beschleunigungsgesetzes. Aber das sind nur Ansätze.

Sinnvoll erscheint ein Probelauf des verschärften Beschleunigungsgesetzes mit vorrangigen Projekten in den neuen Bundesländern.

Sollte sich – wofür alles spricht – tatsächlich eine Beschleunigung ohne qualitative Einbuße bei der Planung und ohne signifikante Einschränkungen des Individualrechtsschutzes erreichen lassen, dann spricht nichts gegen eine Übertragung der Beschleunigungsregelungen generell in die Fachplanungsgesetze für Verkehrsprojekte. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wäre dann vollendet.

Kurz: Die Verzögerung von notwendigen Verkehrswegeplanungen ist keine Altlast aus DDR-Zeiten, sondern eine Last an der wir alle zu tragen haben. Jetzt ist der Zeitpunkt, die Last zu mildern.

INVESTITIONSMASSNAHMENGESETZE ALS VERFASSUNGSPROBLEM

Von Dr. Bernhard Stüler

Die Einheit Deutschlands hat das deutsche Volk vor große Aufgaben gestellt, die Anstrengungen, Mut, persönlichen Einsatz und Opferbereitschaft von allen Bevölkerungsschichten erfordern. Eine Grundvoraussetzung für den Neubau der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einheit ist die schnelle Entwicklung der Infrastruktur in den fünf neuen Bundesländern, die in vielen Bereichen, etwa des Straßenverkehrs, des Schienennetzes, der Wasserstraßen und der Flughäfen, allenfalls den Nachkriegsstandard gehalten hat und den heutigen Anforderungen unbeschränkter Reisemöglichkeiten und eines freizügigen Waren- und Dienstleistungsverkehrs in Europa in keiner Weise genügt. Über den Befund besteht weitgehend Einigkeit. Unterschiedlich werden die Lösungen beurteilt, mit denen schnelle Abhilfe geschaffen werden soll. Auch geht es dabei um das Tempo der Veränderungen, die den einen im Interesse eines baldigen wirtschaftlichen Aufschwungs nicht *schnell genug* gehen, von anderen mit Hinweis auf Belange des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes eher mit Skepsis betrachtet werden.

1. GESETZESINITIATIVEN ZUR UMSETZUNG DER VERKEHRSPROJEKTE "DEUTSCHE EINHEIT"

Zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" beabsichtigt die Bundesregierung¹, die Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin durch ein Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz² zeitlich zu straffen. Außerdem besteht die Absicht, durch Investitionsmaßnahmengesetze die Zulassung von bestimmten Infrastrukturmaßnahmen in den Verkehrsbereichen von Bundesfernstraßen, Eisenbahnen und Bundeswasserstraßen durch Gesetz zu regeln³ und damit den Anforderungen eines für zeitaufwendig gehaltenen förm-

-
- 1 Vgl. dazu die Koalitionsvereinbarung zur Bildung der Bundesregierung v. 16.1.1991, Gliederungspunkt XI Ziff. 12, S. 63 sowie Der Bundesminister für Verkehr teilt mit: Bundesminister Krause gibt Startschuß für "Verkehrspolitik Deutsche Einheit", Januar 1991.
 - 2 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Lande Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) Drs. 12/1092 v. 29.8.1991, sowie die Stellungnahme des Bundesrates in seiner Sitzung v. 5.7.1991 (Anlage 2) und die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (Anlage 3); vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung Michael Ronellenfisch, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin, DVBl. 1991, 920; Gafner/Groth/Klinski, Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz, Berlin, September 1991 (maschinenschriftlich); Jan Viebrock, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP, Informationsdienst Umweltrecht 3/1991, 113.
 - 3 Vgl. dazu den Beschluß der Bundesregierung v. 20.8.1991 zum Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit": *"Die Bundesregierung nimmt die Absicht des Bundesministers für Verkehr, auf der Grundlage des vorgelegten rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung von Verkehrsprojekten 'Deutsche Einheit' konkrete Einzelgesetze vorzubereiten sowie die Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Länder über die Konzeption, den Inhalt und die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen von Investitionsmaßnahmengesetzen zu unterrichten, zustimmend zur Kenntnis."*

lichen Raumordnungsverfahrens und Planfeststellungsverfahrens – jeweils mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung – zu entziehen. Zugleich könnte durch die Gesetzesform der Planung der gerichtliche Rechtsschutz auf Fragen des Verfassungsrechts konzentriert und das Enteignungsverfahren vor allem durch erweiterte Möglichkeiten der sofortigen Besitzeinweisung beschleunigt werden⁴.

Die beiden Vorhaben gehen auf Vorarbeiten zurück, die im Auftrag der Bundesregierung von einer Arbeitsgruppe unter Federführung des damaligen Staatssekretärs im Justizministerium *Klaus Kinkel*⁵ vorgelegt worden sind⁶. Die Arbeitsgruppe beschreibt zunächst das herkömmliche Planungsverfahren, das etwa im Verkehrswegebau durch ein Linienbestimmungsverfahren und Raumordnungsverfahren mit UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung, ein zeitaufwendiges Planfeststellungsverfahren wiederum mit UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie ein sich bei Großvorhaben zumeist anschließendes Gerichtsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht in erster Instanz und ggf. bei zugelassener Revision vor dem BVerwG gekennzeichnet sei. Letztlich sei unter bestimmten Voraussetzungen noch eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG möglich. Zur Verkürzung dieser für unbefriedigend gehaltenen Verfahren schlug die Arbeitsgruppe einerseits Beschleunigungsmaßnahmen und andererseits Maßnahmegesetze vor, in denen konkrete Verkehrswegeprojekte ausgewiesen und eine Legalenteignung der für das Vorhaben benötigten Grundstücke angeordnet wird. Dies sei nach den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zulässig, denn auch Maßnahme-

-
- 4 Der vorliegende Rahmenentwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmegesetze bedarf allerdings noch der Abstimmung in den weiteren Beratungsverfahren.
 - 5 Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Großinvestitionen in den neuen Bundesländern, vorgelegt von der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Möglichkeiten der Beschleunigung des Baus oder der Änderung insbesondere von Verkehrswegen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR v. 8.1.1991.
 - 6 Vgl. auch die vom damaligen Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Wirtschaft und Technik *Posch* vorgelegten "Vorschläge zum Planungsrecht", Presseinformation v. 1.10.1990.

gesetze seien nach der Rechtsprechung des BVerfG weder allgemein verfassungswidrig noch unterlägen sie strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da durch eine solche Gesetzesplanung allerdings in berechnete Interessen Beteiligter eingegriffen werde, müsse aus rechtsstaatlichen Gründen an die Stelle der sonst erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ggf. ein vom federführenden Bundestagsausschuß durchzuführendes Anhörungsverfahren treten. Die Verkehrswegeplanung durch Gesetz wird im übrigen in zweifacher Hinsicht als Problem gesehen: Im Gegensatz zum Planfeststellungsbeschluß, der einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegt, ist der Rechtsschutz des Bürgers auf die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde verkürzt und schon wegen der geringeren Kontrollichte und Kontrollreichweite insbesondere im Bereich der Überprüfung von Sachverhaltsannahmen weit weniger effektiv. Außerdem begegne ein Gesetz, das die Enteignung ausspreche und sich damit einer fachgerichtlichen Überprüfung entziehe, Bedenken im Hinblick auf Art. 14 III GG. Eine solche Legalenteignung⁷ sei zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Im Hinblick auf die in den neuen Bundesländern vorliegende *Ausnahmesituation* sei eine solche verfassungsrechtliche Rechtfertigung jedoch gegeben⁸.

Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Einschätzung legte der Bundesverkehrsminister den Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" vor⁹. Der Rahmenentwurf sieht eine un-

7 Die Enteignung durch Gesetz i.S. des Art. 14 III 2 GG (Legalenteignung) ist dabei dadurch gekennzeichnet, daß das Gesetz selbst und unmittelbar mit seinem Inkrafttreten ohne weiteren Vollzugsakt konkrete und individuelle Rechtspositionen entzieht, die nach Art. 14 I 1 GG gewährleistet sind, vgl. BVerfGE 45, 297 (U-Bahnbau).

8 Die *Kinkel*-Arbeitsgruppe verweist dazu auf die in einer Anlage 2 aus fachlicher Sicht dargelegten Gründe.

9 Bei den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" handelt es sich um folgende Verkehrswegevorbau: *Schiene*: Lübeck/Hagenow-Stralsund, Hamburg-Büchen-Berlin, Uelzen-Salzwedel-Stendal, Hannover-Stendal-Berlin, Helmstedt-Magdeburg-Berlin, *Eichenberg-Halle*, *Bebra-Erfurt*, *Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig*.

mittelbare Zulassung des Bauvorhabens durch Gesetz (§ 1 IMG-E), die Möglichkeit ergänzender Festlegungen nach Inkrafttreten des Gesetzes (§ 2 IMG-E), die Zulässigkeit der Enteignung sowie des dafür zu beachtenden Verfahrens (§ 3 IMG-E), die sofortige Besitzeinweisung vor Abschluß des Enteignungsverfahrens (§ 4 IMG-E)¹⁰ sowie ein vereinfachtes Verfahren in Fällen ungeklärten Eigentums (§ 5 IMG-E) vor¹¹. Das jeweilige Vorhaben wird dabei unmittelbar durch das Gesetz zugelassen und in Anlagen zum Gesetz auch in Karten und Plänen beschrieben. Das Gesetz hat Konzentrationswirkung in dem Sinne, daß weitere behördliche Entscheidungen nicht erforderlich sind. Auch werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 1 IMG-E¹²). Der Bundesminister für Verkehr wird zu Gesetzesausfüllen-

Berlin, Leipzig-Berlin; Straße: Lübeck-Bundesgrenze (Stettin), Hannover-Magdeburg-Berlin, Nürnberg-Leipzig-Berlin, Göttingen-Halle, Magdeburg-Halle, Bad Hersfeld/Kassel-Erfurt-Dresden-Görlitz, Erfurt-Schweinfurt; Wasserstraße: Mittellandkanal/Elbe-Havel-Kanal/Havel.

- 10 Die Regelung ist mit einigen Verschärfungen § 18 f FStrG nachgebildet.
- 11 Vgl zur verfassungsrechtlichen Einschätzung solcher Vorhaben Michael Ronellenfösch, DöV 1991, 771; ders., Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Rechtsgutachten, Berlin 1991 (maschinenschriftlich); Gaßner/Groth/Klinski, Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz, Berlin, September 1991 (maschinenschriftlich).
- 12 § 1 IMG-E (Zulassung des Vorhabens)
- (1) Zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist als Teil der hierfür notwendigen Infrastruktur die Eisenbahnstrecke/Bundesfernstraße/Bundeswasserstraße ... im Abschnitt ... einschließlich der für den Betrieb des Verkehrsweges notwendigen Anlagen zu bauen/auszubauen. Der Bau/Ausbau erfolgt nach Plänen, die diesem Gesetz als Anlagen beigelegt sind.
- (2) Durch dieses Gesetz ist die Zulässigkeit der Baumaßnahme einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihr berührten öffentlichen Belange festgestellt. Weitere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen sind nicht erforderlich. Mit diesem Gesetz werden alle öffentlich-rechtlichen

den Rechtsverordnungen ermächtigt, um erforderlichenfalls Planänderungen vorzunehmen. Die Planfeststellungsbehörde kann ggf. zusätzliche planausfüllende Regelungen treffen (§ 2 IMG-E¹³). Die Enteignung zugunsten des Vorhabensträgers wird dabei allgemein für zulässig erklärt, soweit sie zur Ausführung des Bauvorhabens notwendig ist (§ 3 IMG-E¹⁴). In solchen Fällen kann auch eine vorzeitige Besitzeinweisung er-

Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

13 § 2 IMG-E (Ergänzende Regelungen)

- (1) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Pläne nach § 1 unter Einhaltung der Grundzüge der Planung zu ändern, soweit nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen. Der Bundesminister für Verkehr hat dabei *eine Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen.*
- (2) Die nach dem BBahnG/FStrG/BWaStraG für Planfeststellungen zuständige Behörde hat zusätzliche Regelungen zu treffen, 1. soweit ihr die abschließende Entscheidung in den Plänen nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 vorbehalten ist, 2. wenn nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der den Plänen nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Abs. 1 entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auftreten und der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangt, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen, 3. soweit es sich um Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung handelt. Die Behörde trifft die ihr nach S. 1 übertragenen Regelungen durch Beschluß. Auf das Verfahren finden die für die Planfeststellung geltenden verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften Anwendung.
- (3) Über die Gültigkeit der Rechtsverordnungen nach Abs. 1 entscheidet auf Antrag das BVerwG im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit. Auf das Verfahren finden die Vorschriften des § 47 VwGO entsprechende Anwendung.

14 § 3 IMG-E (Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren)

- (1) Die Enteignung zugunsten der Träger der Vorhaben ist zulässig, soweit sie zur Ausführung der in den Plänen nach § 1 und § 2 I und II festgestellten Bauvorhaben notwendig ist.
- (2) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 102 BauGB.

folgen, wenn sich der Eigentümer oder Besitzer weigert, unter Vorbehalt seiner Entschädigungsrechte den Besitz eines für den Bau oder die Änderung des Verkehrsweges benötigten Vorhabens zu überlassen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht¹⁵. In Fällen ungeklärten Ei-

-
- (3) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 – 122 BauGB mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116 BauGB) der § 4 dieses Gesetzes gilt.
 - (4) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 232 i.V.m. § 246 a I S. 1 Nr. 17 BauGB entsprechend.

15 § 4 IMG-E (Vorzeitige Besitzeinweisung)

- (1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung des Verkehrsweges benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
- (2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.
- (3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.
- (4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt soll auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festgesetzt werden. Durch die Besitzein-

gents kann die kommunale Aufsichtsbehörde auf Antrag der Enteignungsbehörde einen Vertreter des Eigentümers bestellen (§ 5 IMG-E¹⁶). Es besteht offenbar die Absicht¹⁷, das Maßnahmegesetz zunächst an kleineren Neubauvorhaben zu erproben.

An diesen Rahmenentwurf zu Investitionsmaßnahmegesetzen stellen sich eine Reihe von Fragen, die von rechtspolitischen und verwaltungspraktischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen bis zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von solchen Maßnahmegesetzen reichen. Ist der Gesetzgeber überhaupt zu einer solchen, die Fachverwaltung verdrängenden Planungsentscheidung ausgerüstet? Wie wird die als Anlage vorgesehene Planung solcher Großvorhaben bekanntgemacht? Wo bleiben UVP und Bürgerbeteiligung? Welche Bindungswirkungen entfaltet das Gesetz für das nachfolgende Enteignungs- und Entschädigungsverfahren? Hat der Betroffene überhaupt noch Möglichkeiten, sich gegen die Inanspruchnahme seines Grundeigentums zu wehren, wenn bereits der Hinweis auf die Flächeninanspruchnahme nach dem Maßnahmegesetz für eine vorzeitige Besitzeinweisung ausreicht und weitere Vorausset-

weisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen. Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist sofort vollziehbar.

- (5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

16 § 5 IMG-E (Vertreter des Eigentümers)

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 3 und 4 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 III und IV VwVfG findet Anwendung.

- 17 Gedacht ist im Bereich des Straßenbaus etwa an die Autobahnstrecke Halle-Magdeburg.

gents kann die kommunale Aufsichtsbehörde auf Antrag der Enteignungsbehörde einen Vertreter des Eigentümers bestellen (§ 5 IMG-E¹⁶). Es besteht offenbar die Absicht¹⁷, das Maßnahmegesetz zunächst an kleineren Neubauvorhaben zu erproben .

An diesen Rahmenentwurf zu Investitionsmaßnahmegesetzen stellen sich eine Reihe von Fragen, die von rechtspolitischen und verwaltungspraktischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen bis zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von solchen Maßnahmegesetzen reichen. Ist der Gesetzgeber überhaupt zu einer solchen, die Fachverwaltung verdrängenden Planungsentscheidung ausgerüstet? Wie wird die als Anlage vorgesehene Planung solcher Großvorhaben bekanntgemacht? Wo bleiben UVP und Bürgerbeteiligung? Welche Bindungswirkungen entfaltet das Gesetz für das nachfolgende Enteignungs- und Entschädigungsverfahren? Hat der Betroffene überhaupt noch Möglichkeiten, sich gegen die Inanspruchnahme seines Grundeigentums zu wehren, wenn bereits der Hinweis auf die Flächeninanspruchnahme nach dem Maßnahmegesetz für eine vorzeitige Besitzeinweisung ausreicht und weitere Vorausset-

weisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen. Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist sofort vollziehbar.

- (5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

16 § 5 IMG-E (Vertreter des Eigentümers)

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 3 und 4 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 III und IV VwVfG findet Anwendung.

- 17 Gedacht ist im Bereich des Straßenbaus etwa an die Autobahnstrecke Halle-Magdeburg.

zungen nicht erforderlich sind? Welche Rechte haben die nicht in ihrem Eigentum unmittelbar in Anspruch genommenen Bürger oder gar die anerkannten Verbände? Bleibt der Rechtsschutz des Bürgers nicht auf der Strecke? Reichen die vorgeschlagenen Beschleunigungsmaßnahmen nicht bereits aus, so daß wir auf die Umsetzung der Verkehrsprojekte zur Herstellung der Einheit Deutschlands auch ohne Investitionsmaßnahmegesetze ausreichend vorbereitet sind? Fragen über Fragen, von denen hier nur die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmegesetze erörtert werden soll.

2. VERFASSUNGSRECHTLICHE AUSGANGSPUNKTE

Der Rahmenentwurf für Investitionsmaßnahmegesetze sieht eine Verkehrswegeplanung durch Gesetz vor, regelt aber zugleich insbesondere hinsichtlich ergänzender Vorschriften und Entscheidungen sowie vor allem hinsichtlich des Enteignungsverfahrens und der Entschädigung ein Verwaltungsverfahren, das sich an den eigentlichen Gesetzesbeschluß anschließt. Bezogen auf das jeweilige Verkehrsprojekt handelt es sich um ein Einzelfallgesetz, das die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens mit individuellem Regelungscharakter verbindlich und vom Grundsatz her abschließend festlegt. Das Gesetz ist zugleich Maßnahmegesetz in dem Sinne, daß die konkrete Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und das Gesetz an die Stelle aller sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens, tritt.

Einzelfallgesetze und Maßnahmegesetze sind zwar nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht grundsätzlich unzulässig¹⁸. Erhöhte

18 *BVerfG*, Urt. v. 20.7.1954 - 1 BvR 459/52 - BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz); Urt. v. 29.7.1959 - 1 BvR 394/58 - BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband); Urt. v. 25.6.1968 - 2 BvR 251/63 - BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz); Urt. v. 18.12.1968 - 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65 - BVerfGE 24, 367 (Deichurteil); B. v. 5.3.1974 - 1 BvL 17/72 - BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich

verfassungsrechtliche Anforderungen können sich im Hinblick auf Art. 19 IV GG und das in Art. 20 I GG niedergelegte Rechtsstaatsgebot jedoch daraus ergeben, daß das Gesetz die sonst übliche Verwaltungsentscheidung verdrängt und hierdurch den Rechtsschutz des Bürgers verkürzt. Außerdem sind Gesetze, die unmittelbar Enteignungen anordnen, wegen der geringen Möglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung im Hinblick auf Art. 14 III GG nur im Ausnahmefall zulässig. Mischformen zwischen Legalenteignung und Administrativenteignung hält das BVerfG aus diesen Gründen sogar für gänzlich unzulässig¹⁹.

Der Gesetzgeber kann zwar einen aktuellen Handlungsbedarf wie etwa die Investitionshilfe für die Montanindustrie²⁰, die Bildung eines Wasserverbandes mit Zwangsmitgliedschaft²¹, den Abschluß internationaler Verträge auch mit dem Ausschluß von Rückerstattungsansprü-

- Unfallversicherung); Urt. v. 8.7.1976 – 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75 – BVerfGE 42, 263 = DVBl. 1976, 710 (Contergan); B. v. 10.5.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69 – BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 = NJW 1977, 2349 (U-Bahnbau); B. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/88 – BVerfGE 49, 89 = DVBl. 1979, 45 = NJW 1979, 359 (Schneller Brüter Kalkar); Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78 – BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung); B. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76 – BVerfGE 52, 1 = NJW 1980, 987 (Kleingarten); Urt. v. 28.2.1980 – 1 BvR 807/78 – BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich); B. v. 10.3.1981 – 1 BvR – BVerfGE 56, 249 = DVBl. 1981, 542 (Dürkheimer Gondelbahn); B. v. 19.6.1985 – 1 BvL 57/79 – BVerfGE 70, 191 = DVBl. 1986, 94 (Fischereibezirke); B. v. 4.12.1985 – 1 BvL 23/84 und 1/85; 1 BvR 439, 652/84 – BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete Kappungsgrenze); BVerfG, B. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 – BVerfGE 74, 264 = DVBl. 1987, 466 = DöV 1987, 488 m. Anm. Ludwig Gramlich 596 (Boxberg); vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 12.7.1985 – 4 C 40.83 – BVerwGE 72, 15 = DVBl. 1985, 1141 (Sperrgrundstück Rhein-Main-Donaukanal).

19 B. v. 10.5.1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69 – BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 (U-Bahnbau).

20 BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz).

21 BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband): *„Maßnahmegesetze sind als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze“* (BVerfGE 4, 7 [18]).

chen²², den Lastenausgleich zwischen den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung²³, die Gründung eines Hilfswerks für behinderte Kinder²⁴ auch mit dem Ziel, bereits begründeten Rechten einen neuen Inhalt zu geben, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer²⁵, die Neuregelung des Versorgungsausgleichs zwischen geschiedenen Ehegatten²⁶ oder Begrenzungen im Mietrecht²⁷ zum Anlaß von konkreten Gesetzgebungsentscheidungen nehmen. Problematisch sind jedoch gesetzgeberische Maßnahmen, mit denen der Gesetzgeber die Trennlinie zur Verwaltung überschreitet und typische Verwaltungsaufgaben an sich zieht. Ebenso problematisch sind durch den Gesetzgeber selbst verfügte Enteignungen, weil auch sie dem typischen Bild des Gesetzgebungshandelns nicht entsprechen und zu einer bedenklichen Verkürzung des Rechtsschutzes des Bürgers führen²⁸.

Das BVerfG unterscheidet dabei zwischen der an der Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums orientierten Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers durch Regelungen nach Art. 14

-
- 22 BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz): "Der Bundesgesetzgeber kann die durch das BVerfGG geschaffene Verfassungsbeschwerde ausschließen, sofern er dabei das GG beachtet." Auch werde der in Art. 19 IV GG subsidiär vorgesehene Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten nicht dadurch eröffnet, daß die Verfassungsbeschwerde durch den Gesetzgeber nicht zugelassen werde. Denn die Gesetzgebung gehöre nicht zur öffentlichen Gewalt i.S. des Art. 19 IV GG.
- 23 BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich - Unfallversicherung) mit Hinweis auf BVerfGE 25, 371.
- 24 BVerfGE 42, 263 (Contergan). Art. 14 I 2 GG ermächtige den Gesetzgeber vielmehr - unter bestimmten Voraussetzungen -, in bereits begründete Rechte einzugreifen und ihnen einen neuen Inhalt zu geben (BVerfGE 31, 275). Vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung auch Lerke *Osterloh*, Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, DVBl. 1991, 906.
- 25 BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung).
- 26 BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich).
- 27 BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete - Kappungsgrenze).
- 28 Vgl. auch die Beiträge in Willi *Blümel* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte, Speyer 1982.

I 2 GG und dem Wohle der Allgemeinheit dienenden Enteignungen nach Art. 14 III GG, die am Bilde der Güterbeschaffung im Sinne der klassischen Enteignungen auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet sind. Die Enteignungen sind dabei wiederum durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht die freie Wahl zwischen Administrativ- und Legalenteignung, wie der Wortlaut des Art. 14 III 2 GG nahelegen könnte. Das BVerfG hat vielmehr die Legalenteignung seit dem Deichurteil²⁹ nur in eng begrenzten Ausnahmefällen für zulässig erklärt. Die Begrenzung unmittelbarer gesetzgeberischer Enteignungsanordnungen leitet das BVerfG aus der grundsätzlichen Notwendigkeit eines umfassenden Rechtsschutzes bei enteignenden Eigentumseingriffen und dem Gebot ab, das Eigentum sozusagen auch verfahrensmäßig durch eine Kaskade mehrerer Einzelakte zu sichern, die nur bei einem Zusammenwirken sowohl des Gesetzgebers als auch der vollziehenden Verwaltung den gewünschten gemeinwohlbezogenen Erfolg herbeifüh-

29 BVerfGE 24, 367: *„Durch die Zulassung der Legalenteignung wird dieser dem Grundrecht wesensmäßig zugehörige Rechtsschutz entscheidend gemindert. Wählt der Gesetzgeber an Stelle der Enteignung durch Verwaltungsakt die Enteignung durch Gesetz, so schließt er damit den nach Art. 19 IV GG garantierten Rechtsweg zu den zuständigen Gerichten aus, weil die Gesetzgebung nicht zur öffentlichen Gewalt i.S. dieser Verfassungsvorschrift gehört (BVerfGE 24, 33). Die richterliche Prüfung, ob die Enteignung gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger zulässig ist, ist damit nicht möglich. Wird aber berücksichtigt, daß die Legalenteignung wesensmäßig Verwaltung durch Gesetz ist und daß es gerade die Aufgabe des Art. 19 IV GG ist, Exekutivakte einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, so wird damit die Abwehrmöglichkeit des Grundrechtsträgers in einem wesentlichen Punkt verkürzt. Auch werden häufig vollendete Tatsachen geschaffen, die nur schwer beseitigt werden können.*

Die Sicherung des Grundrechts beruht nach dem GG auf der Vorstellung, daß Enteignungsgesetzgebung und Enteignungsakt in verschiedenen Händen ruhen. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrundeliegt. Dieses System wird aber in Frage gestellt, wenn dem Eigentümer durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergeht, in seinem sachlichen Gehalt aber einen Vollzugsakt darstellt, der Rechtsschutz entzogen wird.“

ren können. Fehlt ein Glied in dieser Kette durch die fehlende Mitwirkung des Gesetzgebers oder der Verwaltung, so mangelt es grundsätzlich an der für die Enteignung erforderlichen hohen Legitimation. Solche durch das Handeln nur des Gesetzgebers begründete "Webfehler" in dem rechtlichen Grundgerüst können nur dann hingenommen werden, wenn etwa in aktuellen Notlagen eine Mitwirkung der planenden und vollziehenden Verwaltung nicht möglich erscheint. Bei der Hamburger Flutkatastrophe sah das BVerfG eine solche Ausnahmesituation für die Überführung der Deiche in öffentliches Eigentum als gegeben an.

Um der Gefahr einer im Lichte der Eigentumsgarantie nicht hinzunehmenden Verkürzung des Rechtsschutzes entgegenzuwirken, hält das BVerfG die Vermischung von Legal- und Administrativenteignung überhaupt für unzulässig. Am Beispiel eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens für den U-Bahnbau in Hamburg hat das Gericht dazu dargestellt, daß die Rechtmäßigkeit der Enteignung im Regelfall zunächst eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt, in der das Vorhaben seine Rechtsgrundlage findet. Sodann bedarf es eines Hoheitsaktes der Verwaltung, der das Vorhaben vom Grundsatz her zuläßt. Schließlich dient das Enteignungsverfahren der verfassungsrechtlich gebotenen Prüfung, ob die konkrete Enteignung gegenüber dem einzelnen Betroffenen gerechtfertigt ist. Diese Erforderlichkeit der Enteignung ist bei entsprechender gesetzlicher Grundlage und nach Zulassung des Vorhabens durch die Verwaltung in jedem Einzelfall zu prüfen. Eine Vermischung von Legal- und Administrativenteignung etwa dadurch, daß zwar ein Gesetz das Vorhaben rechtfertigt, es auch auf dieser Grundlage durch die Verwaltung planfestgestellt wird, sodann aber ein grundsätzlich ebenfalls von der Verwaltung durchzuführendes Enteignungsverfahren durch gesetzliche Regelung (teilweise) ersetzt wird, genügt nach Auffassung des BVerfG diesem Modell des auf der Gewaltenteilung basierenden gestuften Zusammenwirkens von Gesetzgeber und Verwaltung nicht und ist daher verfassungsrechtlich unzulässig³⁰. Diese Mischung von Gesetz-

30 BVerfGE 45, 297: Der aus der Verfassung sich ergebende Anspruch auf eine umfassende gerichtliche Prüfung sei in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausgeschlossen, wenn die einfachgesetzliche Regelung die für die konkrete Enteignung

gebung und Verwaltung berühre auch die rechtsstaatliche Ordnung und sei mit dem von der Verfassung garantierten Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz nicht vereinbar.

Die Zulassung des Vorhabens durch Verwaltungsentscheidung kann dabei aufgrund der von ihr ausgehenden Bindungswirkung eine enteignungsrechtliche Vorwirkung haben und daher bereits an den Gemeinwohlanforderungen in Art. 14 III GG zu messen sein. Dies hat das BVerfG in der Boxberg-Entscheidung³¹ am Beispiel der mit der Anordnung der Flurbereinigung verbundenen enteignungsrechtlichen Vorwirkungen dargelegt. Wird bereits in dieser vorangehenden Verwaltungsentscheidung eine Regelung mit Bindungswirkung für das nachfolgende Enteignungsverfahren getroffen, so unterliegt auch dieses Verwaltungshandeln bereits den Gemeinwohlanforderungen des Art. 14 III GG.

Der verfassungsrechtliche Befund führt damit zu folgendem *Zwischenergebnis*: Einzelfall- und Maßnahmegesetze, in denen der Gesetzgeber auf einen ihm dringend erscheinenden aktuellen Handlungsbedarf reagiert, sind verfassungsrechtlich zulässig. Gesetze, mit denen unmittelbar, ohne zusätzliches, von der Verwaltung durchgeführtes Vorhabenzulassungs- und Enteignungsverfahren, Enteignungswirkungen im Sinne des Art. 14 III 2 GG eintreten sollen, sind vor allem wegen der dadurch bewirkten Verkürzung des grundrechtlich gebotenen umfassenden Rechtsschutzes nur in Ausnahmefällen zulässig und stehen vor hohen verfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen. Vermischungen von Legislativ- und Administrativenteignungen sind nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG generell unzulässig. Gehen von der das

zunächst wesentliche Frage, ob der Zugriff auf das Eigentum überhaupt zulässig ist, beseitigen könnte. Die Eigentumsgarantie verlöre – so das BVerfG gerade im Bereich des schwerwiegenden Zugriffs auf das Eigentum – bei der Enteignung – ihre den Grundrechtsträger schützende Funktion. Nur wenn die konkrete Enteignung vom Wohl der Allgemeinheit gefordert wird, sei der Betroffene verpflichtet, den Zugriff auf sein Eigentum zu dulden.

31 BVerfGE 74, 264: *"Schließlich erfordert auch der grundrechtlich garantierte Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz, daß die verfassungsgerichtliche Prüfung nicht erst bei der konkreten Durchführung der Planungsentscheidung ansetzt (vgl. BVerfGE 45, 297 – U-Bahnbau)."*

Vorhaben zulassenden Planungsentscheidung Vorwirkungen für das Enteignungsverfahren aus, so muß bereits dieser Zulassungsakt den enteignungsrechtlichen Anforderungen der besonderen Gemeinwohlbezogenheit in Art. 14 III GG genügen.

3. DIE GESETZLICHEN REGELUNGSTATBESTÄNDE DES RAHMENENTWURFS ZU INVESTITIONSMASSNAHMENGESETZEN

Der Rahmenentwurf zu Investitionsmaßnahmengesetzen auf dem Gebiet der Verkehrswegeplanung sieht die Projektzulassung durch Gesetz vor. Mit diesem Gesetz werden alle sonst erforderlichen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsentscheidungen ersetzt und alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 1 IMG-E). Das Gesetz hat danach Konzentrationswirkung im Hinblick auf andere sonst erforderliche behördliche Entscheidungen und Bindungswirkung für die rechtsgestaltende Regelung des Rechtsverhältnisses der von der Planung Betroffenen. Allerdings wird die Enteignung selbst nicht in dem Gesetz geregelt, sondern bleibt einem in der Hand der Verwaltung liegenden Enteignungsverfahren, das sich in seinen Grundzügen nach §§ 104 – 122 BauGB richtet, vorbehalten. Auch die Enteignungsentschädigung wird nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 93 – 103 BauGB festgesetzt. Die Entscheidungen der Enteignungsbehörde unterliegen sodann in entsprechender Anwendung der §§ 217 – 232 i.V.m. § 246 a I S. 1 Nr. 17 BauGB der gerichtlichen Überprüfung.

Mit diesen Regelungen sieht der Rahmenentwurf keine Enteignung durch Gesetz vor, sondern verweist die Enteignung und die Entschädigung in ein besonderes Verwaltungsverfahren, das dem Enteignungs- und Entschädigungsverfahren des BauGB nachgebildet ist. Der wesentliche Unterschied zu den "üblichen" solchen Vorhaben zugrundeliegenden Regelungen besteht darin, daß das Vorhaben selbst nicht aufgrund

eines Gesetzes durch die planende Verwaltung im Wege der Planfeststellung zugelassen wird, sondern diese Zulassungsentscheidung durch das Gesetz selbst getroffen wird. Die Entscheidung des Gesetzgebers über die Projektzulassung hat rechtsgestaltende Wirkungen, indem sie alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabensträger und den durch die Pläne Betroffenen verbindlich regelt und umgestaltet. Die Enteignung findet auf der Grundlage dieser Bindungswirkung in einem gesonderten Verfahren statt.

Die weitreichende Bindungswirkung der Projektentscheidung des Gesetzgebers kommt auch in den vereinfachten Voraussetzungen für eine vorzeitige Besitzeinweisung zum Ausdruck. Weigert sich der Betroffene, den Besitz für ein durch Gesetz festgestelltes Vorhaben zu überlassen, hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht (§ 4 I IMG-E).

4. UNTERSCHIEDE IM VERFAHRENSABLAUF UND IM RECHTSSCHUTZ GEGENÜBER SONSTIGEN, DIE ENTEIGNUNG ERMÖGLICHENDEN PROJEKTZULASSUNGEN

Der Rahmenentwurf weist damit sowohl im Verfahrensablauf als auch hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten erhebliche Unterschiede zu den sonstigen, die Enteignung ermöglichenden Projektzulassungen auf.

Gemeinwohlbezogene Vorhaben der öffentlichen Hand bedürfen einer gesetzlichen Grundlage aus der sich die Legitimation des Vorhabens mit Gesetzeskraft ergibt. Außerdem bedarf die Enteignung eines Gesetzes, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14 III 2 GG). Die Entschädigung ist dabei unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art. 14 III 3 GG). Diesem zumeist zweigeteilten, auf die Projektlegitimation und Enteignung gerichteten gesetzlichen Regelungssystem schließt sich ein

ebenfalls mindestens zweigeteiltes Verwaltungsverfahren an, das sich in die konkrete Projektzulassung i.d.R. durch Planfeststellung oder vergleichbares Verwaltungshandeln und in das Enteignungsverfahren gliedert. So gesehen liegt der Verwirklichung solcher gemeinwohlbezogener Vorhaben ein Verfahren in zwei Ebenen (zusammenwirkendes Handeln des Gesetzgebers und der Verwaltung) und in zumeist vier Arbeitsschritten (Gesetzgebung als Grundlage der Projektzulassung und Enteignung – Verwaltungshandeln als Realisierung der Projektzulassung und Enteignung) zugrunde. Das eine baut dabei auf dem anderen auf.

Diese Teilung in Handeln von Gesetzgebung und Verwaltung stellt ein mit mehrfachen Sicherungen versehenes Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren sicher. Die beiden Teile der Gesetzgebung (Projektzulassung und Enteignung) beruhen auf einer eingehenden Befassung mit der jeweiligen Projektrechtfertigung und garantieren, daß im Gesetz selbst bereits ausreichende Konturen für das Verwaltungshandeln vorgezeichnet werden. Das Verwaltungshandeln selbst hat sich an den gesetzgeberischen Zielvorstellungen zu orientieren und an den vorgezeichneten Maßstäben aufgrund einer umfassenden Interessen- und Güterabwägung eine auch die Individualbelange berücksichtigende Entscheidung zu treffen. Die Zulassung von Großvorhaben erfolgt zudem in einem mehrfach gestuften Verwaltungsverfahren, das etwa bei der Straßenplanung von der Linienbestimmung und Raumordnung bis zur eigentlichen Planfeststellung reicht. UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung sind dabei unverzichtbare Wegbegleiter³².

Diesem zwei-Ebenen-Modell eines gemeinsamen Handelns von Gesetzgebung und Verwaltung entspricht ein umfassender Rechtsschutz der von einer Projektplanung in ihren Eigentumsrechten Betroffenen³³.

32 Vgl. zu den europarechtlichen Anforderungen der UVP *Hoppe/Püchel*, Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem BImSchG, DVBl. 1988, 1.

33 Vgl. zur Unterscheidung zwischen dem von einem Vorhaben durch direkte Landinanspruchnahme unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer und dem einem solchen Vorhaben benachbarten Grundstückseigentümer *BVerwG*, Urt. v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 – BVerwGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899; Urt. v. 27.5.1983 – 4 C 39.80 – UPR 1983, 310 = NuR 1983, 315 = BRS 40, 44 (Klagebefugnis bei

Wird zur Verwirklichung eines Vorhabens die unmittelbare Grundstücksinanspruchnahme erforderlich, so kann der hierdurch betroffene Grundstückseigentümer gegen die zugrundeliegenden Zulassungsentscheidung der Verwaltung einen umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz suchen und sich dabei grundsätzlich auch auf die Nichtberücksichtigung oder Fehlgewichtung anderer öffentlicher Belange berufen. Die Verwaltungsgerichte prüfen dabei neben der Planrechtfertigung die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Planungsleitsätzen und vor allem die Einhaltung des Abwägungsgebotes, das sich in eine Vielzahl von Einzelmaßstäben gliedert³⁴. Entfaltet die Zulassungsentscheidung bereits enteignungsrechtliche Vorwirkungen, so werden zudem die besonderen Gemeinwohlanforderungen der Enteignung nach Art. 14 III 1 GG in die verwaltungsgerichtliche Prüfung einbezogen.

Die Enteignung selbst unterliegt ebenfalls zunächst einem umfangreichen behördlichen Verfahren und sodann einer eingehenden, mehrinstanzlichen gerichtlichen Kontrolle. In ihr wird sichergestellt, daß die Gemeinwohlanforderungen geprüft und gegen die Eigentümerbelange abgewogen werden.

Bei der Projektzulassung durch Gesetz, wie sie im Rahmenentwurf für Investitionsmaßnahmengesetze vorgesehen ist, entfallen die umfang-

Grundstücksinanspruchnahme); Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 (B 42 Schutzauflagen); vgl. auch Bernhard Stürer, Das Eigentum als subjektiv-öffentliches Recht und als abwägungserheblicher Belang in der Planfeststellung, NuR 1981, 149.

34 Vgl. Ermittlungsausfall (die Ermittlung der Belange findet nicht statt), Ermittlungsdefizit (die Ermittlung der Belange ist unvollständig), Abwägungsausfall (eine Abwägung findet nicht statt), Abwägungsdefizit (die Abwägung ist unvollständig), Abwägungsfehleinschätzung (die Belange werden nicht entsprechend ihrer objektiven Gewichtigkeit in die Planung eingestellt), Abwägungsdisproportionalität (die Gesamtabwägung entspricht nicht der Bedeutung der Belange), subjektive Abwägungssperre (unzulässige Planbindungen) und Abwägungsdivergenz (Regelungsinhalt der Festsetzungen und Abwägungsentscheidung weichen voneinander ab), vgl. zur Abwägungsfehlerlehre grundsätzlich Werner Hoppe, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BauGB), BauR 1970, 15; ders., in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, 2. Aufl. Rdn. 282 ff.

reichen verfahrensmäßigen Sicherungen und werden durch eine gesetzgeberische Projektentscheidung ersetzt, die sich für den von der Planung Betroffenen rechtsgestaltende Verbindlichkeit beilegt (§ 1 II IMG-E). Das von der Verwaltung nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen zu beachtende Projektzulassungsverfahren mit zahlreichen Beteiligungs- und Abstimmungsanforderungen gerinnt zu einem eindimensionalen Gesetzgebungsverfahren, das nicht in gleicher Weise wie das Verwaltungsverfahren auf die eingehende Ermittlung und Bewertung der Belange sowie Beteiligung der betroffenen Rechtsträger ausgerichtet ist. Dem Gesetzgeber mag hieraus kein Vorwurf erwachsen, weil er wegen seiner anderen Funktionen im gewaltenteiligen Rechtsstaat für die eigentlich verwaltende, einzelfallbezogene Projektplanung weit weniger ausgerüstet ist.

Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie für jedes Planfeststellungsverfahren bei Verkehrsprojekten typisch ist, bleibt im Gesetzgebungsverfahren ebenso auf der Strecke wie eine förmliche UVP, die nach dem Rahmenentwurf ebenfalls nicht vorgesehen ist. Informelle Beteiligungen oder Hearings, wie sie offenbar vor dem zuständigen Bundestagsausschuß durchgeführt werden sollen, können eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung der von der Planung Betroffenen oder an ihr Interessierten nicht ersetzen.

Auch der Rechtsschutz gegen eine solche Projektplanung durch Gesetz ist gegenüber den umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten bei Projektplanungen der herkömmlichen Art wesentlich verkürzt. Die durch Gesetz erfolgte Projektzulassung selbst könnte nur vor dem BVerfG auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden. Prüfungsmaßstab wären für eine von dem unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer nach § 90 BVerfGG zu erhebende Verfassungsbeschwerde nur die verfassungsrechtlichen Regelungen des GG, nicht jedoch das einfache Gesetzesrecht, das für die herkömmliche Projektzulassung eine Fülle von Verfahrensregelungen und materiellen Maßstäben bereithält.

Das Maßnahmegesetz könnte zwar vom BVerfG auf seine Gemeinwohlkonformität in dem Sinne überprüft werden, ob das in dem Gesetz zugelassene Projekt im Sinne der gesetzlichen Zielvorstellungen geeignet, erforderlich, verhältnismäßig und ggf. systemgerecht ist. Auch

stünde der verfassungsgerichtlichen Prüfung offen, ob die wesentlichen Sachverhaltsannahmen zutreffend und die Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers berechtigt oder eindeutig fehlsam und offensichtlich unzutreffend sind³⁵. Eine auf derartige Fragen begrenzte, geradezu skelettierte verfassungsgerichtliche Kontrolle kann jedoch mit einem durch reichhaltige Verästelungen des Richterrechts zusätzlich ausgeschmückten, gegenwärtig noch mehrinstanzlichen, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren nicht in Konkurrenz treten³⁶.

Der Rahmenentwurf sieht zwar neben der Projektzulassung durch Gesetz ein gesondertes Enteignungs- und Entschädigungsverfahren vor, an das sich ein mehrinstanzliches Gerichtsverfahren nach dem Vorbild der §§ 217 – 232 i.V.m. § 246 a S. 1 Nr. 17 BauGB anschließt. Aber auch hier sind hohe Erwartungen an einen ausgeprägten Rechtsschutz nicht berechtigt. Denn die Enteignung zugunsten des Vorhabensträgers ist nach § 3 I IMG-E bereits dann zulässig, wenn das zu enteignende Recht zur Verwirklichung des durch Gesetz festgestellten Bauvorhabens notwendig ist. Außerdem erzeugt die gesetzliche Projektzulassung entsprechende Bindungen auch für das Enteignungsverfahren, weil mit der Projektzulassung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden (§ 1 II IMG-E). Die Stellung dieser Vorschrift im Bereich der Projektzulassung legt jedenfalls den Schluß nahe, daß damit auch für das Entschädigungsverfahren entsprechende Bindungswirkungen ausgelöst werden. Bestätigt wird diese enteignungsrechtliche

35 Vgl. zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle etwa gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen der Gebietsreform *Hoppe/Rengeling*, Verfassungsfragen der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 231 ff; Bernhard *Stüer*, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DöV 1978, 78; *ders.*, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, 1; *ders.*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, 287.

36 Eine vergleichbar reduzierte Kontrolle zeichnet sich auch im Bereich der landesverfassungsgerichtlichen Prüfung der Gebietsentwicklungsplanung ab, vgl. etwa *VerfGH Münster*, Urt. v. 15.12.1989 – VerfGH 5/88 – DVBl. 1990, 417 = NVwZ 1990, 456 = NWVBl. 1990, 51 (Verfassungsbeschwerde gegen Gebietsentwicklungsplan).

Vorwirkung und Bindungswirkung auch durch die vereinfachte Zulassung der sofortigen Besitzeinweisung, für die es – im Gegensatz zu vergleichbaren Regelungen³⁷ – genügt, daß das Grundstück für die Verwirklichung des Verkehrswegebau benötigt wird.

Vor allem aber fehlt das der Planfeststellung herkömmlicherweise zugrundeliegende ausgereifte, eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine förmliche UVP umfassende mehrstufige Verwaltungsverfahren, das ein hohes Maß an abgewogener Entscheidungsqualität sicherstellt³⁸.

Auch die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden sind weitgehend abgeschnitten. Bestehen im herkömmlichen Projektzulassungsverfahren umfangreiche gemeindliche Möglichkeiten, im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange eigene kommunale Belange und Planungsvorstellungen einzubringen, so sind im Gesetzgebungsverfahren förmliche Beteiligungsrechte im Sinne einklagbarer Rechte nicht gegeben. Auch besteht die Gefahr, daß die gemeindlichen Belange schon wegen des Übergewichts gesetzgeberischer Entscheidungen am Ende ganz auf der Strecke bleiben. Bedenklich sind auch die verkürzten Klagemöglichkeiten, die sich bei einer Projektzulassung durch Gesetz in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle wohl nur noch auf elementare Selbstverwaltungsrechte beziehen dürften, während in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auch das weitere Feld der gemeindlichen Beteiligungsrechte sowie der ausreichenden Berücksichtigung der kommunalen Planungsvorstellungen eine Rolle spielen dürfte.

Ein Vergleich der Projektzulassung durch Gesetz und der herkömmlichen Projektplanung durch die Verwaltung zeigt damit, daß das von Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP begleitete, zumeist gestufte Ver-

37 Vgl. etwa § 116 BauGB, wonach die vorläufige Besitzeinweisung voraussetzt, daß die sofortige Ausführung der beabsichtigten Maßnahme aus Gründen des Gemeinwohls dringend geboten ist. § 18 f FStrG setzt immerhin voraus, daß der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten ist.

38 Der Gesetzgeber muß zwar nicht jeweils den optimalen Rechtsschutz gewährleisten, jedoch dafür Sorge tragen, daß ein effektiver Rechtsschutz erhalten bleibt *BVerfG*, B. v. 14.5.1985 – 2 BvR 397/82, 398/82, 399/82 – BVerfGE 70, 35 = UPR 1985, 330 = DöV 1985, 972 (Bebauungsplan in Gesetzesform).

waltungsverfahren einer Raumordnung und Planfeststellung bei der Projektzulassung durch Maßnahmegesetz zugunsten eines eindimensionalen Gesetzgebungsverfahrens aufgegeben wird, das für die Verfahrensbeteiligten und von der Planung Betroffenen keine dem Verwaltungsverfahren vergleichbaren Sicherungen enthält. Ganze Bereiche an der Planung Interessierter wie die allgemeine Öffentlichkeit, anerkannte Naturschutzverbände oder die Gemeinden und selbst die durch die Planung in ihren Eigentumsrechten unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer wären an einem solchen Gesetzgebungsverfahren nicht förmlich zu beteiligen. Diesen Defiziten entspricht eine Verkürzung des Rechtsschutzes, der gegen das Gesetz selbst auf ein eininstanzliches verfassungsgerichtliches Verfahren vor dem BVerfG beschränkt ist und im Enteignungsverfahren zumeist an den vom Gesetz ausgehenden enteignungsrechtlichen Vorwirkungen scheitern muß. Dies wirft rechtsstaatliche Bedenken auf.

5. VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG DES RAHMENENTWURFS

Führt die Projektzulassung durch Gesetz zu einer Verfahrensverkürzung und einer Reduzierung des Rechtsschutzes, so stellt sich die Frage, ob diese von den Entwurfsverfassern beabsichtigten Auswirkungen verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. Bei der rechtlichen Einordnung des Rahmenentwurfs stellt sich allerdings folgendes Problem: Die vorgeschlagenen Maßnahmegesetze enthalten keine Legalenteignung, weil die Enteignungswirkungen nicht bereits durch das Gesetz unmittelbar eintreten und in ihm selbst abschließend festgelegt sind. Die Legalenteignung unterscheidet sich dabei von der Administrativenteignung dadurch, daß sie die Einzelentscheidung gegen die von der Enteignung Betroffenen in einer Regelung zusammenfaßt. Das Gesetz selbst muß dabei bestimmen, welche Eigentümer und in welchem Umfang diese von der Enteignung betroffen sein sollen und welche Wirkung dem Zugriff zu-

kommt. Bei der Legalenteignung tritt die Wirkung unmittelbar ohne zusätzlichen Vollzugsakt durch das Gesetz ein³⁹.

Das Rahmengesetz entspricht aber auch nicht dem herkömmlichen Bild der Administrativenteignung, für die das Zusammenwirken des Gesetzgebers im Bereich der rechtlichen Zielvorstellungen und Grundannahmen sowie der Verwaltung im Bereich der konkreten Projektplanung und Enteignung kennzeichnend ist. Vielmehr sieht der Rahmenentwurf ein Zusammenwirken von gesetzgeberischer Projektzulassung und umsetzender Verwaltung vor und kann mit dieser Zielrichtung als "Legalverwaltung" oder "Legalplanung" bezeichnet werden. Eine solche Vermischung von Gesetzgebung und Verwaltung mit weitreichenden Folgen für ein wesentlich verkürztes Projektzulassungsverfahren und einen in entscheidenden Punkten verminderten Rechtsschutz ist nach der vorliegenden Rechtsprechung des BVerfG entweder überhaupt unzulässig oder muß an den hohen Anforderungen gemessen werden, die von der Rechtsprechung an die Zulässigkeit einer Legalenteignung gestellt werden. Solche Maßstäbe sind deshalb anzulegen, weil die Projektzulassung durch die vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmengesetze – wenn man solche Regelungen nicht wegen einer unzulässigen Vermischung der Funktionen von Gesetzgebung und Verwaltung generell für verfassungswidrig hält – zumindest in ihrer Wirkung der Legalenteignung gleichkommt⁴⁰. Auch überschreiten die Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Landesverwaltung den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen.

39 BVerfGE 45, 297 (U-Bahnbau): *"Die Enteignung erschöpft sich aber regelmäßig nicht in dem Ausspruch, daß das Eigentum ganz oder teilweise entzogen oder ein Recht an einem fremden Grundstück entstehen soll. Im Interesse der Klarheit und Rechtersicherheit muß der Umfang der entzogenen Befugnis und des neu begründeten Rechts ermittelt und festgestellt werden; nur so wird eine eindeutige Grundlage für den grundbuchlichen Vollzug erreicht. Die für die Entschädigung erforderlichen Daten müssen ermittelt werden, zumal die Entschädigung einen Teil der Enteignung darstellt. Etwaige Rechte Dritter bedürfen der Ordnung."*

40 Auch die Kinkel-Arbeitsgruppe und die Begründung des vorgelegten Rahmenentwurfs gehen davon aus, daß zur Rechtfertigung des Maßnahmegesetzes eine besondere Ausnahmesituation gegeben sein muß.

Es ist aber in den bisherigen Entwurfsbegründungen nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich, daß ein die vorgeschlagenen Regelungen erfordernder Ausnahmezustand im Bereich der fünf neuen Bundesländer gegeben ist. Die Entwurfsbegründung verweist auf das Ziel, *"durch die schnellstmögliche Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer zu leisten und darauf hinzuwirken, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen."* Mit verschiedenen statistischen Daten wird belegt, daß sich die Wirtschaft in den neuen Bundesländern wegen des äußerst schwierigen Umstrukturierungsprozesses in einer historisch einmaligen Ausnahmesituation befinde. Der Umstellungsprozeß von der Planwirtschaft auf marktwirtschaftliche Verhältnisse erfordere im verkehrspolitischen Bereich schnelle Entscheidungen und ebenso schnelle Umsetzungsmaßnahmen. Ohne ein grundlegend umgestelltes und den modernen Anforderungen angepaßtes Verkehrssystem könne aber der erforderliche "Aufschwung Ost" nicht gelingen. Dem Verkehrsprojekt "Deutsche Einheit" komme aus dieser Sicht eine Schlüsselfunktion für das Zusammenwachsen der neuen und alten Bundesländer zu. Wesentliches Hindernis für eine schnelle Umsetzung sei jedoch nicht die Bauzeit, sondern die durch die bisherigen gesetzlichen Regelungen bewirkte lange Planungsphase, die in der Entwurfsbegründung bei Großprojekten vom ersten Planungsschritt bis zum Baubeginn mit regelmäßig 10 bis 20 Jahren angesetzt wird. Deshalb sollten für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" private Planungsgesellschaften gegründet werden, die die Planung effizient organisieren und für die technische Arbeit private Planungsbüros aquirieren. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz könne den genannten Zeitraum zwar auf 5 - 10 Jahre verkürzen. Dies reiche aber im Interesse einer sofortigen Umsetzung der Verkehrskonzeptionen nicht aus.

Der Verweis auf die außergewöhnliche Situation und den enormen Nachholbedarf in den neuen Bundesländern ist zwar in vollem Umfange

zutreffend⁴¹, rechtfertigt aber nicht ein Bündel von Maßnahmegesetzen, durch die das bisherige Planungssystem zugunsten eines Schnellverfahrens aufgegeben wird. Durch den Wegfall etwa der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, der UVP und des mehrfach gestuften kaskadenförmig ineinandergreifenden und voneinander abhängenden Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren würden die bisherigen über viele Jahre bewährten Formen der Projektplanung nicht nur ihrer zahlreichen rechtsstaatlichen Sicherungen entkleidet, es würde im Verkehrswegebau auch ein Sonderrecht geschaffen, von dem man nicht sicher sein kann, daß es nicht morgen auch auf andere Sachbereiche ausgedehnt oder auch – über die Verkehrswege zu den Wirtschaftszentren hinaus – auf das Gebiet der alten Bundesländer übertragen wird⁴². Die Investitionsmaßnahmegesetze würden auch in der verwaltungspraktischen Umsetzung zu zahlreichen Schwierigkeiten führen und etwa im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung oder den Rechtsschutz zu Ersatz- oder Scheinlösungen führen, die aus rechtsstaatlichen Gründen nicht vertretbar sind. Das Raumordnungsverfahren hat sich bewährt. Es sollte als Steuerungsmittel zur frühzeitigen Koordination betroffener Belange auch in den neuen Bundesländern genutzt werden. Vor allem stößt das Projekt im Blick auf die Eigentumsgarantie auf verfassungsrechtliche

-
- 41 Eine Sondersituation in den fünf neuen Bundesländern hat auch das BVerfGE bestätigt *BVerfG*, B. v. 18.9.1990 – 2 BvE 2/90 – BVerfGE 82, 316 = DVBl. 1990, 1163 (beitrittsbedingte Änderungen des GG); Urt. v. 29.9.1990 – 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90 – BVerfGE 82, 322 = DVBl. 1990, 1223 (5 %-Sperrklausel-Listenverbindung); B. v. 11.12.1990 – 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 – BVerfGE 83, 162 (Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage – Einstweilige Anordnung); B. v. 5.12.1990 – 1 BvR 1341/90 – DVBl. 1991, 153 (Warteschleife – Einstweilige Anordnung); B. v. 11.12.1990 – 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 – DVBl. 1991, 154 (demokratische Bodenreform); Urt. v. 23.4.1991 – 1 BvR 1170/90 – DVBl. 1991, 575 (Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage); Urt. v. 24.4.1991 – 1 BvR 1341/90 – DVBl. 1991, 580 (Warteschleife).
- 42 Vgl. dazu etwa den Gesetzesantrag des Freistaates Bayern v. 14.5.1991 zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes v. 14.5.1991, BR-Drs. 294/91 mit dem Ziel, einen Großteil der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auch auf die alten Bundesländer zu übertragen.

Bedenken, weil die bei den herkömmlichen Verfahren bestehende Aufgabenteilung zwischen Gesetzgeber und Verwaltung verwischt wird, die rechtsstaatlichen Sicherungen eines mehrfach gestuften Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahrens nicht mehr bestehen, der Gesetzgeber durch die Ermittlung von konkreten Sachverhalten und durch individuelle Belange berücksichtigende Abwägungsentscheidungen überfordert würde und der Rechtsschutz des Bürgers gegen solche Maßnahmegesetze und deren Umsetzung weitgehend nur noch auf dem Papier steht. Dies ist zwar gewollt, läßt sich aber verfassungsrechtlich nicht halten. Werden die Betroffenen nicht frühzeitig und ausreichend in den Planungsprozeß einbezogen, so wird jenes Vertrauenskapital verspielt, das bisher in weiten Bevölkerungskreisen der fünf neuen Bundesländer den rechtsstaatlichen Planungen entgegengebracht wird.

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz verfolgt den richtigen Ansatz, unter Beibehaltung des bewährten Systems der Projektplanung das Verfahren zu beschleunigen und insbesondere durch Fristsetzung und kurzzeitig bemessene Handlungsaufträge an die übrigen Verfahrensbeteiligten, aber auch an die Projektplanung und die verfahrensführende Behörde selbst, zu einer wesentlichen Beschleunigung beizutragen. Werden diese Möglichkeiten genutzt, die übrigens zu einem wesentlichen Teil bereits heute bestehen, so dürfte die schnelle Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" zeitnah gelingen. Eine weitere Zeitverkürzung wird sich ohnehin nur durch zeitparallele Verfahrensschritte, beschleunigte Planvorbereitung und Verfahrensdurchführung, nicht jedoch durch Planungs- und Maßnahmegesetze erreichen lassen. Ein Investitionsmaßnahmengesetz, das zu einem Wegfall wesentlicher Verfahrenssicherungen, zu einem Kahlschlag bei Bürgerbeteiligung und UVP und zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der am Planungsprozeß Beteiligten führt, ist nicht erforderlich.

RECHTSGRUNDLAGEN FÜR PARK + RIDE-ANLAGEN AN DEN SCHNITTPUNKTEN VON STRASSE UND SCHIENE

Von Dr. Rolf Schirmer

I. EINLEITUNG UND ÜBERSICHT

Auf den ersten Blick scheint dieses Thema keine besonderen Probleme aufzuwerfen. Das täuscht jedoch. In der Tat ergibt sich die Brisanz dieses Themas erst auf dem Hintergrund der streitträchtigen **Rechtstatsachen**, nämlich der **städtebaulichen**, der **finanziellen** und **verfahrensrechtlichen** Problematik bei der Schaffung großer P+R-Anlagen. Es handelt sich um Rechtsfragen auf dem Hintergrund **kommunaler** und **regionaler Verkehrspolitik**.

Ich möchte die Gründe und Hintergründe kurz beleuchten:

In den frühen 70er Jahren versuchte man, die Stadtzentren von dem mittlerweile alles überflutenden Individualverkehr durch die Errichtung von Fußgängerzonen für den Bürger zurückzugewinnen. Heute werden auch die Stadtrandgebiete durch den Wirtschafts- und Individualverkehr erdrückt, wobei die Ring- und Schnellstraßen eine umstrittene Rolle spielen. Ein wesentlicher Faktor der Verkehrsflut sind die Ein- und Auspendler. In München beläuft sich die Zahl der Pendler täglich auf über 400 000, Tendenz steigend. Hinzu kommt eine allgemeine Aversion der Stadtbewohner gegen die Belästigungen des Autos. So lautet denn auch häufig die Parole aus den Rathäusern zum künftigen Verkehrskon-

zept: "Der Individualverkehr muß im Stadtgebiet drastisch verringert werden."

In dieser Situation wird eine Teillösung in dem sogenannten **kooperativen Verkehrsmanagement** gesucht. Darunter versteht man im wesentlichen die bessere und schnellere Nutzung des vorhandenen Straßenraums durch elektronische Verkehrsleitsysteme und die Abfangung des Individualverkehrs (Einpendler, Besucher) am Stadtrand und im Stadtumland durch das Angebot großer P+R-Anlagen mit dem bequemen Übergang zu Schnellbahnen, die die Fahrgäste schnell, umweltschonend und raumsparend ins Stadtzentrum transportieren können.

Dieses, vor allem auf kommunaler Ebene, dringend zu lösende Problem ist aber bereits auch in das politische Bewußtsein der Länder und des Bundes gedrungen. Das beweist die Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages; im Abschnitt "Umwelt und Verkehr" lautet ein Programmpunkt der Koalitionsvereinbarung "Attraktivitätssteigerung für gebrochene Verkehre (P+R) insbesondere in Ballungsgebieten" – das Thema ist also auf dem Tisch bei Bund, Ländern und Gemeinden.

Wie diese Frage bei Kommunalpolitikern und Regionalplanern gesehen wird, beleuchtet eine Äußerung des Geschäftsführers des Regionalen Planungsverbandes München. In einem Interview sagte er:

"Mit Parkplätzen ist es aber wie mit Mülldeponien, jeder braucht sie und keiner will sie haben."

Genau diese Situation ruft regelmäßig einen **negativen Kompetenzkonflikt** zwischen den möglichen Planungs- und Vorhabensträgern hervor. Die in Betracht kommenden Vorhabensträger versuchen nämlich mit zum Teil zutreffenden, aber häufig auch vorgeschobenen rechtlichen Argumenten die Trägerschaft für P+R-Anlagen möglichst einem anderen zuzuschieben. Daraus ergeben sich im wesentlichen die hier zu behandelnden Rechtsfragen.

Der Grund für diese Verhaltensweisen liegt vor allem in den bereits erwähnten gebündelten Schwierigkeiten städtebaulicher, rechtlicher und finanzieller Art.

Städtebaulich bedeutet fast jede große P+R-Anlage mit den dazugehörigen An- und Abfahrtsstraßen ein nur schwer integrierbares Bauvorhaben in das Stadtbild, ferner hohen Platzverbrauch, Umweltbelastung, Lärm und schädliche Abgase, vor allem an den Zufahrtsstraßen.

In den Rechtsverfahren laufen die Anwohner Sturm gegen die Planung wegen der für sie auf der Hand liegenden Nachteile. Eine Fülle von Einwendungen und Klagen sind zu erwarten. Bürgerinitiativen werden gebildet und setzen die politischen Entscheidungsgremien unter Druck, mit der Folge, daß die Planung in den Rechtsverfahren blockiert werden kann.

Die finanzielle Problematik möchte ich an einem Beispiel erläutern:

Am Stadtrand von München, an der stets überlasteten Autobahn Nürnberg-München, soll an der Verlängerung einer städtischen U-Bahn-Linie eine P+R-Anlage mit Serviceeinrichtung gebaut werden für 1 200 Pkw und 75 Touristenbusse. Die geschätzten Gesamtkosten betragen 43 Mio. DM. Der Pkw-Stellplatz kostet knapp 30 000 DM. Die derzeit zu erwartenden Zuwendungen von Bund und Land betragen 11 250 DM pro Pkw-Stellplatz. Die Zuwendungsfähigkeit der Parkplätze für Touristenbusse ist noch nicht geklärt. Das bedeutet, daß für dieses Projekt von 43 Mio. DM die Stadt als Planungs- und Bauträgerin allein ca. 25 Mio. DM aufbringen muß. Damit ist die finanzielle Problematik hinreichend beleuchtet.

Neuerdings wird versucht, durch die Gründung überregionaler **P+R-Gesellschaften** mit umfassenden Kompetenzen, in der insbesondere Land, Stadt, Landkreise, Umlandgemeinden, die DB, die Verkehrsverbände und private Unternehmen vertreten sein sollen, das Problem zu entschärfen. Ob dieser Weg zum Erfolg führt, bleibt abzuwarten, Skepsis ist angebracht.

Der geschilderte "negative Kompetenzkonflikt potentieller Vorhabensträger" führt zur Untersuchung der möglichen Rechtsgrundlagen für große P+R-Anlagen. In Betracht kommen

- das umfassende Planungsinstrument der Bauleitplanung nach dem BauGB
- das Planfeststellungsverfahren nach dem **BBahnG** für S-Bahn

- das Planfeststellungsverfahren nach dem PBefG für U- und Stadtbahnen
- das Planfeststellungsverfahren nach dem FStrG für Anlagen an Bundesautobahnen.

Danach ist die Frage der etwaigen Konkurrenz dieser Verfahren zueinander oder auch die etwaige Präferenz anhand der Bestimmungen der

- § 78 VwVfG
- § 38 BauGB

zu untersuchen.

Ferner sind die Grenzen der Fachplanung im Verhältnis zur Bauleitplanung auszuloten.

Schließlich ist noch die Integration des materiellen Bauordnungsrechts in das Planfeststellungsverfahren zu prüfen.

II. RECHTSGRUNDLAGEN FÜR P+R-ANLAGEN

1. P+R-Anlagen in Bauleitplänen nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

1. Im Flächennutzungsplan sind u.a. die örtlichen Hauptverkehrszüge darzustellen (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Hierzu zählen die Flächen für alle Verkehrsarten, also auch Eisenbahnen, Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen. Der Darstellung dieser Flächen im Flächennutzungsplan steht nicht entgegen, daß für die Errichtung der Verkehrsanlagen ein Planfeststellungsverfahren nach den Fachplanungsgesetzen in Frage kommt.¹ Die Verkehrsflächen für große P+R-Anlagen können demnach im Flächennutzungsplan dargestellt werden.

¹ *Mainczyk*, Baugesetzbuch, § 5 Nr. 11.

2. Rechtsgrundlage für die Ausweisung großer P+R-Anlagen im **Bebauungsplan** ist § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB, der ausdrücklich bestimmt, daß Flächen für das Parken von Fahrzeugen festgesetzt werden können. Hierzu zählen insbesondere Parkhäuser.

Es handelt sich um Festsetzungen für Anlagen, die einen besonderen Standort erfordern, weil im konkreten Fall an anderer Stelle die Bedürfnisse nicht sinnvoll befriedigt werden können.²

Auszuschließen als Rechtsgrundlage für P+R-Anlagen ist dagegen der § 9 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 22, obwohl hiernach ebenfalls Flächen für Stellplätze und Garagen ausgewiesen werden können. Dies gilt nur für Stellplätze und Garagen, die als Nebenanlagen anderen Anlagen zuzuordnen sind, nicht aber für z.B. gewerblich betriebene Parkhäuser.³

3. Die Ausweisung von P+R-Anlagen im Flächennutzungsplan und in Bebauungsplänen steht jedoch ungeachtet der sicheren Rechtsgrundlagen in den §§ 5 und 9 BauGB unter dem **Vorbehalt der allgemeinen Grundsätze der Bauleitplanung**. Hiernach sind die Bebauungspläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Daß die "Erforderlichkeit" für die Ausweisung großer P+R-Anlagen in den Bebauungsplänen großer Städte grundsätzlich gegeben sein wird, muß in diesem Zusammenhang nicht näher untersucht werden. Das schließt natürlich nicht aus, daß derartige Anlagen im Einzelfall nach Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange unzulässig sein können.

Anders kann es sich verhalten, wenn – wie häufig angestrebt – an Schnellbahnen in den Gebieten **kleiner Gemeinden** große P+R-Anlagen errichtet werden sollen.

Die Bezogenheit der Bauleitplanung auf den örtlichen Bereich und die Zuständigkeit der Gemeinden hierfür bedeutet eine entsprechende Eingrenzung der die Erforderlichkeit begründenden Gesichtspunkte.

² *Mainczyk, a.a.O., § 9 Nr. 18.*

³ *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Nr. 24.*

Darauf hat das Bundesverwaltungsgericht bereits 1971 hingewiesen.⁴ Liegt also eine die Erforderlichkeit begründende Situation nicht vor, besteht weder eine Planungspflicht noch eine Befugnis zur Planung.⁵

Unter diesen Voraussetzungen wird man die **Erforderlichkeit** von Bebauungsplänen für große P+R-Anlagen in **kleinen Gemeinden** nicht generell bejahen können und zwar auch dann nicht, wenn in den kleinen Gemeinden bereits ein Schnellbahnanschluß vorhanden ist. Ob in diesem Sinne ein Planungserfordernis vorhanden ist, hängt daher von der konkreten städtebaulichen und verkehrlichen Situation ab.⁶

Die allgemeinen Grundsätze der Bauleitplanung besagen zwar, daß für die Aufstellung der Bauleitpläne die Belange des Verkehrs einschließlich des Öffentlichen Personennahverkehrs zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB). Aber auch dieser Planungsgrundsatz bezieht sich auf die Belange des Personennahverkehrs für das Gemeindegebiet, während bei der hier zu betrachtenden Fallkonstellation das Erfordernis der Errichtung großer P+R-Anlagen sich gerade aus überörtlichen, insbesondere regionalen Bedürfnissen ergibt.

Für diese Problematik sieht § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch vor, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.

Die Planungsinstrumente der Landesplanung sind in den alten Bundesländern durchweg durch Landesplanungsgesetze geregelt.

Artikel 17 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes legt z.B. fest, daß zur Realisierung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung eigene Regionalpläne aufgestellt werden.

In dem **Regionalplan München** vom 01.02.1990 ist z.B. (unter Abschnitt B IX 2.5) festgelegt, daß auf den Ausbau des P+R-Systems durch die Errichtung weiterer Anlagen vor allem an den S-Bahnhöfen der Außenabschnitte und an den Endbahnhöfen hinzuwirken ist.

⁴ BVerwG, Urteil vom 7.5.1971 in NJW 71, 1626.

⁵ *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, § 1 Nr. 36.

⁶ Vgl. dazu *Koch/Hosch*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Teil, II, 1.

Die Regionalpläne können auf Antrag des Regionalen Planungsverbandes für verbindlich erklärt werden. Die Oberste Landesplanungsbehörde kann verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen.⁷ Ein landesgesetzliches Planungsgebot kennt das bayerische Recht jedoch nicht.⁸ Falls aber P+R-Anlagen in Regionalplänen aufgenommen worden sind, ist das etwaige Hindernis der "Erforderlichkeit" für die Aufstellung von Bebauungsplänen für P+R-Anlagen in kleinen Gemeinden überwunden.

Ergebnis:

1. In Bauleitplänen können große P+R-Anlagen gemäß §§ 5 und 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB ausgewiesen werden.
 2. Die planungsrechtliche "Erforderlichkeit" für die Aufstellung derartiger Bebauungspläne gemäß § 1 Abs. 3 BauGB ist in großen Städten grundsätzlich vorhanden, in kleinen Gemeinden häufig nicht.
 3. Die Ausweisung von P+R-Anlagen in Plänen nach Maßgabe der Landesplanungsgesetze macht die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne in allen Gemeinden möglich.
2. **Planfeststellung für P+R-Anlagen an S-Bahnen nach dem Bundesbahngesetz (BBahnG)**

Nach § 36 Abs. 1 Bundesbahngesetz dürfen neue Anlagen der Deutschen Bundesbahn nur dann gebaut, bestehende Anlagen nur dann geändert werden, wenn der Plan zuvor festgestellt worden ist.

Was unter dem Begriff "Anlagen" zu verstehen ist, wird nicht näher erläutert. In Absatz 3 des § 36 Bundesbahngesetz wird sodann der Begriff "Betriebsanlagen" verwendet. Da diese Bestimmung eine Verfahrensvorschrift ist, die auf den Absatz 1 des § 36 inhaltlich Bezug nimmt, kann davon ausgegangen werden, daß im Sinne des § 36 Bundesbahngesetz

⁷ Artikel 16 II, 28 I BayLplG.

⁸ Vgl. dazu Koch/Hosch, a.a.O., S. 123.

setz die Begriffe "Anlagen" und "Betriebsanlagen" ein und denselben Regelungsgegenstand betreffen. Dies wird bestätigt durch die in § 4 Abs. 1 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) enthaltene Definition des Begriffes Bahnanlagen. Nach § 4 I EBO sind "Bahnanlagen" alle zum Betrieb einer Eisenbahn erforderlichen Anlagen mit Ausnahme der Fahrzeuge.

Dementsprechend kommt *Finger*⁹ zu dem Ergebnis:

Eine Anlage ist danach Bahnanlage, wenn sie in räumlichem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb steht und wenn sie diesem zu dienen bestimmt ist.

Unter diesen Voraussetzungen zählt *Finger* auch Parkplatzanlagen für Kraftfahrzeuge von Reisenden im P+R-System zu den Bahnanlagen.

Insoweit besteht auch Übereinstimmung mit dem Ihnen bereits in der letzten Sitzung zur Kenntnis gebrachten Urteil des VGH Mannheim vom 24.02.1989¹⁰, dessen Leitsatz lautet: "Ein von der Deutschen Bundesbahn betriebener Parkplatz für Kraftfahrzeuge ihrer Kunden in der Nähe eines Personenbahnhofs (P+R-Anlage) unterliegt der Planfeststellung der Deutschen Bundesbahn."

In der Urteilsbegründung stellt der VGH jedoch darauf ab, daß der Parkplatz nicht von der Beklagten, der DB, sondern von der Beigeladenen, der Stadt, unterhalten und betrieben werden solle. Es sei offensichtlich nicht vorgesehen, das Recht zur Benutzung des Parkplatzes – wie üblich und nach den obigen Umschreibungen notwendig – von der Lösung einer Fahrkarte abhängig zu machen. Demzufolge könne die Beklagte auch nicht sicherstellen, daß der Parkplatz nicht von anderen als Bahnkunden in Anspruch genommen werde.

Falls diese Anforderungen als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung einer P+R-Anlage gemeint sind, sind sie m.E. zu eng geraten:

⁹ Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz, 1982, § 36 Bundesbahngesetz, Anmerkung Nr. 2.

¹⁰ NVWZ 1990, S. 585.

Sie sind rechtlich nicht geboten, weil das Begriffsmerkmal für die Zulässigkeit der Planfeststellung, daß nämlich die P+R-Anlage der Bahnanlage zu dienen bestimmt ist, nicht nur unter den vom VGH genannten engen Voraussetzungen erfüllt wird. Die Voraussetzungen sind auch praktisch kaum erfüllbar, weil insbesondere bei großen P+R-Anlagen von z.B. mehr als 1 000 Stellplätzen der Betriebsablauf ganz wesentlich gestört würde, wenn jeder Parkplatzbenutzer erst eine Fahrkarte lösen müßte, die dann kontrolliert werden muß, damit er überhaupt parken kann.

Das OVG Münster hat in einem nicht veröffentlichten Beschluß vom 16.9.1981 (Az. 9 B 1259/81) in einem ähnlich gelagerten Fall bereits entschieden, daß ein Parkhaus in der Nähe des Hauptbahnhofs auch dann den Bedürfnissen des Eisenbahnbetriebes dient, wenn möglicherweise auch Personen, die nicht Kunden der DB sind, das Parkhaus mitbenutzen.

Dieselbe Ansicht vertritt auch *Finger* (a.a.O.), der ferner darauf hinweist, daß z.B. eine Bahnhofswirtschaft ihre Eigenschaft als Nebenbetrieb der DB nicht dadurch verliert, daß in ihr auch Nichtreisende verkehren.

Als Ergebnis ist festzuhalten:

1. In Planfeststellungen nach § 36 BBahnG (für S-Bahnen) können P+R-Anlagen als Betriebsanlagen ausgewiesen werden, wenn sie in räumlichem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb stehen und diesem dienen.
 2. Die dienende Funktion ist vorhanden, wenn P+R-Anlagen überwiegend von Bahn-Fahrgästen genutzt werden.
 3. Nicht entscheidend ist, wer Betreiber der P+R-Anlage ist.
- 3. Planfeststellung für P+R-Anlagen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) für U- und Stadtbahnen**

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG dürfen **Betriebsanlagen** für Straßenbahnen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

Diese Bestimmung ist inhaltsgleich mit § 36 Abs. 1 Satz 1 Bundesbahngesetz.

Auch das PBefG enthält keine Definition der Betriebsanlagen. In § 1 Abs. 7 der Straßenbahnbau- und Betriebsordnung (BOStrab) ist jedoch definiert, daß Betriebsanlagen alle dem **Betrieb dienenden Anlagen**, insbesondere bautechnische Anlagen, einschließlich der Hilfsbauwerke und die für den Aufenthalt und die Abfertigung der Fahrgäste bestimmten Anlagen sind.

Zu den Betriebsanlagen gehören also alle Anlagen, die ausschließlich oder überwiegend dem Bahnverkehr dienen¹¹. In diesem Zusammenhang gewinnt auch § 15 Abs. 1 BOStrab an Bedeutung, der bestimmt, daß Streckenführung und Lage der Haltestellen den Verkehrsbedürfnissen entsprechen müssen und insbesondere günstiges Umsteigen zu anderen Verkehrsmitteln ermöglichen.

Da im übrigen der Begriff "Betriebsanlage" in § 28 PBefG mit dem in § 36 Abs. 1 BBahnG nach Wortlaut und Zweckbestimmung gleich ist, kann als Ergebnis festgestellt werden:

P+R-Anlagen können nach dem PBefG unter denselben Voraussetzungen planfestgestellt werden wie DB-Anlagen.

Dementsprechend wurden z.B. in München bereits eine Reihe von Planfeststellungen für die U-Bahn erlassen, in denen kleine und große P+R-Anlagen festgesetzt wurden.

In diesem Zusammenhang ist noch auf eine **tatsächliche Besonderheit** mit **rechtlichen** Auswirkungen hinzuweisen:

In einer Reihe von Fällen werden über tiefliegenden U-Bahnhöfen und daran anschließenden Abstellanlagen P+R-Anlagen angeordnet. Dies hat den Vorteil, daß ohnehin anfallende Hohlräume über U-Bahn-Anlagen sinnvoll genutzt und die Kosten für P+R-Anlagen in innerstädtischen Bereichen gesenkt werden können. In diesen Fällen erübrigt sich eine Diskussion über die Zulässigkeit von P+R-Anlagen in Planfeststellungen nach dem PBefG, weil diese Anlagen technisch ein Bauwerk sind und daher auch nur einheitlich planfestgestellt werden können.

¹¹ *Bidinger, Personenbeförderungsgesetz, Kommentar, 1990, § 28 Nr. 4 c.*

4. Planfeststellung für P+R-Anlagen nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) an Bundesautobahnen

Soweit erkennbar, ist der Fall der Errichtung von P+R-Anlagen an Bundesfernstraßen zum Zwecke des Übergangs der Kraftfahrer auf Schnellbahnen in Literatur und Rechtsprechung noch nicht behandelt worden; vermutlich hat es eine Planfeststellung nach dem Fernstraßengesetz für derartige Anlagen bisher auch noch nicht gegeben. Bei dem hier zu behandelnden Thema ist eine Prüfung jedoch geboten.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Fernstraßengesetz dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

Gegenstand der Planfeststellung sind also Bundesfernstraßen. Was zu den Bundesfernstraßen gehört, ist in § 1 Abs. 4 Nr. 1-5 Fernstraßengesetz festgelegt. Danach sind Bestandteile der Bundesfernstraßen der Straßenkörper, der Luftraum, das Zubehör, die Nebenanlagen und die Nebenbetriebe.

Nach Sachlage ist nur zu prüfen, ob die hier in Rede stehenden P+R-Anlagen unter die Begriffe "Nebenanlagen" oder "Nebenbetriebe" subsumiert werden können. Nebenanlagen sind gemäß § 4 Nr. 4 Fernstraßengesetz nur solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung dienen, wie z.B. Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Hilfsbetriebe etc. Hierzu zählen die P+R-Anlagen nicht, weil sie weder überwiegend noch zum Teil der Straßenbauverwaltung dienen.

Der Begriff "Nebenbetriebe"¹² ist in § 15 Abs. 1 Fernstraßengesetz näher definiert. Danach sind Nebenbetriebe diejenigen Betriebe an den Bundesautobahnen, die den Belangen der Verkehrsteilnehmer der Bundesautobahnen dienen (z.B. Tankstellen, bewachte Parkplätze, Werkstätten, Verlade- und Umschlagsanlagen, Raststätten) und einen unmittelbaren Zugang zu den Bundesautobahnen haben.

Die hier beispielhaft aufgeführten "bewachten Parkplätze" sind sicherlich nicht mit den in Rede stehenden P+R-Anlagen gleichzusetzen, weil die bewachten Parkplätze erkennbar regelmäßig anderen Anlagen

¹² § 1 Abs. 4 Nr. 5 Fernstraßengesetz.

wie Raststätten zugeordnet sind und lediglich der Fahrtunterbrechung dienen sollen.

Der Begriff "Nebenbetriebe" ist seinem Gesetzeswortlaut nach kumulativ an zwei Voraussetzungen gebunden, nämlich, daß die Betriebe den Belangen der Verkehrsteilnehmer dienen und einen unmittelbaren Zugang zu den Bundesautobahnen haben.

Die Frage, ob P+R-Anlagen den Belangen der Verkehrsteilnehmer der Bundesautobahnen dienen, bedarf einer teleologischen Interpretation.

Geht man nur von den im Gesetz angeführten Beispielen aus (Tankstellen, bewachte Parkplätze, Werkstätten, Verlade- und Umschlagsanlagen), so sind die genannten Anlagen als Betriebe zu charakterisieren, die den technischen, gewerblichen und persönlichen Bedürfnissen der Kraftfahrer dienen.

In diesem Sinne wird man P+R-Anlagen, die den Übergang zu Schnellbahnen möglich machen und erleichtern sollen, kaum hierzu rechnen können.

Der Begriff "dienen" kann aber von seiner Zweckbestimmung her auch weitergefaßt sein. In der amtlichen Begründung zu § 15 Fernstraßengesetz¹³ heißt es z.B., es kämen nur solche Betriebe in Betracht, die einem echten Bedürfnis des Autobahnverkehrs entsprechen (also nicht Ausflugsziele und Aussichtspunkte). Zur Begriffsbestimmung führt¹⁴ *Marschall* ferner aus, "die besonderen Belange der Verkehrsteilnehmer, die zu berücksichtigen sind, bestimmt das Gesetz nicht unmittelbar. Sie werden von der Verkehrsauffassung und auch von der Verkehrsentwicklung abhängig sein".

In diesem Sinne können P+R-Anlagen auch Nebenbetriebe, die den Belangen der Verkehrsteilnehmer der Bundesautobahnen dienen, unter folgenden Voraussetzungen sein:

Bundesautobahnen, die in Stadtgebieten münden, können ihre Verkehrsfunktionen nur noch unzureichend erfüllen, wenn sich vor den

¹³ Abgedruckt bei *Marschall/Schroeter/Kastner*, Fernstraßengesetz, § 15 Anm. 1.

¹⁴ *Marschall*, a.a.O., Anm. 2.1.

Mündungsstellen regelmäßig lange Staus bilden. Den Belangen der Verkehrsteilnehmer ist gedient, wenn sie das Fahrziel leichter und schneller durch unmittelbaren Übergang von der Bundesautobahn auf Schnellbahnen erreichen können.

Ergebnis:

1. In Planfeststellungen nach § 17 FStrG können große P+R-Anlagen als Nebenbetriebe (§ 1 Abs. 4 Nr. 5 i.V.m. § 15 Abs. 1 FStrG) ausgewiesen werden, wenn sie einen unmittelbaren Zugang zu den Bundesautobahnen haben und ihren Verkehrsteilnehmern dienen.
2. Die dienende Funktion ist vorhanden, wenn die P+R-Anlagen überwiegend von Verkehrsteilnehmern der Bundesautobahn benutzt werden und diese ihr Fahrziel schneller, leichter oder besser durch Umsteigen auf den ÖPNV erreichen.

III. KONKURRENZ DER RECHTSGRUNDLAGEN FÜR P+R-ANLAGEN ?

Die vorstehenden Untersuchungen haben gezeigt, daß für die Errichtung von P+R-Anlagen an den Schnittpunkten von Straße und Schiene – je nach Zuordnung – vier verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht kommen. Damit stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Gesetzeskonkurrenz gegeben ist. Diese Frage erinnert an die in den frühen 60er Jahren vor allem von *Blümel* und *Marschall* lebhaft geführte Diskussion über die Kollision von Planfeststellungen, vor allem bei Bahn und Straße¹⁵.

¹⁵ Vgl. dazu *Blümel*, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, in: DVBl 1960, S. 697; *Marschall*, Straßenbau im Lichte des neuen Personenbeförderungsgesetzes, in: DVBl 1961, S. 704.

1. § 78 VwVfG – Zusammentreffen mehrerer Vorhaben

Diese Streitfragen haben – soweit ersichtlich – ihren vorläufigen Abschluß in einer gesetzlichen Regelung, nämlich dem § 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gefunden.

Nach dieser Vorschrift ist nur ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wenn mehrere Vorhaben für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind, derart zusammentreffen, daß für diese Vorhaben oder Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist.

Nach einhelliger Meinung regelt § 78 VwVfG nur die **echte Planfeststellungskonkurrenz**, also das räumliche Zusammentreffen von zwei oder mehreren selbständigen planfeststellungsbedürftigen Vorhaben und der daraus folgenden Notwendigkeit einheitlicher Entscheidung¹⁶. Bei den hier in Rede stehenden Fällen könnte eine echte Planfeststellungskonkurrenz für den in der Praxis unwahrscheinlichen Fall nur dann entstehen, wenn an einer Bundesautobahn eine P+R-Anlage errichtet werden soll und eine Schienenbahn, ebenfalls mit P+R-Anlage am Bahnhof, herangeführt werden soll – oder umgekehrt. Dabei ergibt sich jedoch noch das Problem, daß § 78 VwVfG nicht gilt für den Fall, daß die eine Planung mit P+R-Anlage eine notwendige Folgemaßnahme des anderen Vorhabens ist¹⁷. In den anderen denkbaren Fällen könnte eine Konkurrenz nur entstehen bei planfeststellungsfähigen P+R-Anlagen (nach BBahnG, PBefG, FStrG) einerseits und P+R-Anlagen in Bauleitplänen andererseits – ein Fall, der durch § 78 VwVfG nicht geregelt wird.

Für die Lösung des hier interessierenden "negativen Kompetenzkonfliktes" bietet § 78 VwVfG also keinen Ansatzpunkt.

¹⁶ So Meyer/Borgs, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 78 Rdnr. 1; Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 78 Rdnr. 3.3.

¹⁷ Vgl. dazu Stelkens/Bonk/Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, § 78 Rdnr. 5.

2. § 38 BauGB – Privilegierte Fachplanungen

Eine grundlegende, wenn auch vom Wortlauf her nicht erkennbar, und völlig mißglückte¹⁸ Regelung des Verhältnisses von Bauleitplanung und Fachplanung enthält § 38 BauGB, der bestimmt, daß u.a. die Vorschriften des FStrG, des BBahnG und des PBefG von den Vorschriften des Dritten Teils (des BauGB §§ 30-37) unberührt bleiben. Der mißglückte Wortlauf ergibt sich schon daraus, daß diese Bestimmung inhaltlich nach ebenfalls übereinstimmender Meinung einen entgegengesetzten Inhalt hat, als der hinsichtlich des Begriffes "bleiben unberührt" wortgleiche § 29 Satz 4 Baugesetzbuch.

In Rechtsprechung und Literatur ist heute anerkannt, daß § 38 BauGB einen Vorrang des Planfeststellungsverfahrens für überörtliche Fachplanungen in dem Sinne normiert, daß die §§ 30 bis 37 BauGB für Bauvorhaben im Bereich des Planfeststellungsbeschlusses keine Anwendung finden¹⁹. Aus der (eingeschränkten) Privilegierung der Fachplanungen (sie verdrängen nur die §§ 30 bis 37 BauGB)²⁰ kann jedoch nicht auf einen generellen Vorrang der Fachplanung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung geschlossen werden. Dies verbietet schon die in Artikel 28 Abs. 2 GG in ihrem Kernbereich garantierte Planungshoheit der Gemeinde²¹.

Das Bundesverfassungsgericht²² hat erneut bestätigt, daß die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie einen Eingriff nur dann erlaubt, wenn er durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht erfordert wird²³. Daß § 38 BauGB keinen generellen Vorrang des Fachplanungsrechts vor der Bauleitplanung normiert, ergibt sich auch aus § 17 Abs. 3 Fernstraßengesetz und § 28 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz, die be-

18 Vgl. dazu statt vieler: *Brügelmann*, Baugesetzbuch, 1970, § 38 Nr. 2.

19 Vgl. dazu *Brügelmann*, a.a.O., § 38 Nr. 4 und 9, ferner BayVGh, Urteil vom 6.3.1990 in BayVBl 91, 272.

20 Vgl. dazu auch OVG Münster, Urteil vom 6.10.1988, NVwZ 89, 576.

21 Vgl. dazu BVerfG, Beschluß vom 7.10.1980, in: NJW 81, 1659.

22 Beschluß vom 23.06.1987, in: NVwZ 88, 47.

23 Vgl. auch *Kühling*, Fachplanungsrecht Nr. 101 ff.

stimmen, daß Bebauungspläne nach § 9 BauGB die Planfeststellung ersetzen können, sofern darin Betriebsanlagen ausgewiesen sind. In diesen Grenzen sind die Planungen also austauschbar²⁴.

Das Verhältnis von allgemeinem Bauplanungsrecht und bahnrechtlicher Fachplanung nach Maßgabe des § 38 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem neuerlichen Urteil vom 16.12.1988²⁵ im wesentlichen folgendermaßen konkretisiert:

§ 38 BauGB nimmt nach seinem Sinn und Zweck von der auf das jeweilige Gemeindegebiet bezogenen umfassenden Planungshoheit der Gemeinde bestimmte Vorhaben und Anlagen aus, und zwar in dem Sinne, daß z.B. bahnfremde bauliche Anlagen nicht zugelassen werden dürfen. Andererseits ist eine Bahnanlage der prinzipiell das gesamte Gemeindegebiet umfassenden gemeindlichen Planungshoheit zwar nicht nach Art eines exterritorialen Gebietes völlig entzogen, sondern planerische Aussagen, insbesondere auch die Festsetzung eines Bebauungsplanes, die inhaltlich der bestehenden Zweckbestimmung einer Fläche als Bahnanlage nicht zuwiderlaufen, bleiben weiterhin zulässig.

Diese differenzierende Betrachtungsweise des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkten Planungshoheit der Gemeinden führt zu der Erkenntnis, daß § 38 BauGB in der Ausprägung, die er durch Literatur und Rechtsprechung erfahren hat, eine rechtlich überzeugende, zwar komplizierte aber dennoch auch praktikable Abgrenzung der Kompetenzen der überörtlichen Fachplanung und der kommunalen Bauleitplanung bringt.

Für das hier in Rede stehende Problem des **negativen Kompetenzkonfliktes** zwischen den potentiellen Planungsträgern und damit der etwaigen **Planungspflicht** eines Vorhabensträgers gibt § 38 BauGB jedoch auch keine unmittelbare Antwort.

24 Vgl. dazu *Brügelmann*, a.a.O., § 38 Rdnr. 16.

25 NVwZ 89, 655.

3. Planungspflicht für P+R-Anlagen?

Man wird unterscheiden müssen zwischen

- bestehenden Bahnanlagen, an denen nachträglich P+R-Anlagen errichtet werden sollen und
- neuzuschaffenden Bahnanlagen, deren Bahnhofslage (mit)bestimmt wurde durch die geplante und gewünschte P+R-Anlage.

3.1 Falls bei **neuzuschaffenden Bahnanlagen** der geplante P+R-Verkehr einen wesentlichen Teil der Fahrgäste stellt, ist die P+R-Anlage **notwendiger Bestandteil** der Neubahnplanung.

Sie dient damit der "Planrechtfertigung", die das Bundesverwaltungsgericht in seinem grundlegenden Urteil vom 14.02.1975²⁶ als eine erste Stufe der Rechtsbindung beschrieben hat²⁷.

Für ein Teilvorhaben, wie z.B. der **P+R-Anlage**, das der **Planrechtfertigung** dient, besteht eine "Planungsnotwendigkeit", weil andernfalls die Gesamtplanung ihre Rechtfertigung verlieren und unzulässig würde.

Unter diesen Voraussetzungen ist also der **Träger der Fachplanung** vor dem **Träger der kommunalen Bauleitplanung** verpflichtet, P+R-Anlagen in die Planfeststellung aufzunehmen.

Ob die tatsächlichen Voraussetzungen vorliegen, daß nämlich der P+R-Verkehr einen wesentlichen Teil der Fahrgäste ausmacht, muß ohnehin als Vorgabe für die "Standardisierte Bewertung" prognostiziert werden.

Für die **Planrechtfertigung** ist jedoch nach der Rechtsprechung des BVerwG²⁸ eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht einmal erforderlich, weil es ausreicht, wenn das Vorhaben "vernünftigerweise" geboten ist.

3.2 Beim Bau von P+R-Anlagen an **bestehenden Bahnen** kommt es bei einem **negativen Kompetenzkonflikt** zwischen den potentiellen Planungsträgern auf die Fallkonstellation an:

²⁶ NJW 75, 1373 ff.

²⁷ Vgl. dazu *Kühling*, a.a.O., Rdnr. 156 ff.

²⁸ Vgl. *Kühling*, a.a.O., Rdnr. 157.

Dient die P+R-Anlage z.B. dazu, die städtebauliche Ordnung wiederherzustellen, weil die Umgebung wild zugeparkt wird, so ist die Aufstellung eines Bebauungsplanes gem. § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich. Soll jedoch die P+R-Anlage errichtet werden, um zusätzliche Fahrgäste zu gewinnen, so muß der Fachplanungsträger unter dem Gesichtspunkt der Planrechtfertigung die P+R-Anlage in die Planfeststellung aufnehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch an einen Planergänzungsanspruch gemäß § 75 Abs. 2 VwVfG zu denken. Dabei werden jedoch die dafür erforderlichen Voraussetzungen, daß es sich nämlich bei dem nachträglich aufgetretenen Bedarf für eine P+R-Anlage um die atypischen Folgen der Planfeststellung handelt, die ihre Ursache in dem Vorhaben selbst haben, kaum nachzuweisen sein²⁹.

Ergebnis:

1. Die (eingeschränkte) Privilegierung der Fachplanung gemäß § 38 BauGB begründet keinen generellen Vorrang der Fachplanung vor der Bauleitplanung.
2. Falls bei neuzuschaffenden Bahnanlagen der geplante P+R-Verkehr einen wesentlichen Teil der Fahrgäste stellt, ist die P+R-Anlage notwendiger Bestandteil der Bahnanlage und gehört zur Planrechtfertigung. Insoweit besteht eine Planungspflicht des Fachplanungsträgers vor dem Träger der Bauleitplanung.
3. Bei vorhandenen Bahnanlagen besteht für den Fachplanungsträger nur dann eine Planrechtfertigung und Planungspflicht für die geplante P+R-Anlage, wenn diese (auch) dazu dient, die Fahrgastzahlen deutlich zu erhöhen.

²⁹

Vgl. dazu *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, a.a.O., § 75 Rdnr. 27.

IV. BERÜCKSICHTIGUNG KOMMUNALER BELANGE UND GRENZEN DER FACHPLANUNG

1. Städtebauliche Entwicklung als abwägungserheblicher Belang

Bei diesem Ergebnis stellt sich sofort die Frage, wie die bei großen P+R-Anlagen stets betroffenen kommunalen Belange angemessen berücksichtigt werden. Die Beantwortung dieser Frage ist jedoch kein Spezifikum beim Bau von P+R-Anlagen, sondern ergibt sich aus den gesicherten Grundsätzen des Planfeststellungsrechts.

Alle bauplanungsrechtlichen und sonstigen städtebaulichen Belange sind nämlich im Planfeststellungsverfahren als abwägungserhebliche Belange einzuführen³⁰. Ob und in welcher Weise die etwa entgegenstehenden städtebaulichen Belange sich gegenüber den fachspezifischen Zielen der Planfeststellung durchsetzen, ist eine Frage der Gewichtung der städtebaulichen Belange und ihrer Abwägung. Es kann also sehr wohl möglich sein, daß eine Planfeststellung für eine P+R-Anlage nicht zustande kommt wegen gravierender entgegenstehender städtebaulicher Belange.

Für die nach heutiger Auffassung besonders gewichtigen Belange des Umweltschutzes ergibt sich im übrigen kein Unterschied bei ihrer Behandlung im Planfeststellungsverfahren oder in der Bauleitplanung, weil das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) die Umweltverträglichkeitsprüfung in beiden Verfahren vorschreibt³¹. Bei der Planung von P+R-Anlagen kann sich ergeben, daß z.B. die Erschließung der P+R-Anlagen erhebliche Eingriffe in vorhandene Straßen und Bauquartiere erfordert. Diese Fallkonstellation wirft die Frage nach den Grenzen der Fachplanung im Verhältnis zur Bauleitplanung auf. Lösungsmöglichkeiten für diesen Fall können hier nur angedeutet werden.

³⁰ Vgl. dazu auch *Brügelmann*, a.a.O., § 38 Rdnr. 27.

³¹ § 3 UVPG i.V.m. der Anlage zu § 3, Ziff. 8, 9, 11 und 17 (UVPG).

2. Fachplanung und Problembewältigung

Das Fachplanungsrecht ist zwar grundsätzlich auf die Festsetzung bahnspezifischer Anlagen beschränkt. Das ergibt sich auch aus der dem § 38 BauGB folgenden Einschränkung der kommunalen Planungshoheit, so daß die Ausweisung von Straßen regelmäßig nicht Gegenstand der Bahn-Planfeststellung ist. Dennoch ist die Bahn-Planfeststellung nicht vollziehbar, wenn der Straßenanschluß der P+R-Anlage an das kommunale oder sonstige Straßennetz nicht ausgewiesen wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen im Rahmen der Abwägung den Grundsatz der Konflikt- oder Problembewältigung entwickelt. Darunter versteht man, daß eine Planungsentscheidung nicht dadurch unausgewogen sein darf, daß Probleme, die durch das Vorhaben aufgeworfen werden, in der Planfeststellung ungeklärt bleiben.³² Unter diesen Gesichtspunkten sind auch die Straßenanschlüsse der P+R-Anlage Gegenstand der Bahn-Fachplanung.

3. Überschneidung der Fachplanung mit Kernbereichen der Bauleitplanung

Falls jedoch die Verkehrserschließung wesentliche Eingriffe in die benachbarten Bauquartiere verlangen sollte, dürften die Grenzen der Fachplanung erreicht sein, weil die Einpassung von Verkehrsflächen in überbaubare oder bebaute Flächen zum Kernbereich der Bauleitplanung gem. § 9 Abs. 1 BauGB gehört.

In diesen Fällen muß sich entweder die Gemeinde gem. § 1 Abs. 3 und 5 BauGB zu einer ergänzenden Bauleitplanung bereitfinden oder bei der Abwägung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ergibt sich, daß das Vorhaben in der geplanten Form nicht durchführbar ist.

Ergebnis:

1. In das Planfeststellungsverfahren sind kommunale (bauplanungsrechtliche und städtebauliche) Belange als abwägungserhebliche Belange einzuführen.

³² Vgl. *Kühling*, a.a.O., Rdnr. 239, *Koch/Hoch*, a.a.O., V 36.

2. In der Bahn-Planfeststellung können zur Konflikt- und Problembewältigung auch die Erschließungsstraßen der P+R-Anlage festgelegt werden.
3. Die Grenzen der Fachplanung sind überschritten, wenn in die Kernbereiche der Bauleitplanung (z.B. benachbarte überbaubare Grundstücksflächen) eingegriffen werden soll.

V. MATERIELLES BAUORDNUNGSRECHT IM PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN ?

1. Fachspezifisches Planfeststellungsrecht und Bauordnungsrecht

Das im Planfeststellungsverfahren von den Planfeststellungsbehörden anzuwendende Recht ergibt sich im wesentlichen aus einer Reihe fachspezifischer Vorschriften. So sind z.B. für Planfeststellungen gemäß § 28 PBefG die BOStrab (Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahn), für Planfeststellungen nach § 36 Bundesbahngesetz die EBO (die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung), für die Planfeststellung gemäß § 17 Fernstraßengesetz die vom Bundesminister für Verkehr erlassenen Planfeststellungsrichtlinien anzuwenden. Diese Vorschriften sind für die Planfeststellungsbehörden ein gängiges Instrumentarium.

Bei der Planfeststellung großer P+R-Anlagen ergibt sich ein neues fachspezifisches Problem, nämlich das der Anwendung des materiellen Landesbauordnungsrechts im Rahmen der Planfeststellung, weil große P+R-Anlagen häufig Gebäude i.S. der Landesbauordnung sind.

Für den Bereich des Personenbeförderungsgesetzes ist eine positivrechtliche Regelung vorhanden:

In § 1 Abs. 1 der BOStrab heißt es, "diese Verordnung gilt für den Bau und den Betrieb der Straßenbahnen im Sinne des § 4 des Personenbeförderungsgesetzes. Das Bauordnungsrecht der Länder bleibt unberührt".

Der inhaltlich schillernde Begriff "bleibt unberührt" erschließt sich im Zusammenhang mit § 75 Abs. 1 VwVfG. Durch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung werden u.a. alle öffentlich-rechtlichen Genehmigungen ersetzt; also auch die nach Bauordnungsrecht etwa erforderliche Baugenehmigung. Aber nur so weit reicht die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses. Daher kann die Bestimmung der BOStrab, "das Bauordnungsrecht der Länder bleibt unberührt", nur bedeuten, daß das Bauordnungsrecht Anwendung findet, soweit einschlägig und keine fachspezifischen Regelungen der BOStrab vorhanden sind (Art. 31 Grundgesetz).

Diese Auslegung der BOStrab deckt sich im übrigen mit der in neueren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vertretenen eher formellen Konzentrationswirkung³³ die, soweit ersichtlich, im Ergebnis mit der von *Ronellenfisch* bezeichneten "Theorie der eingeschränkten materiellen Konzentration" übereinstimmt³⁴.

Gaentzsch schreibt hierzu, "die Konzentration, auch die von Planfeststellungsverfahren, ist immer nur eine verfahrensrechtliche; d.h. es werden mehrere Verwaltungsverfahren zu einem einzigen zusammengefaßt, in dem alle einschlägigen, die Anlage materiell betreffenden gesetzlichen Vorschriften angewandt werden"³⁵. Hieraus ergibt sich, daß das materielle Landesbaurecht, soweit einschlägig, auch in den Planfeststellungsverfahren nach dem PBefG, dem Bundesbahngesetz und nach dem Fernstraßengesetz Anwendung findet.

2. Geltung der BayBO im Planfeststellungsverfahren

Nach Artikel 1 Abs. 1 und 2 Nr. 1 BayBO gilt die BayBO für alle baulichen Anlagen, nicht jedoch für Anlagen des öffentlichen Verkehrs und ihre Nebenanlagen mit Ausnahme von Gebäuden. Dies ist also eine

³³ BVerwG, Urteil vom 22.3.1986, NJW 86, 82.

³⁴ *Ronellenfisch*, Die Planfeststellung, in: Willi Blümel zum 60. Geburtstag, S. 95 mit weiteren Literaturnachweisen.

³⁵ *Gaentzsch*, Konkurrenz paralleler Anlagengenehmigungen, in: NJW 86, 2789 ff. (2791).

Ausnahme von der Ausnahme, so daß die BayBO auch für Verkehrsanlagen Anwendung findet, die den Gebäudebegriff erfüllen. Das ist regelmäßig bei P+R-Anlagen der Fall. Dementsprechend gelten z.B. die Vorschriften der BayBO für Brandschutz, Verkehrssicherheit, bei Heizung, Belüftung, Beleuchtung, ferner die Vorschriften für Wände, Pfeiler, Stützen, Decken, Treppen, Fenster, Türen, Aufzüge, Aufenthaltsräume u.a.

3. **Delegierung der Anwendung des Bauordnungsrechts auf "Baudienststellen"**

Für die Verwaltungspraxis von erheblicher Bedeutung ist dabei, wie und durch welche Dienststellen das materielle Baurecht in das Planfeststellungsverfahren eingeführt wird. Eine nicht zu unterschätzende praktische Hemmschwelle bei den Planfeststellungsbehörden besteht nämlich darin, daß bei diesen zum Teil keine spezielle Fachkunde zum Vollzug der Landesbauordnung vorhanden ist und hierfür regelmäßig gesonderte Baugenehmigungsbehörden zuständig sind.

Im Geltungsbereich der BayBO bietet hierfür Artikel 86 Abs. 9 in Verbindung mit Abs. 1 BayBO eine Lösung. Hiernach entfällt bei genehmigungspflichtigem Bauvorhaben der Landkreise und Gemeinden die *bautechnische Prüfung und die Bauüberwachung durch die Bauaufsichtsbehörde*, wenn der öffentliche Bauherr die *Leitung der Entwurfsarbeiten und die Bauüberwachung einer Baudienststelle* übertragen hat und diese mit einem Bediensteten mit der Befähigung zum höheren bautechnischen Verwaltungsdienst und mit sonstigen geeigneten Fachkräften ausreichend besetzt ist.

Diese Voraussetzungen sind bei den Gemeinden, die Antragsteller und Träger der Vorhaben im Sinne des § 28 PBefG regelmäßig sind, vorhanden. Diese Voraussetzungen werden im übrigen ebenfalls erfüllt von der Deutschen Bundesbahn bei Vorhaben nach § 36 BBahnG und von der Straßenbauverwaltung bei Vorhaben nach § 17 Fernstraßengesetz. Der zitierte Artikel 86 BayBO gilt nach seinem Absatz 1 nämlich auch für Bauvorhaben des Bundes, der Länder und der Bezirke.

Nach Artikel 86 Abs. 6 BayBO trägt die "Baudienststelle" die Verantwortung dafür, daß insbesondere die Errichtung und Änderung baulicher Anlagen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen. Das heißt also, daß die Baudienststelle für die Einhaltung und den Vollzug der Vorschriften des Landesbaurechts umfassend verantwortlich ist.

Damit hat die Planfeststellungsbehörde nach Artikel 86 BayBO die Möglichkeit, sich von der Anwendung des Landesbaurechts durch Delegation auf die antragstellende "Baudienststelle" zu entlasten.

In diesem Zusammenhang ist – ohne Vertiefung der Rechtsfragen – nur darauf hinzuweisen, daß bei Fehlen einer dem Artikel 86 BayBO entsprechenden Bestimmung dasselbe Ergebnis möglicherweise auch durch Amtshilfe gemäß § 4 und 5 VwVfG und – im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes – auch gemäß § 5 Abs. 2 BOStrab (die TAB kann sich anderer sachkundiger Stellen bedienen) zu erreichen ist.

Ergebnis:

1. Im Planfeststellungsverfahren für P+R-Anlagen ist das materielle Bauordnungsrecht anzuwenden.
2. Die Planfeststellungsbehörde kann die Prüfung der Einhaltung des Bauordnungsrechts unter bestimmten Voraussetzungen auf den (öffentlich-rechtlichen) Antragsteller delegieren.

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

I.

1. Neue Rechtsfragen können durch tatsächliche Verhaltensweisen potentieller Rechts- und Vorhabensträger aufgeworfen werden ("negativer Kompetenzkonflikt").

II.

2. *In Bauleitplänen können große P+R-Anlagen gemäß §§ 5 und 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB ausgewiesen werden.*
- 2.1 *Die planungsrechtliche "Erforderlichkeit" für die Aufstellung derartiger Bebauungspläne gemäß § 1 Abs. 3 BauGB ist in großen Städten grundsätzlich vorhanden, in kleinen Gemeinden häufig nicht.*
- 2.2 *Die Ausweisung von P+R-Anlagen in Plänen nach Maßgabe der Landesplanungsgesetze macht die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne in allen Gemeinden möglich.*
3. *In Planfeststellungen nach § 36 BBahnG (für S-Bahnen) und nach § 28 PBefG (für U- und Stadtbahnen) können P+R-Anlagen als Betriebsanlagen ausgewiesen werden, wenn sie in räumlichem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb stehen und diesem dienen.*
- 3.1 *Die dienende Funktion ist vorhanden, wenn P+R-Anlagen überwiegend von Bahn-Fahrgästen genutzt werden.*
- 3.2 *Nicht entscheidend ist, wer Betreiber der P+R-Anlage ist.*
4. *In Planfeststellungen nach § 17 FStrG können große P+R-Anlagen als Nebenbetriebe (§ 1 Abs. 4 Nr. 5 i.V.m. § 15 Abs. 1 FStrG) ausgewiesen werden, wenn sie einen unmittelbaren Zugang zu den Bundesautobahnen haben und ihren Verkehrsteilnehmern dienen.*
- 4.1 *Die dienende Funktion ist vorhanden, wenn die P+R-Anlagen überwiegend von Verkehrsteilnehmern der Bundesautobahn benutzt werden und diese ihr Fahrziel schneller, leichter oder besser durch Umsteigen auf den ÖPNV erreichen.*

III.

5. Ein Zusammentreffen mehrerer (P+R-)Vorhaben i.S. des § 78 VwVfG kommt nur ausnahmsweise vor. Diese Bestimmung bietet keinen Lösungsansatz für den "negativen" Kompetenzkonflikt.
6. Die (eingeschränkte) Privilegierung der Fachplanung gemäß § 38 BauGB begründet *keinen generellen Vorrang der Fachplanung vor der Bauleitplanung.*
- 6.1 Falls bei neuzuschaffenden Bahnanlagen der geplante P+R-Verkehr einen wesentlichen Teil der Fahrgäste stellt, ist die P+R-Anlage notwendiger Bestandteil der Bahnanlage und gehört zur Planrechtfertigung. Insoweit besteht eine Planungspflicht des Fachplanungsträgers vor dem Träger der Bauleitplanung.
- 6.2 Bei vorhandenen Bahnanlagen besteht für den Fachplanungsträger nur dann eine Planrechtfertigung und Planungspflicht für die geplante P+R-Anlage, wenn diese (auch) dazu dient, die Fahrgastzahlen deutlich zu erhöhen.

IV.

7. In das Planfeststellungsverfahren sind kommunale (bauplanungsrechtliche und städtebauliche) Belange als abwägungserhebliche Belange einzuführen.
- 7.1 In der Bahn-Planfeststellung können zur Konflikt- und Problembewältigung auch die Erschließungsstraßen der P+R-Anlage festgestellt werden.
- 7.2 Die Grenzen der Fachplanung sind überschritten, wenn in die Kernbereiche der Bauleitplanung (z.B. benachbarte überbaubare Grundstücksflächen) eingegriffen werden soll.

V.

8. **Im Planfeststellungsverfahren für P+R-Anlagen ist das materielle Bauordnungsrecht anzuwenden.**
- 8.1 **Die Planfeststellungsbehörde kann die Prüfung der Einhaltung des Bauordnungsrechts unter bestimmten Voraussetzungen auf den (öffentlich-rechtlichen) Antragsteller delegieren.**

ÜBERARBEITUNG DES MUSTERENTWURFS FÜR EIN LÄNDERSTRASSENGESETZ

Von Jürgen Kern

AUSGANGSLAGE

Durch den Beitritt des ehemaligen Staatsgebietes der DDR zur Bundesrepublik Deutschland entstanden auch für den Bereich des Straßen- und Wegerechts erhebliche Probleme. Nach dem Einigungsvertrag wurde das Bundesfernstraßengesetz im Beitrittsgebiet geltendes Recht (Artikel 8 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands),¹ während für alle anderen Straßen die Verordnung vom 22. August 1974 über die öffentlichen Straßen der DDR² als Landesrecht weitergilt.³ Es war jedem klar, daß dies nur eine Übergangslösung darstellen kann. Der Gesetzgeber in den neuen Bundesländern ist gefordert, da auch dort ein modernes Landesstraßengesetz benötigt wird, um die mit dem zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur notwendigen Bau von Straßen im Zusammenhang stehenden Probleme im rechtsstaatlichen Sinne lösen zu können.

-
- 1 Einigungsvertrag, BGBl. II 1990, S. 889 f., i. V. m. Anlage 1 zum Vertrag, Kapitel XI, Sachgebiet F, Abschnitt III Nr. 1, BGBl. II 1990, S. 1111.
 - 2 Straßenverordnung, GBl. I Nr. 57 S. 515.
 - 3 Artikel 9 des Einigungsvertrages i. V. m. Anlage 2 zum Vertrag, Kapitel XI, Sachgebiet D, Abschnitt III Nr. 1, BGBl. II 1990 S. 1224.

In einigen der neuen Länder wurde überlegt, das Gesetz des Partnerlandes als eigenes Landesrecht zu übernehmen. Doch auch in den alten Bundesländern ist nicht überall ein modernes Landesstraßengesetz vorhanden. Als Beispiel hierfür darf ich auf das Hessische Straßengesetz verweisen, das im wesentlichen seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1962 unverändert geblieben ist. So versuchten sich die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sehr früh an einem eigenen Gesetzentwurf.

Um hierzu Hilfestellung zu leisten, beschloß der Länderfachausschuß Straßenbaurecht in seiner 85. Sitzung am 02./03.10.1990 in Xanten, seinen Unterausschuß Länderstraßengesetze mit der Überarbeitung des Musterentwurfes 1976 (MuE 76) für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze zu beauftragen. Auch dieser Entwurf hatte bereits in dem Musterentwurf 1956 einen Vorgänger. Der Musterentwurf 1976 wurde diesem Kreis anlässlich des 6. Sonderseminars vom 28.02 - 02.03.1977 in Speyer durch Herrn Dr. *Nedden* vorgestellt. Den meisten Mitgliedern dieses Ausschusses dürften die Unterlagen über diese Sitzung bekannt sein.

Der Unterausschuß nahm im Februar 1991 seine Arbeit auf und erstellte in drei Sitzungen bis Anfang August 1991 einen neuen Musterentwurf, den der Länderfachausschuß in seiner Sitzung am 17./18.09.1991 in Nürnberg in der vorliegenden Form verabschiedete.

AUFGABENSTELLUNG

Bereits bei Beginn der Arbeiten zeigte es sich, daß es nicht allein darum ging, die Vorschriften des Musterentwurfs 1976 auf ihre Aktualität hin zu überprüfen; die Aufgabenstellung war diesmal gegenüber den 70er Jahren eine ganz andere. Damals befaßte sich der Unterausschuß unter dem Vorsitz von *Anton Böhm* allein mit den allgemeinen Bestimmungen, die in einem Landesstraßengesetz enthalten sein sollten. Dies reichte aus, da zu dieser Zeit bereits in allen Bundesländern Landesstra-

Bengesetze existierten, die besondere Bestimmungen entsprechend den jeweiligen landesspezifischen Anforderungen enthielten. Nunmehr ging es jedoch darum, ein ganzes Gesetz neu zu erstellen. Es war somit erforderlich, zumindest Hinweise zu geben, was im einzelnen vom Landesgesetzgeber zu regeln oder zumindest zu beachten ist, und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Dies gilt z.B. für die Vorschriften über die Träger der Straßenbaulast, die Straßenaufsicht, die Bestimmung der Straßenbaubehörden, die Straßenreinigung und den Winterdienst, die Ordnungswidrigkeiten und die Übergangsbestimmungen.

Darüber hinaus baten die Vertreter der neuen Bundesländer im Unterausschuß um ein Muster für eine amtliche Begründung. Im Hinblick auf den Zeitdruck, unter dem die Arbeit stand, konnten allerdings nur die wesentlichen Gedanken, die für die jeweiligen Bestimmungen ausschlaggebend waren, skizziert werden. Die Vertreter der neuen Länder sehen gleichwohl in diesem Anhang zum Musterentwurf eine wesentliche Hilfe für ihre Arbeit im Gesetzgebungsverfahren.

ZU DEN BESTIMMUNGEN IM EINZELNEN

Nur wenige Vorschriften der Allgemeinen Bestimmungen sind unverändert geblieben. So z.B. § 1, der die rechtlichen Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des Landesgesetzgebers aufzeigt. Wegen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Artikel 74 Nr. 22 GG) können die Länder die Bundesfernstraßen nur begrenzt in ihre landesgesetzlichen Regelungen einbeziehen. Daran hat sich seit 1976 nichts geändert.

In § 2 wurden die Bestandteile der öffentlichen Straßen an die vom Bundesminister für Verkehr mit Rundschreiben vom 22.12.1978 übersandten und im Verkehrsblatt⁴ veröffentlichten "Begriffsbestimmungen" angepaßt. Darüber hinaus sah sich der Unterausschuß veranlaßt, aus

⁴ 1979, S. 15.

Gründen des Sachzusammenhanges die Regelung des § 3 Abs. 2 MuE 76, nach der die Geh- und Radwege mit eigenem Straßenkörper zur Straße gehören, soweit sie im Zusammenhang mit der Straße stehen und mit dieser im wesentlichen gleichlaufen, in § 2 Abs. 2 Nr. 1 einzuarbeiten. Und schließlich wurde als Abs. 3 eine Regelung für die Straßenbestandteile auf Deichen, Staudämmen und Staumauern in Anlehnung an § 2 Abs. 3 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NW) aufgenommen.

In § 3 mußte eine schärfere Abgrenzung zwischen der Definition der Kreisstraße und der der Gemeindestraße vorgenommen werden. In weiten Teilen Deutschlands wurden in den 70er Jahren Gebietsreformen durchgeführt, ohne daß sich dadurch aber die Verkehrsbedeutung der in diesem Bereich liegenden Straßen – zumindest nach dem Willen des Gesetzgebers – ändern sollte. Aufgabe einer Kreisstraße ist nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 u.a. sicherzustellen, daß jede Gemeinde zumindest mit einer überörtlichen Straße an das weiterführende Verkehrsnetz (Straße, Schiene, Wasser, Luft) angebunden ist. Der Gebietsreform wurde insoweit Rechnung getragen, als dies nunmehr auch für räumlich getrennte Ortsteile gelten soll. Andererseits muß aber nicht jeder Anschluß an das weiterführende Verkehrsnetz als Kreisstraße eingestuft werden, sondern nur der Hauptanschluß oder die Hauptanschlüsse. ("... Straßen, die ... dem unentbehrlichen Anschluß ... dienen oder zu dienen bestimmt sind.") Bei allen weiteren Anschlüssen handelt es sich um Gemeindestraßen⁵.

§ 3 bleibt im übrigen bei der Definition der Verkehrsbedeutung bei dem Begriffspaar "dienen" und "zu dienen bestimmt". Während der Begriff "dienen" auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt, eröffnet der Begriff "zu dienen bestimmt" dem Straßenbaulastträger die Möglichkeit, eine Straße, auf der überwiegend ein Verkehr stattfindet, der nicht seiner Straße zuzuordnen ist, gleichwohl in seine Baulast zu übernehmen, wenn die Straße von ihrer Funktion her geeignet ist, diesen Verkehr aufzunehmen. Mir ist bisher nur ein Urteil bekannt, das am Beispiel des Bundesfernstraßengesetzes beide Begriffe rechtlich sauber von einander

⁵

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 dritte Alternative.

abgrenzt. Es handelt sich hierbei um das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 12.08.1970 (Az.: Nr. 57 VII 69), das die B 26 (alt) bei Bamberg betraf. Das Gericht führt in seiner Entscheidung folgendes aus:

"Die Begriffe 'dienen' und 'zu dienen bestimmt' sind alternativ einander gegenübergestellt. Sie vermögen daher jeder für sich (i.V.m. dem 'zusammenhängenden Verkehrsnetz') die Eigenschaft einer öffentlichen Straße als Bundesfernstraße zu begründen und aufrechtzuerhalten. Sie können dies auch nebeneinander tun. Letzteres läßt sich auch dahin ausdrücken, daß die öffentliche Straße tatsächlich einen überwiegend weiträumigen Verkehr aufnimmt, ihm also 'dient', und ihr gleichzeitig nach der Willensrichtung des Straßenbaulastträgers, ..., auch diese Verkehrsbedeutung zukommen soll, was sich schließlich darin zeigt, daß er sie in seine Straßenbaulast nimmt bzw. darin erhält. In einem solchen Falle müßte der Versuch, der Straße durch den Entzug der Bestimmung zum weiträumigen Verkehr den Charakter als Bundesstraße zu nehmen, zum Scheitern verurteilt sein. Umgekehrt wiederum verlöre die Straße ihre Eigenschaft als Bundesstraße nicht dadurch, daß sich der ehemals weiträumige Verkehr auf ihr verlagerte und sie dadurch von den tatsächlichen Verkehrsvorgängen her eine andere Verkehrsbedeutung gewinnt. Sie bleibt als Bundesstraße so lange erhalten, bis ihr auch die Bestimmung, einem weiträumigen Verkehr zu dienen, genommen wird."⁶

In einer neueren Entscheidung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof⁷ unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 1 Abs. 3 FStrG dem Träger der Straßenbaulast das Recht abgesprochen, nach eigenem Ermessen eine Straße, die nicht überwiegend einem Kreisstraßenverkehr dient, diesem Verkehr "zu die-

⁶ So auch *Ronellenfus*, Die Verkehrsbedeutung von Bundesfernstraßen unter Berücksichtigung der Ostumgehung der Stadt Frankfurt am Main, Gutachten Juli 1985, S. 65.

⁷ Urteil vom 23.12.1990, Az.: 8 B 89.2278, in: DÖV 1991, S. 252.

nen zu bestimmen". Hierbei hat das Gericht offensichtlich übersehen, daß es bei der Frage der Abgrenzung zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen nicht um eine Frage der Verkehrsbedeutung geht. Diese ist vielmehr einheitlich für alle Bundesfernstraßen in § 1 Abs. 1 FStrG geregelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat vielmehr zu Recht entschieden, daß dem Straßenbaulastträger kein Ermessen zusteht, eine Bundesfernstraße, die die Voraussetzungen nach § 1 Abs. 3 FStrG erfüllt, als Bundesstraße einzustufen. Es steht hingegen selbstverständlich im freien Ermessen des Trägers der Straßenbaulast, ob er diese Voraussetzungen schafft. Dies gilt wegen § 4 FStrG weniger für die Ausgestaltung des Querschnitts oder der Knotenpunkte – beides steht nämlich regelmäßig in Abhängigkeit zur Verkehrsbelastung – als vielmehr für die Frage, ob die Straße für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt werden soll. Darüber hinaus steht es auch, wie bereits ausgeführt, im Ermessen des Bundes, eine Straße, auf der der Bundesfernstraßenverkehr nicht überwiegt, dennoch in sein Bundesfernstraßennetz einzubeziehen. Um hier eine gewisse Klarheit zumindest im Landesrecht zu erreichen, ist § 3 Abs. 2 eingeführt worden. Dieser lautet: "Die Zweckbestimmung steht im Ermessen des Trägers der Straßenbaulast".

§ 4 wurde dahingehend geändert, daß nunmehr für alle öffentlichen Straßen Straßenverzeichnisse zu führen sind, die jedoch bei Gemeindestraßen und sonstigen öffentlichen Straßen in vereinfachter Form als Bestandsverzeichnisse eingerichtet werden können.

§ 5 bleibt im wesentlichen unverändert. Lediglich Abs. 1 wurde redaktionell überarbeitet und hinsichtlich der Definition der Ortsdurchfahrt textlich an § 24 angepaßt. In Abs. 5 wurde klargestellt, daß eine zusätzliche Ortsdurchfahrt allein durch Umstufung festgesetzt werden kann.

Bei den Vorschriften über Widmung, Umstufung und Einziehung (§§ 6 bis 8) wird einheitlich eine gesetzliche Definition der Begriffe in Abs. 1 vorangestellt. Dies entsprach dem Wunsch der Vertreter der neuen Bundesländer, die darin eine hilfreiche Klarstellung sahen. Bei der Formulierung griff der Unterausschuß erneut auf das StrWG NW zurück.

Aber auch aus dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz ergaben sich Anregungen. In Anlehnung an Artikel 6 Absatz 6 Satz 3 dieses Gesetzes enthalten die Bestimmungen über die Widmung nunmehr eine Regelung, nach der die Bekanntmachung der Widmung entbehrlich ist, wenn die zur Widmung vorgesehene Straße in den im Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht worden ist. Entsprechendes gilt für die Umstufung und die Einziehung. In diesem Zusammenhang konnte ebenfalls ein im MuE 76 enthaltener Fehler berichtigt werden, nämlich der Verweis in § 7 Abs. 5 auf § 6 Abs. 6. Letztergenannte Vorschrift bestimmt, daß weder bürgerlich-rechtliche Verfügungen noch Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung oder der Enteignung über die der Straße dienenden Grundstücke die Bereitstellung der Straße für den öffentlichen Verkehr im Rahmen der Widmung berühren. Da bei der Umstufung dieser Teil der Widmung nicht betroffen ist, sondern allein die Bestimmung des Baulastträgers, bedarf es auch keiner entsprechenden Anwendung dieser Regelung.

§ 9 erfuhr insoweit eine Ergänzung, als nunmehr darauf hingewiesen wird, daß der Träger der Straßenbaulast bei der Erfüllung seiner Aufgaben "die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes" zu berücksichtigen hat. Nicht zur Straßenbaulast gehört hingegen nach Abs. 2 die Straßenreinigung, der Winterdienst und die Beleuchtung. Die Vorschrift begründet ausdrücklich keine Rechtspflicht zum Räumen und Streuen der Straße bei Schnee- und Eisglätte. Dies wäre aus der Sicht der Praxis weder technisch durchführbar noch finanziell vertretbar. Den Trägern der Straßenbaulast wird lediglich – wie bisher – empfohlen, soweit vertretbar, diese Aufgaben wahrzunehmen. Von der Straßenbaulast klar zu trennen ist allerdings die Verkehrssicherungspflicht. Diese bleibt durch die Regelung in § 9 Abs. 2 unberührt.

§ 10 regelt wie bisher, daß zum einen alle mit dem Bau und der Unterhaltung öffentlicher Straßen zusammenhängenden Aufgaben von den Bediensteten der damit befaßten Körperschaft als Amtspflicht in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit erfüllt werden. Zum anderen wird die Verkehrssicherungspflicht, deren Verletzung nach der Rechtsprechung ausschließlich Ansprüche nach § 823 BGB auslöst, ebenfalls zur Amtspflicht. Dies hat zur Folge, daß eine unmittelbare Inanspruchnahme des

Bediensteten der Straßenbauverwaltung durch den Geschädigten in der Regel ausgeschlossen ist. Vielmehr hat die Einstellungskörperschaft insoweit ebenfalls für den Bediensteten im Rahmen des Artikels 34 GG einzutreten.

In diesem Zusammenhang mußte für die neuen Bundesländer das Verhältnis zwischen Artikel 34 GG, § 839 BGB einerseits und dem Staatshaftungsgesetz der DDR, das gemäß Einigungsvertrag⁸ als Landesrecht fortgilt, geregelt werden. Hierfür enthält der Musterentwurf einen entsprechenden Formulierungsvorschlag.

In § 11 wurde insoweit eine Korrektur vorgenommen, als beim Wechsel der Straßenbaulast nicht nur die Ansprüche auf Entgelt für die Duldung von Versorgungsleitungen in der Straße vom Übergang ausgeschlossen sein sollen, sondern vielmehr alle Rechte und Pflichten aus Gebietsversorgungsverträgen. Die Formulierung entspricht § 10 Abs. 2 Nr. 3 StrWG NW.

§ 12 wurde redaktionell überarbeitet und um einen Textvorschlag ergänzt. In Absatz 3 wird bestimmt, daß entgegen dem MuE 76 nunmehr der neue Träger der Straßenbaulast die Kosten für Vermessung und Abmarkung zu tragen hat, weil diese Arbeiten in seinem Interesse vorgenommen werden.

§ 13 hält in Absatz 1 an dem Grundsatz fest, daß Straßenbaulast und Eigentum nicht in einer Hand liegen müssen; es sollte jedoch so sein. Diese Aussage wird in einem eigenen Absatz der Vorschrift vorangestellt. Damit wird auch deutlich, daß sie nicht unter die Ausnahme in Absatz 3 fällt. Diese bezieht sich vielmehr lediglich auf die Regelungen in Absatz 2, den Anspruch des Grundstückseigentümers gegenüber dem Träger der Straßenbaulast auf Erwerb des Eigentums.

§ 14 wurde etwas ausführlicher gestaltet. Absatz 1 enthält die Legaldefinition des Begriffs "Gemeingebrauch" und betont, daß es keinen Rechtsanspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs gibt. Satz 2 des MuE 76 wird neuer Absatz 2. Er bedurfte insoweit einer Korrek-

⁸ Anlage II, Kapitel III, Sachgebiet B: Bürgerliches Recht, Abschnitt III - BGBl. II/1990, S. 1168.

tur, als der Vorrang des fließenden Verkehrs vor dem ruhenden Verkehr lediglich noch als Grundsatz festgeschrieben wird, der jedoch in der Widmung oder durch das Straßenverkehrsrecht durchbrochen werden kann. Diese Änderung entspricht den gewandelten Vorstellungen und Bedürfnissen, denen z.B. im Rahmen der Widmung durch die Einrichtung von Fußgängerzonen oder im Rahmen des Verkehrsrechts durch Bestimmungen über die Anordnung verkehrsberuhigter Bereiche Rechnung getragen wird. Satz 3 bleibt als Absatz 3 erhalten: Die Erhebung von Gebühren für die Ausübung des Gemeingebrauchs bedarf wie bisher einer besonderen gesetzlichen Regelung. Damit soll dem Gesetzgeber u.a. die Möglichkeit eröffnet werden, verkehrspolitische Entscheidungen etwa in Richtung "verkehrsberuhigte Innenstadt" zu treffen. In fast allen Großstädten Deutschlands wird überlegt, für die Benutzung des innerstädtischen Straßennetzes durch Ortsfremde eine Gebühr zu erheben, um diesen Verkehr möglichst ganz aus den Innenstädten zu verdrängen. Eine (bundesgesetzliche) Regelung für die Erhebung von Gebühren im Rahmen des Gemeingebrauchs besteht bereits in § 6 a Abs. 6 StVG, der die Straßenverkehrsbehörde ermächtigt, eine Benutzungsgebühr für das Parken zu erheben.

Neu hinzugekommen ist Absatz 4. Dort wird der Anliegergebrauch geregelt. Bei der Formulierung wurde auf § 14 a Abs. 1 StrWG NW zurückgegriffen. Wenn auch rechtssystematisch Gemeingebrauch und Anliegergebrauch nicht gleichgesetzt werden können, so wurde es dennoch für vertretbar angesehen, beides in einer Vorschrift zu regeln.

§ 15 ist im wesentlichen unverändert geblieben. Er wurde lediglich um einen Satz 3 ergänzt, nachdem die Straßenverkehrsbehörde und die betroffene Gemeinde über wesentliche Beschränkungen des Gemeingebrauchs (rechtzeitig vorher) zu unterrichten sind. Diese Vorschrift korrespondiert mit § 45 Abs. 2 StVO.

§ 16, der sich mit der Pflicht zu Erstattung von Mehrkosten befaßt, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Art der Benutzung der Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs durch einen Dritten zusätzlich entstanden sind, bedurfte einer Ergänzung. Die Praxis zeigt, daß nicht nur bei dem Bau und der Unterhaltung von Straßen Mehrkosten, die durch einen Dritten bedingt sind, entstehen können. Als Beispiel sind

die Fälle zu nennen, in denen die Straßenverkehrsbehörde wegen einer Veranstaltung eines Dritten eine zusätzliche Beschilderung auf der Straße anordnet. Deshalb wurde mit Absatz 2 eine Möglichkeit geschaffen, Mehrkosten der Straßenbauverwaltung dem Verursacher aufzuerlegen, auch wenn dieser die Straße nicht zum Verkehr gebraucht hat. Der Länderfachausschuß Straßenbaurecht war allerdings übereinstimmend der Auffassung, daß es besser wäre, eine entsprechende Regelung für diese Fälle in § 5 b Abs. 2 StVG aufzunehmen. Eine solche Änderung der Straßenverkehrsordnung ist bereits mehrfach angeregt worden. Unabhängig davon bietet jedoch § 16 Abs. 2 die Möglichkeit, die im Interesse eines Einzelnen entstandenen Kosten nicht durch die Allgemeinheit tragen zu lassen, sondern von demjenigen, der sie letztlich verursacht hat.

§ 17 wurde wesentlich erweitert. Er befaßt sich nunmehr nicht nur mit der Verunreinigung von Straßen, sondern auch mit den Fällen ihrer Beschädigung. Absatz 2 gibt die Möglichkeit, verschuldensunabhängig von demjenigen, der die Beschädigung verursacht hat, per Leistungsbescheid der Straßenbauverwaltung die entstandenen Kosten einzufordern.

Absatz 3 verbietet, Abfall unbefugt zum Zwecke der Entsorgung auf die Straße zu bringen. Wegen der bestehenden abfallrechtlichen Vorschriften ist diese Regelung eigentlich überflüssig. Dennoch wurde sie in den Musterentwurf aufgenommen, um somit einen Ordnungswidrigkeitstatbestand zu begründen, der der Straßenbauverwaltung ein Einschreiten gegen den Verunreiniger ermöglicht.

Da in § 7 Abs. 3 FStrG Regelungen entsprechend Absätze 2 und 3 nicht enthalten sind, kann der Landesgesetzgeber sie auf Bundesfernstraßen ausdehnen. Absatz 4 macht von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum die Beschädigung und Verunreinigung von Bundesfernstraßen anders behandelt werden sollten als die von Straßen nach Landesrecht.

§ 18 ist im wesentlichen unverändert erhalten geblieben. Lediglich die Absätze 5 und 6 wurden neu eingefügt. Beide Ergänzungen dienen lediglich der Klarstellung. Sie weisen darauf hin, daß ein Baulastwechsel sich nicht auf eine bereits erteilte Sondernutzungserlaubnis auswirkt

(Absatz 5) und eine Sondernutzungserlaubnis keinesfalls mit Konzentrationswirkung ausgestattet ist (Absatz 6); vielmehr müssen alle anderen erforderlichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen neben der Sondernutzungserlaubnis eingeholt werden.

In § 19, der sich mit dem Konkurrenzverhältnis zwischen straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnissen oder Genehmigungen und der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis befaßt, wurde lediglich ein Wort verändert. Im MuE 76 hieß es: "Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis ... oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner" Sondernutzungserlaubnis. Das Wort "erforderlich" ist durch das Wort "erteilt" ersetzt worden. Anlaß für diese Änderung, die letztlich nur der Klarstellung dienen soll, war die jüngere Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel⁹, die sich mit § 8 Abs. 6 FStrG befaßt, also der zu § 19 MuE 76 gleichlautenden Regelung. Zu Recht geht das Gericht davon aus, daß § 8 Abs. 6 FStrG eine Verfahrenskonzentration zugunsten der Straßenverkehrsbehörde bewirkt. Dadurch soll vermieden werden, daß wegen eines einheitlichen Lebenssachverhalts zwei (oder mehrere) Genehmigungsverfahren nebeneinander durchgeführt werden müssen. Die Vorschrift dient der Vereinfachung und Überschaubarkeit der Verwaltungstätigkeit und erleichtert dem Antragsteller die Durchsetzung seiner Rechte. Dies ist alles rechtlich nicht zu beanstanden. Eine Verfahrenskonzentration kann jedoch nur dann eintreten, wenn ein Verfahren auch durchgeführt wird; Konzentrationswirkung kann nur die Entscheidung selbst entfalten. So lange eine straßenverkehrsrechtliche Entscheidung nicht getroffen worden ist, bedarf es mithin einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis. Dies soll mit der Änderung deutlich gemacht werden.

Mit der Frage des Verhältnisses zwischen straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnis und straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnissen und Ausnahmegenehmigungen wird sich das Bundesverwaltungsgericht (3. Senat) in einem Revisionsverfahren zu befassen haben.

§ 20 wurde dahingehend ergänzt, daß nunmehr auch das Abstellen von Autowracks oder anderer Gegenstände auf Straßen eine unerlaubte

⁹ Z.B. Urteil vom 19.02.1991, Az.: 2 UE 2998/88.

Benutzung darstellt. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, auch die mit der Beseitigung und Verwertung durch die Straßenbauverwaltung im Zusammenhang stehenden Fragen zu regeln. Dies ist in den Absätzen 2 und 3 geschehen. Die Anwendung dieser Vorschriften wurde auf Bundesfernstraßen ausgedehnt.

§ 21 ist inhaltlich unverändert geblieben. Er wurde lediglich etwas übersichtlicher gegliedert und mit weiteren Formulierungshilfen angereichert.

§ 22, der sich mit den Rechten und Pflichten der Straßenanlieger befaßt, wurde an zwei Stellen gegenüber dem MuE 76 geändert. In Abs. 4 Satz 2 wird für den Fall, daß keine Einigung über die Höhe der Entschädigung zu erzielen ist, wenn Zufahrten oder Zugänge auf Dauer unterbrochen oder ihre Benutzung erheblich erschwert werden und ein angemessener Ersatz nicht geschaffen werden kann, der Betroffene auf das Entschädigungsfestsetzungsverfahren (§ 42 Abs. 4 und 5) verwiesen. Daneben wird in Ergänzung zu § 14 Abs. 4 festgestellt, daß auch die Straßenanlieger keinen Anspruch darauf haben, daß eine Straße weder geändert noch eingezogen wird. Die Interessen der Straßenanlieger müssen vielmehr insoweit zurücktreten. Allerdings bleiben ihre Ansprüche nach Absatz 4 auf Ersatz oder Entschädigung unberührt.

§ 23 wurde redaktionell überarbeitet und etwas verständlicher gefaßt. Darüber hinaus enthält er einen neuen Absatz 5, der entsprechend der bisherigen Praxis die Kostenbeteiligung der Straßenbauverwaltung bei Benutzung nicht straßeneigener Abwasseranlagen regelt. Der Träger der Straßenbaulast beteiligt sich an den Kosten der Anlage (Herstellung und Erneuerung) in der Höhe, in der sie auch bei Herstellung einer eigenen Abwasseranlage entstanden wären. Dies verringert die Kosten der Gemeinde oder des Abwasserverbandes für die kommunale Abwasseranlage erheblich. Die Beseitigung des Abwassers obliegt in solchen Fällen entgegen den landesgesetzlichen Regelungen im Wasserrecht (z.B. § 45 b HWG) den Kommunen (Abwasserverbänden). Für die Inanspruchnahme der Abwasseranlage durch das Oberflächenwasser der Straße sind keine weiteren Entgelte vom Träger der Straßenbaulast zu leisten.

In § 24 des MuE 76 waren einige redaktionelle Fehler enthalten. So mußte berichtigt werden, daß die Anbaubeschränkungszone nur außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen besteht. In Absatz 4 (neu) wird darauf hingewiesen, daß die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Ausbaubestrebungen der Straßenbauverwaltung und die Straßenbaugestaltung auch bei der Genehmigung von Bauvorhaben innerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten zu beachten sind.

§ 25 wurde ebenfalls nur redaktionell überarbeitet, indem Formulierungshilfen gegeben (Absatz 2 Satz 2) und für entbehrlich gehaltene Hinweise gestrichen wurden (Absatz 3).

Die Formulierungen in § 26 des MuE 76 waren teilweise so schwer verständlich, daß der Unterausschuß der Bitte einiger Mitglieder folgte und eine Umformulierung vornahm. Inhaltlich wurde nichts verändert.

Auch § 27 ist unverändert geblieben.

Bei den kreuzungsrechtlichen Vorschriften (§§ 28 bis 33) bestand ebenfalls keine Veranlassung für den Unterausschuß, wesentliche Änderungen vorzunehmen.

Lediglich in § 28 Abs. 2 wird der Vorrang des Vereinbarungsprinzips im Kreuzungsrecht hervorgehoben. In § 29 Abs. 3 Nr. 1 und 2 (*Änderung höhenungleicher Kreuzungen*) wurden jeweils die Worte "oder hätte verlangen müssen" gestrichen. Diese Formulierung, die dem FStrG (§ 12 Abs. 3) entstammt, hat sich in der Praxis als mißverständlich erwiesen¹⁰. Darüber hinaus wird diese Regelung auch als überflüssig angesehen, weil die Straßenaufsicht in diesen Fällen den beteiligten Träger der Straßenbaulast anweisen kann, seinerseits eine Änderung zu verlangen.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß nicht jede aufwendigere Herstellung, die beispielsweise aufgrund der beim Bau von Straßen zu beachtenden anerkannten Regeln der Technik (§ 4 FStrG) vorzunehmen ist, als ein Fall des "Hätte-verlangen-müssens" angesehen werden kann. Die anerkannten Regeln der Technik sind in erster Linie

¹⁰ Siehe hierzu *BVerwG*, Urteil vom 18.09.1987, Az.: 4 C 24.84 - "Raubling-Urteil" -, BayVBl. 1988 S. 276 ff.

in technischen Regelwerken in Form von Richtlinien niedergelegt, die von der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen aufgestellt und vom Bundesminister für Verkehr an die Länder weitergegeben werden mit der Bitte, sie für den Bereich der Bundesfernstraßen einzuführen.

Die Richtlinien, die beim Bau von Straßen zu beachten sind, gelten jedoch nicht für bestehende Straßen; gerade in dieser Hinsicht werden vielmehr unterschiedliche Anforderungen an die Baulastträger gestellt. Die Richtlinien sind dann einzuhalten, wenn die Straße oder das Bauwerk errichtet wird oder an der Straße oder dem Bauwerk etwas baulich verändert wird, und zwar von demjenigen, der baut oder die Veränderung vornimmt. Die Richtlinien sind auch dann eingehalten, wenn von den in ihnen vorgesehenen Ausnahmen Gebrauch gemacht wird oder in ihnen enthaltene Spielräume ausgenutzt werden; Mindestanforderungen dürfen hingegen nur dann unterschritten werden, wenn sie nicht eingehalten werden können. In den insoweit als notwendig erkannten Maßnahmen kann deshalb kein "hätte verlangen müssen" des Trägers der Straßenbaulast der kreuzenden Straße gesehen werden.

Dieser Begriff setzt vielmehr eine Pflicht zum Tätigwerden des Trägers der Straßenbaulast voraus¹¹. Er muß beispielsweise aufgrund des Zustandes seines Bauwerks verpflichtet sein, selbst Änderungen vorzunehmen. Eine solche Pflicht entsteht jedoch nicht allein schon dadurch, daß Richtlinien als anerkannte Regeln der Technik geändert worden sind. Wird ein Baulastträger jedoch tätig und verändert er etwas an der Straße, so hat er in diesem Umfang auch die aktuellen straßenbautechnischen Richtlinien zu beachten.

Soweit eine solche Pflicht zum Tätigwerden besteht, kann der Träger der Straßenbaulast durch die Straßenaufsicht angehalten werden, ihr nachzukommen (§ 48). Der Träger der Straßenbaulast kann jedoch nicht von der Straßenaufsicht dazu verpflichtet werden, seine Straße stets den neuesten Richtlinien anzupassen.

Muß auf Veranlassung eines Dritten ein Bauwerk beseitigt und durch ein neues ersetzt werden, so ist es zunächst einmal alleinige An-

¹¹ BVerwG, Urteil vom 18.09.1987, a.a.O.

gelegenheit des Veranlassers, das neue Bauwerk zu errichten. Dabei hat er die anerkannten Regeln der Baukunst zu beachten. Diese Pflicht ergibt sich für den Bund beim Bau von Straßen aus § 4 FStrG; im Musterentwurf ist dies in § 10 Abs. 2 geregelt. Es steht den Baulastträgern kein Ermessen zu, ob sie die anerkannten technischen Regelwerke beachten oder nicht.

§ 34 wurde lediglich redaktionell überarbeitet. In Absatz 1 wird auf § 15 verwiesen, der die Straßenbaubehörde ermächtigt, eine (vorübergehende) Beschränkung des Gemeingebrauchs anzuordnen. Allein auf diese Fälle bezieht sich § 34. Das Recht der Straßenverkehrsbehörde nach der Straßenverkehrsordnung den Verkehr umzuleiten¹², bleibt hiervon unberührt. Absatz 3 wurde lediglich stilistisch verbessert.

§ 35 ist unverändert geblieben. Der Vorschlag, ein Linienbestimmungsverfahren im Landesrecht aufzunehmen, wurde mehrheitlich abgelehnt. Ein solches Verfahren ergäbe nur einen Sinn, wenn es an die Stelle des landesrechtlichen Raumordnungsverfahrens treten würde. Es wurde für überflüssig angesehen, zur Abklärung der raumordnerischen Belange zwei Verfahren durchzuführen.

Auch § 36 mußte an die geänderte Numerierung der nachfolgenden Paragraphen angepaßt werden. Darüber hinaus wurde er, wie auch § 37 Abs. 2, redaktionell überarbeitet. § 37 ist im übrigen ebenfalls unverändert geblieben.

Völlig neu zu fassen waren die Vorschriften über die Planfeststellung (§§ 37 bis 46 MuE 76). Zur Vereinheitlichung des Verfahrensrechts übernimmt nun auch der MuE 91, wie bereits das 3. Rechtsbereinigungsgesetz für den Bereich der Bundesfernstraßen, die Planfeststellungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Bereich der Landesstraßen. Kreisstraßen und Gemeindestraßen im Außenbereich sind nicht planfeststellungspflichtig, aber planfeststellungsfähig, d.h. vor ihrem Bau muß nicht, kann aber ein Planfeststellungsverfahren nach dem Landesstraßengesetz i.V.m. dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz durchgeführt werden.

12 § 45 i.V.m. § 42 und Zeichen 454 StVO.

Die Möglichkeit, ein Planfeststellungsverfahren für die Straßen nach dem Landesenteignungsgesetz¹³ durchzuführen, bleibt unberührt.

Wie bereits im Bundesfernstraßengesetz, so sind allerdings auch im Landesstraßengesetz einige Abweichungen vom Verwaltungsverfahrensgesetz erforderlich. Nicht aufgenommen wurde in diesem Zusammenhang eine Regelung entsprechend § 18 Abs. 3 FStrG a.F., nach der abweichend von § 73 Abs. 3 VwVfG bei der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens der Plan (lediglich) in den Gemeinden auszulegen war, in deren Bereich die Straße liegt¹⁴.

Die Praxis interpretiert § 73 Abs. 3 VwVfG im Sinne von § 18 Abs. 3 FStrG a.F., so daß eine Sonderregelung nicht für erforderlich gehalten wurde¹⁵.

In § 38 Abs. 1 wurde bewußt auf eine Regelung entsprechend § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG, eine Ergänzung, die durch Art. 7 Nr. 2 des Gesetzes vom 12.02.1990 zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)¹⁶ in das Bundesfernstraßengesetz eingefügt worden ist, verzichtet. Nach Anhang I der EG-Richtlinie¹⁷ sind neben Autobahnen nur noch Schnellstraßen UVP-pflichtig. Gemäß den Begriffsbestimmungen des europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15.11.1975¹⁸ werden Schnellstraßen als "dem Kraftfahrzeugverkehr vorbehaltene, nur über Anschlußstellen oder besonders geregelte Kreuzungen erreichbare Straßen, auf denen insbesondere das Halten und Parken verboten sind", definiert. Solche Straßen werden in der Regel nicht auf landesrechtlicher Grundlage geplant.

13 Siehe z. B. §§ 14 bis 16 Hessisches Enteignungsgesetz.

14 § 73 Abs. 3 VwVfG: ... in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt ...

15 Siehe hierzu Kern, Die (fern-) straßenrechtliche Planfeststellung – ein Verfahren ohne Ende?, in: DÖV 1989, S. 932 ff., 933.

16 BGBl. I S. 205 – UVPG –.

17 AmtBl. der EG Nr. L 175 S. 40 ff.

18 BGBl. II S. 270, 271.

Auch nach dem UVPG, welches die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für den Bau und die Änderung von Bundesfernstraßen zwingend vorschreibt, gibt es keine Verpflichtung für Straßen nach Landesrecht. Gleichwohl sind jedoch auch bei der Planfeststellung dieser Straßen die umweltrelevanten Auswirkungen des Vorhabens zu ermitteln und in die Abwägung mit einzustellen (materielle UVP). Auf das formalisierte Verfahren entsprechend dem UVPG (formelle UVP) sollte jedoch verzichtet werden, zumal die Beteiligung der Öffentlichkeit durch das Planfeststellungsverfahren ohnehin gewährleistet ist und Form- und Verfahrensvorschriften selten Verbesserungen für die Umwelt bewirken. Hierfür bedarf es vielmehr materiell-rechtlicher Regelungen, z. B. die normative Festlegung von Grenzwerten unter Angabe der Methode, wie diese zu ermitteln sind. Solche Hilfen für die Verwaltung sind jedoch nur in wenigen Fällen vorhanden¹⁹.

Absatz 2 führt als neues (Rechts-)Institut die Plangenehmigung entsprechend § 4 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes des Bundes²⁰ in das Landesrecht ein. Sie entspricht hinsichtlich ihrer Voraussetzungen in etwa der Entscheidung über das Unterbleiben der Planfeststellung (Absatz 3). Während dort alle ansonsten erforderlichen öffentlich-rechtlichen Entscheidungen vorliegen müssen, werden diese durch die Plangenehmigung ersetzt. Hieraus ergibt sich eine wesentliche Vereinfachung für den Antragsteller: Er muß nicht bei den einzelnen Behörden die jeweiligen Entscheidungen einholen. Es reicht vielmehr aus, daß die Planfeststellungsbehörde mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange das Benehmen bzw. – soweit erforderlich – das Einvernehmen herstellt.

Werden Rechte Dritter tangiert, müssen die Betroffenen – wie im Falle des Unterbleibens der Planfeststellung – ihr Einverständnis zur Inanspruchnahme ihrer Rechte erklärt haben.

Ausgangspunkt für die Überlegungen, die zur Einführung der Plangenehmigung neben der Entscheidung über das Unterbleiben der Planfeststellung geführt haben, war die Rechtsprechung des Bundesverwal-

¹⁹ Siehe z. B. 16. BImSchV – BGBl. I 1990 S. 1036 ff.

²⁰ Bundestags-Drucksache 12/1092 vom 29.08.1991.

tungsgerichts²¹, daß die Entscheidung über das Unterbleiben der Planfeststellung ein Verwaltungsakt sei. Diese Rechtsauffassung stieß in der Vergangenheit immer wieder auf wenig Gegenliebe in der Verwaltung. Noch heute vertreten die meisten Straßenbaujuristen der Länder die Auffassung, daß diese Entscheidung mangels Regelungsgehalt kein Verwaltungsakt sein könne²². Alle offenen Fragen, über die im Planfeststellungsbeschluß zu entscheiden gewesen wäre, sind bereits vorab durch entsprechende Vereinbarungen mit dem Betroffenen und durch die Einzelentscheidungen der zuständigen Behörden geregelt worden.

Es bestehen jedoch keine grundsätzlichen Bedenken, aus einer solchen Entscheidung einen Verwaltungsakt zu machen. Dann allerdings müßte sie mit einem Regelungsgehalt versehen werden. Dies ist dadurch geschehen, daß die Entscheidung mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG versehen wurde.

Allerdings erscheint mir diese Festlegung etwas zu weit zu gehen. Gewollt war ursprünglich lediglich, die Plangenehmigung, wie z. B. auch die Plangenehmigung nach § 31 WHG i.V.m. der entsprechenden Regelung der Landeswassergesetze (z. B. § 59 Abs. 1 HWG), mit Konzentrationswirkung auszustatten. Diese ist in § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG normiert. Eine Regelung aller öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen durch die Plangenehmigung ist nicht erforderlich, weil dies bereits im Vereinbarungswege geschehen ist. Nur wenn solche Vereinbarungen nicht als Voraussetzung erforderlich sind, sondern die Plangenehmigung auch auf Fälle unwesentlicher Rechtsbeeinträchtigung ausgedehnt werden soll, müßte sie mit den Rechtswirkungen des § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG ausgestattet werden.

Entsprechend Art. 1 Nr. 2 des Gesetzesentwurfs Bayerns für ein Gesetz zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes²³ wurde die Plangenehmigung auch auf diese Fälle ausgedehnt. Bereits in der Arbeitsgruppe "Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen" der

21 Urteil vom 15.01.1982, Az.: 4 C 26.78, in: DÖV 1982, S. 639.

22 Siehe hierzu Muster einer amtlichen Begründung zu § 38 Abs. 3.

23 Bundesrats-Drucksache 294/91 vom 14.05.1991.

Verkehrsministerkonferenz haben sich einige Länder gegen eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Plangenehmigung ausgesprochen. Zum einen stellt sich die Frage, wann Rechtsbeeinträchtigungen "unwesentlich" sind. Zum anderen bestehen Bedenken, das Enteignungsrecht aufgrund einer Entscheidung ohne förmliches Beteiligungsverfahren zu schaffen. Zwar eröffnen die Enteignungsgesetze der Länder ebenfalls die Möglichkeit, die Enteignung auch ohne förmliches Verfahren durchzuführen. Es muß dort jedoch stets im Einzelfall nachgewiesen werden, daß die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist. Es wird somit nicht ein Enteignungsrecht gewährt, sondern lediglich eine Enteignungsmöglichkeit geschaffen. Ob ein Enteignungsrecht vorhanden ist, muß im Einzelfall noch geprüft werden. Es sollte deshalb darauf verzichtet werden, die Plangenehmigung auf Fälle von unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigungen auszudehnen. Im Musterentwurf wird jedoch alternativ auf diese Möglichkeit hingewiesen.

Absatz 3 (Unterbleiben der Planfeststellung) übernimmt nicht die nach Ansicht des Unterausschusses unglückliche Formulierung des § 17 Abs. 2 FStrG²⁴, sondern nennt im einzelnen die Voraussetzungen, die für eine solche Entscheidung erforderlich sind:

1. Rechte anderer dürfen nicht in Anspruch genommen werden, oder es muß, soweit dies geschieht, mit den Betroffenen eine entsprechende Vereinbarung über die Inanspruchnahme ihrer Rechte getroffen worden sein, und
2. alle öffentlich-rechtlichen Entscheidungen, die für die Durchführung des Plans benötigt werden, müssen vorliegen.

In der Entscheidung über das Unterbleiben der Planfeststellung wird dann lediglich noch festgestellt, daß alle Probleme, die durch den Plan hervorgerufen werden, bereits bewältigt worden sind, so daß es nichts mehr zu regeln gibt. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird deshalb festgehalten, daß diese Entscheidung kein Verwaltungsakt ist.

²⁴ Siehe hierzu *Ronellenfisch*, Verzicht auf Planfeststellung, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 85, S. 75 ff, S. 83.

Absatz 4 ist gegenüber § 38 Abs. 4 MuE 76 unverändert geblieben; er entspricht § 17 Abs. 3 FStrG.

Absatz 5 Sätze 1 und 2 enthält die materielle Präklusion für Einwendungen Privater; dies entspricht § 17 Abs. 4 FStrG. Satz 3 übernimmt den Vorschlag der Arbeitsgruppe "Beschleunigung von Verkehrswegen" der Verkehrsministerkonferenz zu den verspätet eingehenden Stellungnahmen von Behörden, der sowohl in den Entwurf der Bundesregierung für ein Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz²⁵ als auch in dem Gesetzesantrag Bayerns vom 14.05.1991²⁶ Eingang gefunden hat. Hier von erwartet man sich einen erheblichen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung. Es bleibt abzuwarten, ob diese Erwartungen auch erfüllt werden.

Absatz 6 bestimmt, welche Behörde Anhörungsbehörde und welche Planfeststellungsbehörde ist. Diese Zuständigkeiten können, wie von der Rechtsprechung bestätigt, durchaus bei einer Behörde zusammengefaßt werden.

Absatz 7 erster Halbsatz ist unverändert aus § 42 Abs. 4 Satz 1 MuE 76 übernommen worden. Wie auch § 17 Abs. 6 FStrG, so weicht auch er von § 74 Abs. 4 VwVfG ab. Die Regelung des VwVfG wird als bürgerfeindlich angesehen. Regelmäßig gibt es bei straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen mehr als 300 bekannte Betroffene, so daß die Ausnahme der vereinfachten Zustellung nach § 74 Abs. 5 VwVfG zum Regelfall würde. Im Interesse derjenigen, über deren Einwendungen im Planfeststellungsbeschuß entschieden worden ist, wird von einer Zustellung des Beschlusses an die bekannten Betroffenen abgesehen.

Absatz 8 (Kodifikation der Aufhebungsgründe) übernimmt ebenfalls den Vorschlag der Arbeitsgruppe "Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen" der Verkehrsministerkonferenz (Vorschlag III.5), der in den Gesetzesantrag Bayerns Eingang gefunden hat²⁷. Hierzu heißt es in der Begründung (S. 33):

²⁵ Bundestags-Drucksache 12/1092, § 3 Abs. 4.

²⁶ Bundesrats-Drucksache 294/91, Art. 1 Nr. 2 d.

²⁷ Bundesrats-Drucksache 294/91, Art. 1 Nr. 2 g.

"In der Praxis führten Entscheidungen der Gerichte zu unvertretbarem und vermeidbarem Verwaltungsaufwand, wenn sie auch in solchen Fällen zur Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen kommen, in denen festgestellte Mängel der Abwägung durch bloße Nachbesserung des Planfeststellungsbeschlusses behoben werden könnten, etwa durch die nachträgliche Anordnung von Schutzmaßnahmen.

Über den Entwurf der Bundesregierung hinaus ist daher durch Gesetz zu bestimmen, welche Mängel unter welchen Voraussetzungen zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses durch Gerichte führen. Diese Kodifikation hat zum Inhalt, daß nur solche Mängel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen,

- die offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind und
- die nicht durch eine Planergänzung behoben werden können.

Für die Bauleitplanung enthält § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB (bisher § 155 b Abs. 3 Satz 2 BBauG) bereits eine solche Regelung.

Die vorgeschlagene Regelung hat folgende Auswirkungen:

- Die Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen und damit die Planungssicherheit wird erhöht.
- Die Anforderungen an die gerichtliche Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen werden strenger. Die Gerichte müssen nämlich die Abwägungen nicht nur nachvollziehen, sondern bei festgestellten Abwägungsmängeln weitergehende Ermittlungen zur Kausalität dieser Mängel für das Abwägungsergebnis anstellen. Die Möglichkeit einer Planergänzung anstelle einer Planaufhebung erspart die Durchführung eines nochmaligen Planfeststellungsverfahrens, was zum selben Ergebnis führt. Der Vorrang der Planergänzung vor der Planaufhebung wird auch in der neueren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zunehmend berücksichtigt; diese Entwicklung in der Rechtsprechung wird durch die vorgeschlagene Kodifikation aufgegriffen.

- die Erfahrungen mit der entsprechenden Regelung für die Abwägung im Bauleitplanverfahren zeigen, daß die Effizienz des Rechtsschutzes gewahrt bleibt.“

Absatz 9 regelt die Möglichkeit, die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen um weitere fünf Jahre zu verlängern. Wie auch im Bundesfernstraßengesetz (§ 17 Abs. 7), so wird auch – oder sogar erst recht – im Landesrecht hierfür eine Notwendigkeit gesehen. Meist liegt es an den fehlenden Haushaltsmitteln, daß mit der Verwirklichung des Planes innerhalb von fünf Jahren nach Unanfechtbarkeit des Beschlusses noch nicht begonnen werden kann. Dies gilt für die Länder im noch stärkeren Maße als für den Bund.

Der Verlängerungsbeschluß ist ein Verwaltungsakt. Die Straßenbaubehörde beantragt die Verlängerung bei der Planfeststellungsbehörde so rechtzeitig, daß der Plan vor Ablauf der Fünf-Jahres-Frist verlängert werden kann. Neu ist, daß eine auf den Antrag auf Verlängerung beschränkte Anhörung nach Maßgabe von § 73 VwVfG durchzuführen ist. Der materielle Inhalt des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses ist hingegen nicht zu überprüfen. Die Entscheidung über die Verlängerung ist vor Ablauf der Fünf-Jahres-Frist entsprechend Absatz 7 sowie § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG mit Rechtsbehelfsbelehrung bekanntzugeben.

Für die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung gelten die Bestimmungen für den Planfeststellungsbeschluß entsprechend (§ 68 Abs. 1 Satz 3 VwGO, § 70 VwVfG). Die im Verlängerungsbeschluß festzusetzende Frist über die weitere Geltungsdauer beginnt nach Unanfechtbarkeit des Verlängerungsbeschlusses.

§ 39 ist gegenüber § 40 MuE 76 unverändert geblieben.

In § 40 wurde die in § 41 MuE 76 enthaltene Regelung um Satz 2 ergänzt. Der Beschluß über die Einstellung des Planfeststellungsverfahrens ist in den Gemeinden, in denen die Pläne nach § 73 Abs. 3 VwVfG ausgelegen haben, ortsüblich bekannt zu machen. Dies ist erforderlich, damit die Betroffenen Kenntnis davon erhalten können, daß Veränderungssperre und Anbaubeschränkungen enden.

Die Vorschriften über die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 41) sind der Regelung in § 7 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes²⁸ angepaßt worden. Dies bedeutet, daß allein die Weigerung des Eigentümers, den Besitz nach Vorliegen eines unanfechtbaren oder für vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschlusses herauszugeben, als Voraussetzung für die Durchführung des Besitzeinweisungsverfahrens ausreicht. Die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Beschleunigungsgesetz in diesem Zusammenhang geäußerten Befürchtungen, die Verwaltung könne diese Vorschrift zu einer Grundstücksbevorratungswirtschaft mißbrauchen, werden nicht geteilt. Dem steht nämlich das Haushaltsrecht entgegen (§ 63 Abs. 1 BHO, LHO), nach dem Vermögensgegenstände nur erworben werden sollen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich sind²⁹.

Die in Absatz 2 bis 4 veränderten oder neu eingeführten Fristen dienen der Verfahrensbeschleunigung. Absätze 5 und 6 entsprechen den Regelungen in § 47 Absätze 5 und 6 MuE 76.

In § 42 sind die Absätze 1 und 2 im wesentlichen gegenüber § 48 Abs. 1 und 2 MuE 76 unverändert geblieben. Es bedarf lediglich einer Ergänzung für den Fall, daß auch durch die Plangenehmigung (§ 38 Abs. 2) ein Enteignungsrecht geschaffen werden soll. Absatz 3 wurde redaktionell überarbeitet. Absatz 4 entspricht der Regelung in § 19 a FStrG. Er schließt eine Lücke für die Festsetzung einer Entschädigung bei erheblichen mittelbaren Beeinträchtigungen. Da die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder für das Planfeststellungsverfahren keine Regelung über die Festsetzung einer Entschädigung der Höhe nach enthalten, muß die Lücke im Fachgesetz geschlossen werden. Miteinbezogen werden zugleich die Entschädigungsansprüche nach §§ 22, 24 und 26, da auch hier ein Verfahren über die Entschädigungsfestsetzung fehlt. Insbesondere für die Planfeststellung bedeutet diese Regelung, daß die Planfeststellungsbehörde über eine Entschädigung in Geld dem Grunde nach zu entscheiden hat, während die Höhe der Entschädigung erst danach in

²⁸ Bundestags-Drucksache 12/1092.

²⁹ Siehe hierzu auch Nr. 3 der Verwaltungsvorschrift zu § 64 LHO, insbesondere Nr. 3.2: "... wenn ein Bedarf gegeben ist ...".

einem besonderen Verfahren festzusetzen ist, wenn der Betroffene und der Träger der Straßenbaulast keine Einigung erzielen.

Absatz 5 entspricht § 48 Abs. 4 MuE 76. Er wird ergänzt um den Hinweis, daß, falls in den neuen Ländern noch kein Enteignungsgesetz vorhanden ist, die entsprechenden Vorschriften des Baugesetzbuches (§§ 93 - 122) Anwendung finden.

Neu in den Gesetzentwurf wurden die §§ 43 - 47 und 49 - 52 aufgenommen. Dies geschah, wie bereits dargestellt, auf besonderen Wunsch der neuen Bundesländer, die Formulierungshilfen für die Regelungen hinsichtlich der Baulastfrage, der Bestimmung der Straßenbaubehörden, der Straßenreinigung und des Winterdienstes, der Ordnungswidrigkeiten, der Übergangsbestimmungen und der Schlußbestimmungen wünschten. § 49 und die Anlage zu dieser Vorschrift geben Beispiele, wie Straßenreinigung und Winterdienst geregelt werden können. § 51 enthält lediglich eine Zusammenstellung der in einer Übergangsbestimmung zu regelnden Fragen. Die Formulierungsvorschläge in der Anlage zu dieser Vorschrift wurden von den Mitgliedern aus den neuen Bundesländern im Unterausschuß erarbeitet.

§ 48 regelt etwas ausführlicher als § 49 MuE 76 Zuständigkeiten und Aufgaben im Rahmen der Straßenaufsicht.

Ein besonderes Eingehen auf diese Vorschriften wird für entbehrlich gehalten; es kann insoweit auf den dem Gesetz beigefügten Entwurf einer amtlichen Begründung verwiesen werden.

AUSBLICK

Nach Fertigstellung des überarbeiteten Musterentwurfs stellt sich die Frage: Wie geht es weiter? Welche der neuen Bundesländer werden in etwa den Musterentwurf übernehmen?

Bisher liegen mir die Entwürfe von Länderstraßengesetzen der Länder Brandenburg (Stand: 09.04.1991), Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 31.12.1990), des Freistaates Sachsen (Stand: 21.05.1991) und des

Landes Thüringen (Stand: August 1991) vor. Während die Entwürfe von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen erheblich vom Musterentwurf abweichen, haben der Entwurf Brandenburgs teilweise und der des Landes Thüringen insgesamt die Vorschläge des Musterentwurfs übernommen. Ich hoffe, daß Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ihre Entwürfe nochmals unter Rückgriff auf den MuE 91 überarbeiten werden. Lediglich der Gesetzentwurf von Sachsen-Anhalt liegt mir derzeit noch nicht vor. Aufgrund der Mitarbeit des Vertreters dieses Landes im Unterausschuß gehe ich jedoch davon aus, daß auch dort – wie in Thüringen – der Musterentwurf im wesentlichen übernommen wird.

TEILNEHMERLISTE

1. *Alexander, Hans* Ministerialrat,
Verkehrsministerium des Landes Baden-Württemberg,
Stuttgart
2. *Berr, Wolfgang* Rechtsanwalt,
München
3. *Dr. Blümel, Willi* Universitätsprofessor,
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
4. *Born, Wolfgang* Ministerialrat,
Referent im Fachbereich Recht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn,
Frankfurt
5. *Dr. Broß, Siegfried* Richter am Bundesgerichtshof,
Karlsruhe
6. *Bruns, Bernhard* Abteilungsdirektor,
Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz,
Koblenz
7. *Bülow, Petra* Assessorin, Forschungsreferentin,
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
8. *Dr. Dürr, Hansjochen* Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim

9. *Ebling, Wilfried* Regierungsrat,
Leiter der Abteilung für Akademische
und Rechtsangelegenheiten,
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer
10. *Dr. Fickert, Hans Carl* Professor, Ltd. Ministerialrat a.D.,
Ratingen
11. *von Freital, Helmut* Ministerialrat,
Ministerium für Wirtschaft und Ver-
kehr des Landes Rheinland-Pfalz,
Mainz
12. *Freund, Lothar* Präsident des Staatsgerichtshofs für
das Land Baden-Württemberg und
Vizepräsident des Verwaltungsge-
richtshofs,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Würt-
temberg,
Mannheim
13. *Geyer, Gerhard* Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern,
München
14. *Dr. Grupp, Klaus* Universitätsprofessor,
Universität des Saarlandes,
Saarbrücken
15. *Hahn, Wolfgang* Oberregierungsrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
16. *Haseloff-Grupp, Heike* Richterin am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Würt-
temberg,
Mannheim

17. *Dr. Heinze, Christian* Rechtsanwalt,
München
18. *Dr. Hoppe, Werner* Universitätsprofessor,
Westfälische Wilhelms-Universität,
Münster
19. *Dr. Kappes, Franz-Hermann* Mitglied des Deutschen Bundestages,
Landrat a.D.,
Bonn
20. *Kastner, Fritz* Ministerialrat a.D.,
Bonn
21. *Kern, Jürgen* Ministerialrat,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft
und Technik,
Wiesbaden
22. *Kiepe, Folkert* Beigeordneter des Deutschen Städte-
tages,
Köln
23. *Kissner, Peter* Vorsitzender Richter am Verwal-
tungsgerichtshof,
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof,
München
24. *Krämer, Helmut* Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr,
Bonn
25. *Kuschnerus, Ulrich* Richter am Oberverwaltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster

26. *Lendermann, Paul* Landesverwaltungsdirektor,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Straßenbauverwaltung,
Münster
27. *Liebert, Dieter* Vorsitzender Richter am Oberver-
waltungsgericht,
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Münster
28. *Dr. Mattes, Franz-Christian* Vorsitzender Richter am Verwal-
tungsgericht,
Verwaltungsgericht Sigmaringen
29. *Michler, Hans-Peter* Rechtsanwalt,
Stuttgart
30. *Dr. Paetow, Stefan* Richter am Bundesverwaltungsge-
richt,
Berlin
31. *Pfeil, Martin* Assessor,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer
32. *Dr. Ronellenfitsch, Michael* Universitätsprofessor,
Freie Universität Berlin
33. *Dr. Schirmer, Rolf* Stadtdirektor,
München
34. *Schlosser, Friedrich* Regierungsdirektor,
Hessisches Landesamt für Straßen-
bau,
Wiesbaden

35. *Dr. Schmidt, Jörg* Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof,
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,
Mannheim
36. *Dr. Sellmann, Klaus-Albrecht* Rechtsanwalt,
Lüneburg
37. *Siegel, Wolfram* Ltd. Regierungsdirektor a.D.,
Kiel
38. *Sommer, Berthold* Richter am Bundesverfassungsgericht,
Karlsruhe
39. *Dr. Sommermann, Karl-Peter* Regierungsrat, Institutsreferent,
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
40. *Springob, Johannes* Ministerialrat,
Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf
41. *Dr. Steiner, Udo* Universitätsprofessor,
Universität Regensburg
42. *Dr. Stürer, Bernhard* Rechtsanwalt und Notar,
Münster
43. *Dr. Wahl, Rainer* Universitätsprofessor,
Albert-Ludwigs-Universität,
Freiburg i.Br.
44. *Wendrich, Klaus* Ministerialrat,
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr,
Hannover

45. *Dr. Weis, Hubert* **Ministerialrat,
Bundesministerium der Justiz,
Bonn**
46. *Wichary, Kurt* **Landesverwaltungsdirktor,
Landschaftsverband Rheinland,
Köln**
47. *Würkner, Joachim* **Rechtsanwalt,
NJW/NVwZ-Redaktion,
Frankfurt/M.**
48. *Dr. Zeitler, Herbert* **Regierungspräsident,
Regierung von Niederbayern,
Landshut**

PROGRAMM**Montag, 28. Oktober 1991**

- 14.00 Uhr Begrüßung und Einführung durch den Leiter des Seminars,
Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- 14.15 Uhr Beschleunigungsgesetz – Investitions-Maßnahmegesetze
Referenten: Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch*,
Freie Universität Berlin

Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stier*,
Münster
- 16.15 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemütliches Beisammensein in der Taberna der Hochschule

Dienstag, 29. Oktober 1991

- 9.00 Uhr Rechtsgrundlagen für Park + Ride-Anlagen an den Schnittpunkten von Straße und Schiene
Referent: Stadtdirektor Dr. *Rolf Schirmer*, München
- 9.45 Uhr Diskussion
- 11.00 Uhr "Aktuelle Stunde": Überarbeitung des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz
Referent: Ministerialrat *Jürgen Kern*, Wiesbaden
- 12.00 Uhr 36. Sitzung des Arbeitsausschusses "Straßenrecht"
- 13.00 Uhr Mittagessen in der Taberna der Hochschule

**BESCHLEUNIGUNGSGESETZ – INVESTITIONS-
MASSNAHMENGESETZE**

**– DIE BESCHLEUNIGUNG VON VERKEHRS-
PROJEKTEN –¹**

Von Univ.-Prof. Dr. Michael Ronellenfisch

A. PROBLEM

I. BEFUND

1. Dauer von Verkehrsprojekten

Der Zeitgeist ist dialektisch. Während einerseits der Umweltschutz mit missionarischem Eifer betrieben wird, beklagt man andererseits die Dauer der Verwirklichung umweltrelevanter Vorhaben. Nicht nur der

1 Der folgende Beitrag führt Erwägungen fort, die Verf. schon an anderer Stelle vorgetragen hat; vgl. *Ronellenfisch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 ff.; *ders.*, Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771 ff. Diese Beiträge beruhen wiederum auf dem Gutachten "Beschleunigung von Verkehrsprojekten", das Verf. im Frühjahr 1991 im Auftrag der Deutschen Straßenliga, des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie, des Verbands der Automobilindustrie sowie des Verkehrsforums Bahn (jeweils e.V.) erstattete. An der Durchführung des Gutachtens wirkten mit: *Florian Arndt, Henning Bolten, Georg Calsow, Heike Delbanco, Klaus Ehrnsperger, Karsten Ewald, Frank Geiser, Jörg Himmelreich, Frank Jander, Martin Keitel, Janusz Lerch, Matthias Linnekugel, Dirk Lohmann, Nathalie Lübben, Christoh Marquart, Katja Neumann, Rolf Scheider, Peter Schulz, Frank Spille, Ernst Wilke und Sebastian Ziemann.*

ökologische Umbau der Industriegesellschaft ist ein Modethema, sondern mindestens ebenso die Beschleunigung der Zulassungsverfahren für öffentliche und private Projekte, auf die diese Industriegesellschaft angewiesen ist.

Soweit man sich in Wissenschaft², Praxis³ und in diversen Kommissionen⁴ mit der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren beschäftigte und beschäftigt, ist man sich über deren Notwendigkeit einig.

- 2 Vgl. ausführlich *Broß*, Beschleunigung von Planungsverfahren, DVBl. 1991, 177 ff.; *Bullinger*, Rechtliche Möglichkeiten einer Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, Untersuchung im Rahmen des vom Innenministerium Baden-Württemberg durchgeführten Reformvorhabens "Verwaltung 2000", ferner *Busch*, Staatliche Genehmigungsverfahren als Investitionshemmnis?, 1990; von *Hammerstein*, Stand der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung beim Bund, in: *Stober* (Hrsg.), Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht, 1990, S. 19 ff.; *Mosche/Schnurer*, Zulassungsverfahren beschleunigen, Umwelt 1990, 610 ff.; *Kayser*, Abbau bürokratischer Hemmnisse sowie Bündelung und Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrswegebau - Änderung des Planungsrecht?, Vortrag anlässlich der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU aus Bund und Ländern am 18./19.1.1991 in Stuttgart; s. auch *Kipp*, Gerichtsinterne Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahrensdauer im Verwaltungsprozeß, in: *Festschrift f. Berge*, 1990, S. 187 ff.; *Schmidt-Räntsch*, Grundbuchverfahren bei Investitionsvorhaben in den neuen Bundesländern. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Grundbuchverfahrensbeschleunigung, DtZ 1991, 65 ff.
- 3 Forschungsvorhaben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamts "Verbesserung von Zulassungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen", Teil A - 1. Zwischenbericht: Grundlagen der Abfallentsorgungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, September 1989; Teil B - 2. Zwischenbericht: Analyse der Ursachen für Verzögerungen im Zulassungsverfahren. Erste Verbesserungsvorschläge, Dezember 1989; Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 30.10. 1989: Verkürzung von Verwaltungsverfahren bei genehmigungspflichtigen Vorhaben, LT-Drucks. 10/2415; Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Bericht des MuRL zur "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren", Stand Januar 1990, auch LT-Drucks 10/2625; Der Regierungspräsident Düsseldorf, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Workshop-Dokumentation, 1990; Bundesverband der deutschen Industrie, Stel-

Die Notwendigkeit würde freilich von vornherein entfallen, wenn die Planungs- und Zulassungsverfahren nicht zu lange dauern, weil sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen gar nicht schneller durchgeführt werden können⁵. Folglich erscheinen zunächst einige Bemerkungen zur *Prämisse* angebracht, nämlich zu der Behauptung, daß die Zulassungsverfahren zu lange dauern.

lungnahme vom 17.4.1989 zur Beschleunigung von Planfeststellungen und Genehmigungsverfahren (Maschinenschrift); Industrie- und Handelskammer Hannover-Hildesheim: "Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren", Hannover 1988, auch NST-N 1989, 233

- 4 Auf *Bundesebene* gibt es seit 1983 die sog. Waffenschmidt-Kommission, deren Ergebnisse nunmehr vorgelegt wurden; vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen; Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf der Grundlage einer Befragung von Beteiligten und Betroffenen, November 1990. Für *Baden-Württemberg* ist hinzuweisen auf das Reformvorhaben "Verwaltung 2000", 2 Bde., Mai 1990 (vgl. Fußn. 36). In *Bayern* gab es von 1978 bis 1983 die Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung. Am 9. 10.1990 wurde von der Bayerischen Staatsregierung der Bericht des Normprüfungsausschusses gebilligt und als Dokumentation "Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Anlagen" herausgegeben; vgl. BayStAnz. Nr. 41 vom 12. 10. 1990. Die (frühere) Landesregierung *Niedersachsens* hatte eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, welche "Empfehlungen zur Beschleunigung bestimmter Verfahren im Umweltbereich" ausarbeitete; vgl. Presse- und Informationsstelle der niedersächsischen Landesregierung (Hrsg.), Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren, Bericht einer Arbeitsgruppe Hannover, o. J. (1989); Für *Nordrhein-Westfalen* liegt eine von der Landesregierung im Februar 1989 herausgegebene Druckschrift vor, welche über die bisherige Arbeit der Arbeitsgruppe "Überprüfung von Genehmigungsverfahren" informiert. Erste Formulierungen einer unter Vorsitz des Landes *Hessen* durch die Verkehrsminister gegründeten Arbeitsgruppe von 1990 waren Grundlage des Auftrags zur Erstattung des in Fußn. 1 erwähnten Gutachtens.
- 5 Vgl. zur Verfahrensdauer gerichtlicher Verfahren die ironisch-ernsthafte Bemerkungen von *N.N.*, Über die Crux von Festschriften und von Jubilaren, *DÖV* 1991, 709 ff. (714).

Zu lange dauert ein Verwaltungsverfahren, wenn der Zeitraum zwischen Beginn und Abschluß des Verfahrens unnötig ausgedehnt ist. Der Beginn des Verfahrens wird durch die Entwicklung der Planungsabsichten und ggf. Kontaktaufnahme mit den Genehmigungsbehörden markiert. Den Abschluß des Verfahrens bildet im engeren Sinn die Sachentscheidung, im weiteren Sinn der Verfahrenserfolg. Ein Genehmigungsverfahren für private Vorhaben dauert nun zu lange, wenn die Genehmigungsentscheidung später als nötig erfolgt oder wenn sich die Umsetzung der Genehmigung unnötig verzögert. Später als nötig erfolgt die Genehmigungsentscheidung, wenn das, was im Genehmigungsverfahren geklärt werden soll, hätte schneller geklärt werden können, d.h. wenn sich der in der Genehmigungsentscheidung zum Ausdruck gebrachte Verfahrenszweck schneller erreichen ließe. Auch der Staat hat Vorhaben zu planen und zu verwirklichen und darf zu diesem Zweck in die Umwelt eingreifen. Hierfür benötigt er grundsätzlich ebenfalls Genehmigungen. Da er dann aber zugleich in Rechte Privater eingreift, müssen seine fachplanerischen Vorhaben zusätzlich gerechtfertigt und im Hinblick auf die betroffenen öffentlichen und privaten Belange abgewogen sein. Planrechtfertigung und Abwägungen sind noch zeitaufwendiger als Unternehmergenehmigungen. Dennoch gibt es auch hierfür einen angemessenen Zeitrahmen. Wird eine Planungsentscheidung über diesen Zeitrahmen hinaus verzögert, läßt sich der genehmigte Eingriff in die Umwelt nur verspätet durchführen, so dauern die Verfahren ebenfalls zu lange. Damit läßt sich ermitteln, ob Planungs- oder Zulassungsverfahren zu lange dauern: Man hat nur zu vergleichen, wie lange solche Verfahren idealtypisch dauern müßten und wie lange sie tatsächlich dauern⁶.

Allerdings liegen empirische Daten über die Verfahrensdauer aller Fachplanungen, namentlich über die straßenrechtlichen Planungsverfahren, nicht vor. Für die durchschnittliche Verfahrensdauer von größeren Verkehrsprojekten gibt es jedoch Erfahrungswerte. So wurden etwa für Rheinland – Pfalz, Bayern und Hessen – noch ohne Berücksichti-

⁶ Vgl. bereits *Ronellenfusch*, in: *Der Regierungspräsident Düsseldorf, Beschleunigung* (Fußn. 4), S. 44 ff.

gung der Umweltverträglichkeitsprüfung – folgende Durchschnittswerte ermittelt⁷:

- Raumordnung und Linienbestimmung 5 – 7 Jahre,
- Planfeststellung bis zur Rechtskraft 5 – 10 Jahre
- Entwurfsplanung 2 – 3 Jahre
- Bau 3 – 4 Jahre

Die Durchschnittswerte bewegen sich zwischen den Eckpunkten des Mindest- und Höchstzeitbedarfs. Mit einem *Mindestzeitbedarf* kommt man aus, wenn sich kaum Varianten anbieten, alle Beteiligten dem Vorhaben zustimmen und keine Klagen erhoben werden. Selbst wenn hier die Bedarfsplanung außer Betracht bleibt und die an sich mit etwa einem Jahr zu veranschlagende Definition der Planungsabsichten durch den Planungsträger unterstellt wird, ist der Mindestzeitaufwand bis zum Bau schwerlich unter 7 – 8 Jahre zu drücken. Die eigentliche Planung beginnt dann mit den Voruntersuchungen. Voruntersuchungen, Raumordnungsverfahren und Linienbestimmung erfordern mindestens 3 1/2 Jahre. Für die Aufstellung des Vorentwurfs, einschließlich der Entwurfsgenehmigung durch den Bund, ist ein weiteres Jahr anzusetzen. Das Planfeststellungsverfahren kann unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie der Prüfung des naturschutzrechtlichen Eingriffs und der Eingriffsfolgen frühestens in zwei Jahren zum Abschluß gebracht werden. Ausführungsplanung (Bauentwurf) und Ausführung (Grunderwerb, Ausschreibung, Vergabe, Bauausführung) erfordern mindestens ein weiteres Jahr. Bis zur Verkehrsfreigabe vergehen folglich *im Idealfall 7 1/2 Jahre*. Der Idealfall ist leider in der Praxis selten. Im Gegenteil: Bei kontroversen Vorhaben läßt sich auch die Regeldauer "normaler" Verfahren nicht einhalten, wenn die Behördenkoordination Schwierigkeiten bereitet, mehrere Alternativtrassen untersucht werden müssen und alle Widerstandsformen ausgeschöpft werden. Planfeststellungsverfahren für Bundesfernstraßen liefern hierfür augen-

7 Zillenbiller, Straßenplanung im Konflikt öffentlicher und individueller Interessen, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag, 1989, S. 247; Hessisches Ministerium für Wirtschaft und Technik, Presseinformation vom 1.10.1990, Anlage.

fällige Beispiele. Die Verfahrensdauer für Maßnahmen an Autobahnen und Bundesstraßen erreicht heute im *schlimmsten Fall* eine Länge von 20 Jahren und mehr⁸.

Auch unter Berücksichtigung der Komplexität von Verkehrsprojekten kann die Planung der Vorhaben, einschließlich der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen, keinen derartigen Zeitaufwand beanspruchen. Noch auffälliger ist die lange Zeitspanne zwischen Erteilung der Genehmigung und Verwirklichung/Durchsetzung des Vorhabens.

Kontroverse Planungsverfahren dauern in der Tat länger, als dies durch den Verfahrenszweck geboten wäre.

2. Ursachen der Verfahrensverzögerungen

a) Verzögerungsgründe

Für die lange Dauer von Genehmigungsverfahren für private und öffentliche Vorhaben gibt es zahlreiche Ursachen in *unterschiedlichen Verantwortungsbereichen*.

Einige Ursachen liegen, namentlich bei privaten Vorhaben, im *Verantwortungsbereich des Antragstellers*. Zu erwähnen sind etwa ungenaue oder unvollständige Antragsunterlagen, schlechte Terminplanung, nachlässige Bauausführung u. dgl. Als Ursachen für die Verfahrensverzögerung im *Verantwortungsbereich der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden* können sich Organisationsmängel oder personelle Engpässe, aber auch Einflußnahmen aus der politischen Ebene bemerkbar machen. Gerade die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden unterliegen aber zumeist Zwängen, die eine rasche Sachbearbeitung verhindern. Weshalb gerade die Verkehrsvorhaben so langwierig sind, zeigt bereits ein flüchtiger Blick in das Planungsrecht: Eine kaum überschaubare Fülle von Rechtsvorschriften ist zu beachten, die in kurzen Abständen geändert werden. Immer mehr zusätzliche parallele Verwaltungsverfahren sind durchzuführen ("Huckepackverfahren"), die Zahl der zu berücksichtigenden Belange wächst, hinzu kommen die zahlreichen

8 Vgl. Zillenbiller, aaO (Fußn. 7).

Verfahrensstufen sowie umfangreiche Beteiligungen von Drittbehörden, Betroffenen, der Öffentlichkeit und der sich als Träger öffentlicher Belange gerierenden Verbände. Die zunehmende Differenzierung des materiellen Planungsrechts und das Aufblasen der Verwaltungsverfahren ist nicht nur zeitaufwendig, sondern auch fehleranfällig. Hieraus ergeben sich Angriffspunkte in den gerichtlichen Folgeverfahren.

In erster Linie verantwortlich für die Dauer der Verfahren sind folglich:

Erstens der Prüfungsaufwand, der mit Rücksicht auf die materiellrechtlichen normativen Vorgaben betrieben werden muß.

Zweitens die Ausgestaltung der Verfahren unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit.

Die aufwendige Ausgestaltung der Zulassungsverfahren kommt nicht von ungefähr. Sie wurde nötig, seit Literatur und Rechtsprechung dem *Verwaltungsverfahren* maßgebliche Bedeutung für den *Grundrechtsschutz* beimessen⁹. Getreu dem anthropologischen Befund, daß nachahmendes

9 Vgl. nur *Bethge*, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, 1 ff.; *Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: ders. (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, 1982, S. 23 ff.; *Burmeister*, Grundgesetzliche Verfahrensstrukturierungsgebote komplexer Verwaltungsentscheidungen UTR Bd. 5, 1988, S. 122 ff. (135 ff.); *Degenhart*, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DVBl. 1982, 872 ff.; *Dolde*, Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht ?, NVwZ 1982, 65 ff.; *Goerlich*, Grundrechte als Verfahrensgarantien, 1981; *ders.*, Nachbarschutz durch Verfahrensrechte, DÖV 1982, 631 ff. (633 ff.); *Grünn*, Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865 ff.; *Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), 43 ff. (86 ff.); *ders.*, Verfassungsprinzipien "im" Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren, Festschr. f. den Boorberg-Verlag, 1977, S. 47 ff. (92 ff.); *Held*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984; *Hesse*, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, 427 ff.; *Hill*, Das fehlerhafte Verwaltungsverfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986; S. 36 ff.; *Hufen*, Heilung und Unbeachtlichkeit grundrechtsrelevanter Verfahrensfehler ?, NJW 1982, 2160 ff.; *ders.*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 1986, 37 ff.; *Laubinger*, Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, VerwArch. 1982, 60 ff.; *Ler-*

Verhalten den Grad des Selbstbewußtseins steigert¹⁰, gibt es auch in der Rechtswissenschaft Rituale. So werden der *effektive Rechtsschutz* und der *Grundrechtsschutz durch Verfahren* bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit beschworen. In Übertreibungen steckt jedoch meistens, so auch hier, ein richtiger Kern. Rechtsschutz muß noch etwas bewirken können, sonst stößt er ins Leere. Er hat also stattzufinden, solange noch etwas geschützt werden kann. Verhindert der gerichtliche Rechtsschutz die Schaffung vollendeter Tatsachen nicht, so muß er vorverlagert werden. Das bedeutet, daß Rechtsschutz bereits im *Verwaltungsverfahren* gewährt werden muß. Dies folgt aus den materiellen Grundrechten in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG¹¹ und entspricht im übrigen der *verwaltungsprozessualen Tradition in Deutschland*¹². Die

che/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahrensrecht als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984; von Mutius, Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren ?, NJW 1982, 150 ff.; Ossenbühl, Grundrechtsschutz durch Verfahrensrecht, in: Festschr. f. Eichenberger, 1982, S. 193 ff.; ders., Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, NJW 1982, 456 ff.; Redeker, Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilnahme, NJW 1980, 1593 ff.; Ronellenfusch, Die Durchsetzung staatlicher Entscheidungen als Verfassungsproblem, in: Börner (Hrsg.), Umwelt, Verfassung, Verwaltung, VEnergR 50, 1982, S. 13 ff. (S. 28 ff.); Schenke, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBIBW 1982, 313 ff.; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren, in: Kirchhof/Isensee, HdbStR III, 1988, § 79 Rdnrn. 15 ff.; Wahl/Pietzcker, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), 151 ff. (166 f.; 193 ff.; 207 ff.).

10 *Gehlen, Urmensch und Spätkultur, 4. Aufl. 1986, S. 146.*

11 Einzelheiten unten C III 3.

12 Der Rechtsschutz durch die Verwaltung gegen die Verwaltung war zwar das Angriffsziel der justizstaatlichen Theorie, die zur Formulierung von § 182 der Paulskirchenverfassung geführt hatte ("Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Verwaltungsgerichte"). Die Schrift von *Bähr* (Der Rechtsstaat, 1864) bedeutete aber nicht nur den Höhepunkt, sondern bereits die Wende der justizstaatlichen Theorie. Die dort (S. 101 ff.) vorgetragene Kritik an der dogmatischen Gleichstellung von Administrativbehörden und ordentlichen Gerichten im Hinblick auf den Rechtsschutz führte zu einer stärker justizförmigen Ausgestaltung der administrativen Rechtsschutzverfahren. Die

Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren hat insofern auch dritt- und nachbarschützende Funktion¹³. Bei der Verwirklichung staatlicher Vorhaben dient sie vorrangig dem Schutz der Betroffenen, die gelegentlich – wenn auch unzutreffend – sogar als wahre Adressaten der Zulassungsentscheidungen behandelt werden, sofern ihr Eigentum unmittelbar in Anspruch genommen wird¹⁴. Die Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung bestreitet heute niemand mehr. Aber es müssen auch wirklich subjektive Rechte geschützt werden. Die Interessendurchsetzung von Widerstandsgruppen der unterschiedlichsten Couleur auf Kosten des Gemeinwohls unter dem Deckmantel des Rechtsschutzes kann nicht hingenommen werden.

Widerstand gegen Verkehrsprojekte gab es schon immer. Organisierter und institutionalisierter Widerstand bildete sich aber erst heraus im Zusammenhang mit der sattsam bekannten, gelegentlich in Massenhysterie umschlagenden, Technikkritik¹⁵. Nicht nur der – aus Ignoranz und geisteswissenschaftlicher Überheblichkeit gespeiste – Aberglaube, die negativen Folgen der Technik seien uns über den Kopf gewachsen, die

Beschwerde als normales Rechtsmittel des Verwaltungsrechts näherte sich dem im Abgabenrecht entwickelten Einspruchsrecht an; vgl. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrecht I, 2. Aufl. 1951, S. 419 ff. Daneben entwickelte sich, beginnend 1863 in Baden, eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Rechtsschutz in Verwaltungsstreitigkeiten erfolgt seither traditionell in zwei Formen, nämlich durch Anrufung der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte. Die Rechtsschutzformen sind zudem so verklammert, daß das Widerspruchsverfahren auch als Institut des Prozeßrechts aufgefaßt und Art. 74 Nr. 1 GG zugeordnet werden konnte; vgl. BVerwGE 20, 238 (248); 21, 106 (115); 35, 65 (72); BT-Drucks. 1/4278, S. 27 ff. (41); *Langoth*, Ist die Zustellung des Widerspruchsbescheides an den Bevollmächtigten zwingend?, DÖV 1987, 138 ff. (141 f.).

- 13 Allgemein *Pietzner/Ronellenfisch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 7. Aufl. 1991, § 15.
- 14 So *Löwer*, Rechtskontrolle von Straßenplanungsentscheidungen, in: *Azizi/Griller*, Rechtsstaat und Planung, 1981, S. 73 ff. (S. 76 ff.). Zur Kritik *Pietzner/Ronellenfisch* (Fußn. 13), § 14 Rdnr. 14.
- 15 Vgl. *Ronellenfisch*, DVBl. 1991, 922 Fußn. 15.; allgemein *ders.*, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch das Verwaltungsrecht, DVBl. 1989, 851 ff.

Befürchtung, die naturwissenschaftliche und technische Entwicklung lasse sich nicht mehr bewältigen¹⁶, sondern auch handfeste Eigeninteressen durch technische Vorhaben konkret Betroffener führten zu Bestrebungen, die technische Entwicklung zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Der Widerstand gegen technische Anlagen konzentrierte sich zunächst auf Kraftwerke, chemische Anlagen, Abfallentsorgungsanlagen und ähnliche Vorhaben. Aber auch dem Staat ging und geht es bei seinen eigenen Projekten nicht besser als der Industrie und den Energieversorgungsunternehmen. Namentlich auf dem Verkehrssektor sind bedeutsamere Vorhaben kaum noch durchsetzbar.

Die Formen des Widerstands sind geprägt von strategischen und taktischen Erwägungen, wobei Angriffsziel häufig nicht nur das konkrete Vorhaben ist, sondern die in ihm verkörperte Staats- und Gesellschaftsordnung. Der Widerstand schreckt daher nicht vor Gewaltaktionen, deren Strafwürdigkeit durch humanitäre Fernziele kaschiert wird, zurück. Leider läßt sich gelegentlich auch die Rechtsprechung hiervon beeindrucken¹⁷. Daß dann erst recht der begrenzte Konflikt nicht gescheut wird, wenn nur durch Verzögerung von Vorhaben Zeit und Raum gewonnen wird für den ökologisch-totalitären Umbau der Industriegesellschaft, liegt auf der Hand¹⁸. Den größten Zeitgewinn verspricht gleichwohl nach wie vor legaler Widerstand, vor allem das Bemühen um

16 Der zweite Beratungsgegenstand der Staatsrechtslehrertagung von 1989 in Hannover lautet dementsprechend: "Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht". Vgl. hierzu die Berichte von *Ipsen*, VVDStRL 48 (1990), 177 ff., *Murswiek*, ebd., S. 207 ff. und *Schlink*, ebd., S. 235 ff.; ferner die Begleitaufsätze von *Degenhart*, NJW 1989, 2435 ff.; *Pitschas*, DÖV 1989, 785 ff.; *Ronellenfisch*, DVBl. 1989, 851 ff. und *Sreinzi*, BayVBl. 1989, 550 ff.; ferner *Vesting*, Politische Einheitsbildung und technische Realisation. Über die Expansion der Technik und die Grenzen der Demokratie, 1990.

17 Vgl. BVerfG vom 26.6.1990, BVerfGE 82, 236; bedenklich BVerfG, Beschl. vom 26.7.1990 - 1 BvR 237/88-, NJW 1991, 971 m. Anm. *Schmitt Glaeser*, JR 1991, 16; OLG Stuttgart, Beschl. vom 9.11.1990 - 3 Ss 571/90 -, NJW 1991, 993; OLG Zweibrücken, Urt. vom 24.8.1990 - I Ss 149/90 -, NJW 1991, 53.

18 Näheres bei *Ronellenfisch*, Durchsetzung, (Fußn. 9), S. 21 ff.

Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren werden nur als Gefechtsübungen für die gerichtliche Auseinandersetzung durchlaufen. Die wichtigsten umweltrelevanten Vorhaben stehen praktisch unter einem verwaltungsgerichtlichen Bestätigungsvorbehalt¹⁹.

b) *Konsequenzen*

Gerade wegen der zentralen Bedeutung der Rechtsschutzgarantie für den Rechtsstaat gilt es zu verhindern, daß sie zum Instrument von Strategien zur prinzipiellen Verhinderung von Großprojekten verkümmert. Andernfalls leistet man einer schleichenden Aushöhlung des Garantiegehalts von Art. 19 Abs. 4 GG Vorschub.

Selbst wenn ferner zutreffend der effektive Rechtsschutz der Betroffenen hochgehalten wird, dürfen die Belange nicht völlig in den Hintergrund treten, derentwegen Verkehrsprojekte betrieben werden.

So verletzt eine unzulängliche Verkehrsanbindung des Beitrittsgebietes ganz massiv das Sozialstaatsgebot. Darüber hinaus verwirklicht sich der Sozialstaat auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, so daß überall in Deutschland bei gegebenem Bedarf Verkehrsvorhaben durchzuführen sind. Die Normallage ist hier – wie auch sonst – nicht der Status quo, sondern die Veränderung. "Katechontische Funktion des Verwaltungsrechts"²⁰ läuft auf Rechtsvereitelung hinaus.

II. SITUATION IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

1. Straßenwesen

Der Zustand des Straßennetzes im Beitrittsgebiet erinnert an die unmittelbaren Nachkriegsverhältnisse im alten Bundesgebiet. Das Autobahnnetz im Beitrittsgebiet blieb seit 1945 weitgehend unverändert, sieht

19 Vgl. unten C H 3.

20 Schlink, VVDStRL 48 (1990), 177 ff.; hiergegen Ronellenfitsch, ebd., S. 318 f.

man von den Neubaustrecken Berlin – Rostock, Leipzig – Dresden und dem Lückenschluß des Berliner Rings ab. Insgesamt sind 1.865 km Autobahnstrecke vorhanden, wobei die durchschnittliche Gesamtfahrbahnbreite 15,6 m (Altländer: 19,5 m) beträgt²¹. Lediglich 18 % der Gesamtlänge der Richtungsfahrbahnen sind mit Standstreifen versehen. Schutzplanken fehlen auf über 70 % der Mittelstreifen. Auf 410 km Strecke fehlen Notrufanlagen. Lärmschutzeinrichtungen sind nirgendwo vorhanden²². Der Erhaltungszustand der Straßen ist äußerst schlecht. 46 % der Autobahnflächen verdienen die Zustandsnoten III und IV. Diesen Schadensklassen sind auch 12 % der Autobahnbrücken zuzuordnen. Lediglich 16,5 % des Straßenoberbaus sind bituminös ausgeführt; 83 % der Strecken bestehen aus Zementstraßen mit einer Nutzungsdauer von 40-50 Jahren²³. 3/4 der Autobahnstrecken im Gebiet der früheren DDR wurden zudem vor 1943 gebaut.

Kernstück des Autobahnnetzes im Beitrittsgebiet ist ein auf Berlin bezogenes Radialnetz von sechs Autobahnrouten. Wichtige europäische Verbindungsstraßen sind in diesem System in Ost-West-Richtung die Linien Paris – Hannover – Berlin – Warschau – Moskau, Hannover – Leipzig – Prag – Wrocław und Rhein-Main/Rhein-Ruhr – Eisenach – Leipzig – Görlitz – Warschau/Wrocław sowie in Nord – Süd – Richtung die Linie Skandinavien – Berlin – Prag – Wien. Auf diesen Linien fehlen wichtige Teilstücke. Die prognostizierte Verkehrsentwicklung wurde beispielhaft für die neuen Bundesländer im Verkehrsentwicklungsplan für die Region Berlin dargestellt²⁴. Selbst wenn man die Rahmenbedingungen und ordnungspolitischen Prämissen des im Verkehrs-

21 Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Verkehr und Betriebe (Hrsg.), Verkehrsentwicklungsplan für die Region Berlin, 1. Zwischenbericht des Provisorischen Regionalausschusses, Arbeitsgruppe Verkehr vom Oktober 1990, S. 191.

22 Vgl. Schmuck, Nachholbedarf für die Verkehrsinfrastruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR - Verkehrsträger Straße, Straße und Autobahn 1990, 531 ff. (531, 534).

23 Vgl. Pfeiffer, Betonstraßen in der DDR, Straße und Autobahn, 1990, 142 ff. (142 f.); Roßberg, Der Zustand des Straßennetzes der ehemaligen DDR und dessen Ursachen, Straße und Autobahn 1991, 264 ff.

24 Vgl. oben Fußn. 21.

entwicklungsplan enthaltenen Szenarios in Frage stellt, muß im Beitrittsgebiet mit einer erheblichen Steigerung des Personen- und Güterfernverkehrs gerechnet werden. Mit dem vorhandenen Straßennetz im Beitrittsgebiet läßt sich bereits der bestehende und erst recht der prognostizierte Straßenverkehr nicht mehr bewältigen. Netzerweiternde Straßenneubauten sind von daher unumgänglich²⁵.

2. Eisenbahnwesen

Die Einteilung Deutschlands in Besatzungszonen wurde bereits im Londoner-Protokoll vom 12. September 1944²⁶ näher festgelegt und später mit der Berliner Erklärung vom 5. Juli 1945²⁷ offiziell bekanntgegeben. Mit dieser Bekanntgabe wirkte sich die Zonengrenze praktisch auf den Schienenverkehr aus²⁸. Durch die später zu einer Demarkationslinie ausgebauten Zonengrenze wurden insgesamt 39 Strecken der Deutschen Reichsbahn an 56 Punkten, ferner acht Privatbahnen und eine Anschlußbahn geschnitten²⁹. Daß hier alte Verbindungen wieder hergestellt werden müssen, versteht sich von selbst. Unter dem Stichwort "Lückenschlußmaßnahmen" wurden schon entsprechende Vorhaben in die Wege geleitet. Dabei darf aber nicht vergessen werden, daß Infrastruktur und Schienennetz der Eisenbahnen im Beitrittsgebiet keinen den westeuropäischen Maßstäben genügenden Personen- und Güterfernverkehr gestatten. Erforderlich sind in großem Umfang Neubau- maßnahmen, die auch völlig neue Schnellbahnverbindungen – neben

25 Vgl. auch Voigt, Situation im Straßenwesen und Straßenforschung in der DDR, Straße und Autobahn 1990, 183 ff.

26 Abgedruckt in: Departement of State USA (Hrsg.), Die Konferenzen von Malta und Jalta, o. J., S. 111 ff.

27 Feststellung der Regierungen Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sowie der provisorischen Regierung der Französischen Republik über die Besatzungszonen in Deutschland, Amtsbl. d. Alliierten Kontrollrats in Deutschland 1945, Ergänzungsblatt Nr. 1 S. 11 ff.

28 Vgl. Rossberg, Grenze über deutschen Schienen, 1980, S. 8.

29 Ebd., S. 11 f. mit Einzelangaben auf S. 41 bis 258.

der im Bundesverkehrswegeplan von 1985 enthaltenen Verbindung Hannover-Berlin³⁰ – enthalten.

3. Sonstige Verkehrswege

Die *Binnenwasserstraßen* in den neuen Bundesländern lassen einen Schiffsverkehr mit modernen Schiffstypen ebenfalls nicht zu. Sie sind nicht einmal für das überholte Europaschiff ausgelegt, das Bemessungsgrundlage der wichtigsten Wasserstraßen in den alten Bundesländern war. Der *Luftverkehr* war in der DDR Stiefkind. Allgemeine Luftfahrt gab es nicht. Im Hinblick auf das angeblich gut ausgebaute Verkehrsnetz stellte die DDR 1980 den Inlandsflugverkehr ein³¹. Internationalen Maßstäben wurde allenfalls der Flughafen Berlin-Schönefeld gerecht. Den Anforderungen eines Verkehrsflughafens zur Erschließung des deutschen Wirtschaftszentrums und der deutschen Hauptstadt Berlin genügt er ebensowenig wie die Berliner Flughäfen Tegel und Tempelhof³². Die schienengebundenen *Nahverkehrswege*, in erster Linie die Straßenbahnen, befinden sich ebenfalls in einem desolaten Zustand.

III. KONSEQUENZEN

1. Notwendigkeit der Beschleunigung

Die meisten Verkehrsvorhaben dauern unnötig lange. Zeitaufwendig sind in erster Linie die Planungs- und Zulassungsverfahren. Verkehrsvorhaben dienen der Verwirklichung des Gemeinwohls, sonst würde die Planrechtfertigung entfallen. Die Beschleunigung der Planungs- und

30 Vgl. *Langenhan/Schrewe*, Schnellbahnverbindung Hannover - Berlin, DB 1990, 849 ff.

31 Ausgebaut wurden die Messeflüge nach Leipzig, über deren rechtliche Einordnung freilich Streit herrschte.

32 Vgl. etwa *Hübl/Hohl-Hübl/Wegener*, Berliner Flughäfen und ihre Bedeutung als Wirtschafts- und Standortfaktor, 1990.

Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte ist daher legitim und dringend notwendig.

2. Beschleunigungsvorhaben

Beschleunigungsmöglichkeiten gibt es überall, wo Verzögerungsgründe bestehen. Vorgezogen sind Maßnahmen, die nach bestehendem Recht sofort ergriffen werden können. Wo das nicht der Fall ist, muß der *Gesetzgeber* Abhilfe schaffen. Dessen ist sich der Gesetzgeber auch bewußt. Allerdings konzentrieren sich die Beschleunigungsmaßnahmen auf Bundesebene gegenwärtig auf die Verkehrsanbindung der neuen Bundesländer. Aber auch die Beschleunigung von Verkehrsprojekten in den alten Bundesländern durch gesetzgeberische Maßnahmen läuft allmählich an.

B. VORGESCHICHTE DER AKTUELLEN BESCHLEUNIGUNGSVORHABEN

I. AUFSCHWUNG OST

1. Sofortmaßnahmen

Die Öffnung der Grenze zur DDR erzwang unbürokratische Sofortmaßnahmen zur Herstellung der Befahrbarkeit der Straßen im Grenzbereich. Ferner mußten unterbrochene Straßen- und Schienenabschnitte wiederhergestellt und ausgebaut werden. Der Bundesminister für Verkehr und der Minister für Verkehr der DDR vereinbarten daher am 3. Mai 1990 ein Programm "Lückenschlüsse und dringend notwendige Netzverbesserungen"³³. Die – vorsichtige – Voraussage, daß sich das Verkehrsaufkommen über die ehemalige innerdeutsche Grenze gegenüber 1985 auf etwa das Siebenfache erhöhen wird, das bereits erkennbare Anwachsen des Personennahverkehrs im Grenzbereich und der Infrastrukturbedarf in den neuen Bundesländern führten zu Bestrebungen, die Planungszeiten für die Verkehrsanbindung des Beitrittsgebiets zu verkürzen. Solche Bestrebungen gingen zum einen von den Verkehrsministern der Länder aus, zum anderen werden sie von der Bundesregierung und dem Bundesminister für Verkehr getragen.

2. Beschleunigung der Verkehrswegeplanung

a) Die hessischen Vorschläge

Der frühere Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Wirtschaft und Technik *Dieter Posch* legte im Herbst 1990 Vorschläge zum Pla-

33 Vgl. *Straße und Autobahn 1990*, 317 ff.; auch *Huber*, *Bundesverkehrswegeplanung im Lichte der Deutschen Einheit*, *Straße und Autobahn 1991*, 5 ff. (9 f.); *Lohrberg*, *Ausgangssituation für den Straßenbau in Ostdeutschland*, *Straße und Autobahn 1991*, 329 ff.

nungsrecht vor³⁴. Danach soll in den neuen Ost-West-Korridoren der Bedarf an Verkehrsprojekten durch Gesetz festgelegt werden. Gegenstand des Gesetzes sollen auch die Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren sein. Das Planfeststellungsverfahren bleibt bei Vorrang verkehrlicher Belange beibehalten. *Posch* äußerte, die Träger der öffentlichen Belange könnten im Rahmen eines Hearings vom Gesetzgeber einbezogen werden, und regte an, eine behördliche "Task Force Ost-West-Verkehr" mit direktem Vorspracherecht beim Ministerpräsidenten zu bilden. Die Beschleunigungsvorstellungen sind wie folgt beschrieben:

IV. Möglichkeiten zur Straffung und Beschleunigung des gesamten Verfahrens oder einzelner Verfahrensschritte

1. Grenzen

Generell ist davon auszugehen, daß im Rahmen der bestehenden Gesetzeslage schon bisher alle Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung ausgeschöpft werden, so daß weitere Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung nur über gesetzgeberische Maßnahmen zu erreichen sind. Die vorrangigen Vorhaben sind solche des Bundes, auf die Bundesrecht anzuwenden ist, so daß notwendige Gesetzesänderungen vom Bundesgesetzgeber vorzunehmen wären, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Die nachfolgenden Ausführungen, insbesondere der Komplex 'Schaffung neuen Planungsrechts' gehen dabei von den Schranken höherrangigen Rechts aus. Dies sind insbesondere

- a) Grundgesetz
 - Art. 14 III GG: Abwägungsgebot
 - Art. 19 IV GG: Rechtsweggarantie
 - Art. 28 GG: Selbstverwaltungsrecht der Länder und Kommunen (Planungshoheit)
- b) EG- Recht
 - Richtlinie des Rates vom 27. 06. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP - RL

2. Änderung des bestehenden Planungsrechts durch den Gesetzgeber

Die aufgrund der Gesetzeslage o.a. notwendigen Verfahren werden dahingehend geändert, daß (eventuell für eine bestimmte Zeit) für enumerativ aufgeführte Vorhaben die bisherige Vierstufigkeit des Verfahrens (Bedarfsplan – Raumordnungsverfahren – Linienbestimmung – Planfeststellung, jeweils mit eingebundener UVP) durch ein Gesetzgebungs- und ein Verwaltungsverfahren ersetzt wird. Dies könnte dadurch erfolgen, daß

- der Bedarf durch Gesetz festgestellt wird (enumerative Vorhabensaufzählung),
- Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren durch hinreichend konkretisierte Anlagen zu diesem Gesetz ersetzt werden und
- im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren alle noch offenen Fragen unter Beachtung des Abwägungsgebots beantwortet werden.

Dem Interesse der Träger öffentlicher Belange, insbesondere der Kommunen, die derzeit im Rahmen des Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahrens gehört werden, könnte im Hinblick auf Art. 28 GG dadurch Rechnung getragen werden, daß sie etwa im Rahmen eines Hearings vom Gesetzgeber gehört werden. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit, die bei der derzeitigen Rechtslage wegen der UVP auf allen Verfahrensstufen erfolgen muß, findet nur noch in dem Planfeststellungsverfahren statt.

Eine solche Lösung verstieße weder gegen Art. 19 IV GG (Rechtsweggarantie), weil auch nach der bestehenden Rechtslage ein Rechtsbehelf in diesen Verfahrensstadien nicht möglich ist, noch gegen EG-Recht, da die Richtlinie des Rates über die UVP keine Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Verfahrensstufe vorschreibt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Planfeststellung genügt den Anforderungen der Richtlinie des Rates.

In einem solchen Gesetz könnte der Gesetzgeber zugleich weitergehende Festlegungen treffen, die für die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren bindend wären, insbesondere

- Vorrang verkehrlicher Belange vor allen anderen (entgegenstehenden) öffentlichen und privaten Belangen,
- Verlagerung der Bewältigung einzelner Probleme in nachfolgende Verfahren (vergleichbar derzeit Neuordnung eines Feldwegenetzes in einem Flurbereinigungsverfahren), wie z.B.
 - a) Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft, Wiederaufforstung etc.
 - b) Folgemaßnahmen an anderen Anlagen (Verknüpfung mit dem nachgeordneten Verkehrsnetz, Änderung an Anlagen anderer Verkehrsträger, etc.).

3. Beschleunigungsmöglichkeiten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Unabhängig von den o.a. Vorschlägen ist zu erwägen, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Änderungen mit dem Ziel der Beschleunigung vorzunehmen. Hierbei wäre insbesondere zu denken an

- Anwendung des § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit – Entlastungsgesetz (erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte).
- Einrichtung spezieller Senate mit entsprechender personeller Ausstattung.
- Anwendung des § 1 des Entlastungsgesetzes auf erstinstanzliche Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte.
- Nichtanwendbarkeit der Verbandsklage auf die enumerativ aufgeführten Vorhaben.
- Einführung von Klage- und Berufungsbegründungspflichten (entsprechen dem Revisionsverfahren).
- Änderung des § 80 VwGO
 - a) Ausschluß des Suspensiveffekts für Anfechtungsklagen gegen die enumerativ aufgeführten Vorhaben.
 - b) Abschlußfristen für Antragstellung und Begründung der Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO.

4. Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten

Da auch gesetzgeberische Maßnahmen nicht kurzfristig umsetzbar sind, wird vorgeschlagen, auf der Grundlage der geltenden Vorschriften zur Beschleunigung konkreter Maßnahmen interdisziplinäre Projektgruppen zu bilden, in denen die Unterlagen für die Vorhaben erarbeitet werden. In diesen Projektgruppen müßten die Behörden zusammenarbeiten, zu deren Aufgabengebiet die im UVPG genannten Belange gehören (z.B. Bahnverwaltung/Straßenbauverwaltung, Umweltverwaltung, Landesplanung, etc). Die Projektgruppen müßten gegenüber dem Kabinett oder dem von ihm bestimmten Minister verantwortlich sein für die schnellstmögliche Verwirklichung des Vorhabens."

Auf einer Leiterbesprechung wurde folgendes Arbeitspapier angefertigt:³⁵

"Vorbemerkung

Die zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet notwendige alsbaldige Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erfordert eine erhebliche Beschleunigung der derzeit 10 bis 20 Jahre dauernden Verkehrswegeplanungen (Voruntersuchung bis Baubeginn). Überlegungen hierzu betreffen den Neu- und Ausbau in den neuen Bundesländern und Hauptverkehrsverbindungen zu den Wirtschaftszentren im alten Bundesgebiet.

Beschleunigungsmöglichkeiten

1. Gesetzgeberische Maßnahmen

könnten in Erwägung gezogen werden, wenn Zeitaufwand für herkömmliche Planungsverfahren bei Ausschöpfung administrativer Beschleunigungsmöglichkeiten (vgl. Ziff. 2.) nicht hinnehmbar.

(1) Allgemeines Beschleunigungsgesetz
mit zeitlich und regional – s. Vorbem. – begrenzter Geltung

35 Leiterbesprechung am 22.1.1991; Thema: Beschleunigung von Planungen für Aus- und Neubauvorhaben, Stand 9.1.1991.

- Prüfung der Raumordnungsbelange und der Umweltverträglichkeit ohne Bindung an normative Formvorschriften, z.B. durch Aussetzung der Raumordnungsverordnung nach § 6 a ROG, des UVP-Gesetzes, insbesondere der Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Präklusion der Behördenstellungnahmen (z.B. Ausschluß der Stellungnahme nach Ablauf von 6 Monaten).
- Bei Ausbaumaßnahmen (z.B. Anbau einer Fahrbahn) Planfeststellung ohne vorhergehendes förmliches Verfahren oder teilweise Verfahrensverkürzung (z.B. statt Anhörung Gelegenheit zur Äußerung).
- Aufhebung der aufschiebenden Wirkung bei Anfechtungsklagen gegen den Planfeststellungsbeschluß und Ausschluß des Antrags auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung oder Befristung des Antrags und der Begründung.
- Einführung von Klage- und Berufungsbegründungsfristen.

(2) Maßnahmegesetz

mit - alternativ - folgendem Regelungsgehalt

- a) Linienbestimmung
- b) Planfeststellung
 - Ersetzung des vollständigen Planfeststellungsbeschlusses;
 - 'nur' Feststellung der trassenmäßig (parzellenscharf) ausgewiesenen Straße einschließlich der für die Verkehrsfunktion notwendigen Einrichtungen (z.B. Entwässerungsanlagen). Ergänzende Festsetzungen (z. B. Lärmschutzanlagen, naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen) werden im Verwaltungsverfahren getroffen; hierfür sind gesetzliche Festlegungen verbindlich.

Derartiges Maßnahmegesetz wegen Verkürzung des Rechtsschutzes durch Legalenteignung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen (z.B. Notstandssituation) verfassungsrechtlich zulässig.

Kriterien für Zulässigkeit:

- Außergewöhnliche Situation.
- Unabweisliche Aufgabe; z.B. wegen Bedeutung des Vorhabens.

- Einzelenteignungen in angemessener Zeit nicht durchführbar, z.B. wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse;
- gebotene Maßnahmen werden in erheblichem Maße verzögert.
Dazu u.a. folgende Darlegung erforderlich: Zeitdauer eines Vorhabens ohne oder mit Maßnahmegesetz; Verkürzung der Verfahrensdauer durch andere gesetzliche oder durch administrative Maßnahmen nicht möglich.
- Durch ergänzende Verfahren wird Belangen der Betroffenen Rechnung getragen.

2. Administrative Maßnahmen

- a) Stärkere Gewichtung der verkehrlichen Belange.
- b) Beachtung, daß die vor Planungsentscheidung durchzuführende Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange nicht Herbeiführung eines Konsenses bedeutet.
- c) Schaffung von Planungskapazitäten in/für neue Bundesländer als Verwaltungshilfe durch
 - Verlagerung von Planungskapazität der alten Bundesländern in die neuen Länder oder
 - Organisation von (interdisziplinären) Planungsgruppen durch BMV und Länder, notfalls unter Zurückstellung eigener Aufgaben bei Altländern und BMV.
- d) Bestellung eines/mehrerer Projektbeauftragter mit Weisungsbefugnis bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden oder zwischen Behörden und Verbänden; Bestellung aus Kompetenzgründen – durch Bundestag/Länderparlamente oder Bundeskanzleramt/Staatskanzleien.
- e) Verstärkte Beauftragung von Ingenieurbüros.

Maßnahmen c), d) und e) bei Maßnahmegesetz mit parzellenscharfer Planung besonders dringlich, wenn nicht unerlässlich.

Beschlußvorschlag:

BMV und oberste Straßenbaubehörden der Länder werden sich für eine Beschleunigung der Planungen für den Bau oder Ausbau von Bundesfernstraßen in den neuen Bundesländern und der notwendigen Verbindungen zum Fernstraßennetz im alten Bundesgebiet nachdrücklich einsetzen und die hierfür erforderliche Verwaltungshilfe durch Bund und Länder unterstützen."

b) *Kinkel-Papier*

Im Januar 1991 entwickelte das Ing.-Büro *H. Vössing* eine "Ideenskizze zur kurzfristigen Realisierung von Bundesverkehrswegen in den neuen Bundesländern", welche den Weg zum Maßnahmegesetz andeutet und das herkömmliche Verfahren mit einer angenommenen Verfahrens- und Baudauer von 15 Jahren auf 5 Jahre verkürzen will. Verfassungsrechtliche Fragen werden in der Skizze nicht erwähnt. Mit diesen Fragen beschäftigte sich vielmehr eine unter Leitung des späteren Justizministers *Dr. Kinkel* gebildete "Arbeitsgruppe zur Prüfung von Möglichkeiten der Beschleunigung des Baues oder der Änderung insbesondere von Verkehrswegen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR". Ihr Schlußbericht wurde am 8. Januar 1991 vom Bundesminister der Justiz unter dem Titel "Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Großinvestitionen in den neuen Bundesländern" herausgegeben. Im einzelnen heißt es dort:

"4. Möglichkeiten der Beschleunigung durch Gesetzesänderungen

Zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben und gewerblichen Investitionen werden weitere Möglichkeiten für – zeitlich befristete und regional auf die neuen Länder und die angrenzenden Gebiete (bei Verkehrswegen einschließlich der Hauptverbindungen zu den wichtigen Wirtschaftszentren der alten Länder) beschränkte – Gesetzesänderungen geprüft. In diese Prüfungen werden folgende Überlegungen einbezogen:

- a) Prüfung der Raumordnungsbelange und der Umweltverträglichkeit ohne Bindung an die Formvorschriften der entsprechenden Gesetze.

- b) Aussetzung der Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungs- und Genehmigungsverfahren (generell oder für bestimmte Anlagen) sowie Reduzierung von Genehmigungserfordernissen.
- c) Verkürzung des behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahrens bei Modernisierungen/Verbesserungen an bestehenden Bauten, Anlagen und Verkehrswegen.
- d) Weitere Erleichterung des vorzeitigen Baubeginns und der vorläufigen Besitzeinweisung.
- e) Ausweitung der Möglichkeiten, nur eine Tatsacheninstanz in der Verwaltungsgerichtsordnung vorzusehen.
- f) Weitere Begrenzung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtung.
(ablehnende Haltung des BMU)

5. Maßnahmegesetze für konkrete Projekte

Die vorstehend erörterten allgemeinen Verfahrenserleichterungen können zur grundsätzlichen Beschleunigung von Planungsverfahren beitragen und sicher schon sehr hilfreich sein. Es ist jedoch zu befürchten, daß sie

- insbesondere im Hinblick auf die hohe Dringlichkeit einer Verbesserung der Verkehrswegeinfrastruktur in den neuen Ländern – für sich noch nicht ausreichen, die größten Mißstände **alsbald** zu beheben. Deshalb sollte ernsthaft in Betracht *gezogen* werden, auf die absolute Ausnahmesituation in der ehemaligen DDR beim Verkehrswegenetz mit ungewöhnlichen Maßnahmen zu reagieren, nämlich mit der Anordnung bestimmter Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz. Gedacht ist hier an Gesetze,
- die eine Planfeststellungsentscheidung für konkrete Einzelvorhaben
- sowie eine Legalenteignung der für das Vorhaben benötigten Grundstücke zum Inhalt haben.

Dieser Weg würde die Langwierigkeit eines von der Verwaltung durchgeführten und individuell gerichtlich anfechtbaren Planungsverfahrens vermeiden. Der Einzelfallcharakter solcher auf konkrete

Maßnahmen bezogener Gesetze wirft allerdings verfassungsrechtliche Probleme auf.

Dabei gelten folgende verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen:

- (1) Im modernen Sozialstaat variiert die Struktur der Gesetze. Neben "Rechtsgesetzen" mit abstrakten Rechtsregeln stehen Gesetze, die konkrete "Maßnahmen" treffen, auf ganz bestimmte Objekte gerichtet sind.
Beispiele: die Errichtung der Contergan-Stiftung; das nordrhein-westfälische Erftverbandsgesetz (Bildung eines Verbandes im rheinischen Braunkohlenrevier); das Hamburger Deichordnungsgesetz von 1964. "Maßnahmegesetze" sind grundsätzlich möglich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind sie als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze.
- (2) Maßnahmegesetze mit der vorliegenden Zielsetzung müssen aber aus rechtsstaatlichen Gründen in einem Verfahren ergehen, in dem – wie in einem behördlichen Planfeststellungsverfahren – berechnigte Interessen Beteiligten (Privatpersonen wie Behörden) zur Geltung gebracht werden können. Das kann gegebenenfalls durch ein vom federführenden Bundestagsausschuß durchzuführendes Anhörungsverfahren geschehen.
- (3) Spezielle verfassungsrechtliche Probleme ergeben sich daraus, daß solche Gesetze sich auf konkrete Sachverhalte beziehen, die an sich von der Verwaltung nach allgemein geltenden Normen abzuwickeln sind, daß sie also bestimmte Großprojekte einem Sonderrecht unterwerfen.

Diese Probleme stellen sich vorwiegend in zweierlei Hinsicht:

- a) Ein Gesetz, das eine bestimmte Planungsentscheidung – wie z.B. einen Planfeststellungsbeschluß – zum Inhalt hat (die ohne eine derartige gesetzliche Sonderregelung von einer Behörde zu treffen und von den Verwaltungsgerichten zu überprüfen wäre), würde den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz ausschließen. Gegen ein der

artiges Gesetz ist zwar die Verfassungsbeschwerde zulässig; das Verfassungsbeschwerdeverfahren vermag dem Bürger aber nicht die Fülle des von den Verwaltungsgerichten gewährten Rechtsschutzes zu vermitteln.

- b) Ein Gesetz, das Enteignungen ausspricht (die ohne eine derartige gesetzliche Regelung von einer Behörde auszusprechen und von den Fachgerichten zu überprüfen wären), begegnet grundsätzlich verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Artikel 14 Abs. 3 GG. Zwar ist Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG (Einzelfallgesetze) im Regelungsbereich des Art. 14 Abs. 3 GG nicht anwendbar. Jedoch wird durch eine derartige 'Legalenteignung' der dem Artikel 14 GG wesensmäßig zugehörige Rechtsschutz entscheidend gemindert. Deshalb sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Legalenteignungen zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber nur **in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig**.

(4)

- a) Aus verfassungsrechtlichen Gründen bedarf die mit einem solchen Gesetz verbundene
- Verkürzung des Rechtsschutzes/Ausnahme vom Grundsatz verwaltungsgerichtlicher Kontrolle und
 - Legalenteignung
- dennach einer besonderen Rechtfertigung. D.h.: Es muß eine Ausnahmesituation vorliegen, die es rechtfertigt, an sich der Verwaltung zugewiesene und der fachgerichtlichen Kontrolle unterliegende Entscheidungen durch Gesetz zu treffen. Dabei sind alle Umstände des jeweiligen konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Die Rechtfertigung muß sich außerdem – differenziert – auf die Planungsentscheidung einerseits und auf die Legalenteignung andererseits beziehen.

- b) Eine solche Ausnahmesituation kann sich grundsätzlich aus den Besonderheiten der weiteren Verwirklichung der deutschen Einheit ergeben. Der desolate Zustand des Verkehrswegenetzes in den neuen Ländern stellt sich als ein wesentliches Hindernis für einen zügigen Aufbau der Wirtschaft dar. Die maßgebenden Gesichtspunkte sind in **Anlage 2** im einzelnen dargestellt.

Außerdem muß dargestellt und begründet werden,

- welche fachpolitische Bedeutung der mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgte Zweck hat,
 - welche Zeitdauer ein Verfahren mit oder ohne ein Maßnahmegesetz beanspruchen würde,
 - ob und inwieweit die Verfahrensdauer durch administrative Maßnahmen verkürzt werden könnte,
 - ob und inwieweit die Verfahrensdauer durch gesetzliche Regelungen (außer durch ein Maßnahmegesetz) verkürzt werden könnte
 - und warum derartige Verkürzungen, soweit sie möglich sind, nicht ausreichen, sondern ein Maßnahmegesetz erforderlich ist.
- (5) Artikel 143 Absatz 1 GG dürfte für die erörterten Maßnahmegesetze keine praktische Bedeutung zukommen. Denn diese Bestimmung rechtfertigt Abweichungen von Grundrechten – um die es hier geht – nur bis zum 31. Dezember 1992.

6. Ergebnis:

- a) Der zügige Aufbau der Wirtschaft, der von zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und politische Entwicklung in den neuen Bundesländern ist, erfordert, daß die notwendigen Investitionsentscheidungen schnell getroffen und umgesetzt werden können. Er wird vor allem durch den desolaten Zustand des Verkehrswegenetzes in den neuen Bundesländern behindert. Insbesondere Unternehmer aus den alten Bundesländern und anderen Staaten schrecken wegen dieses Um-

standes, der kumulativ zu anderen Hemmnissen hinzukommt (unklare Grundstücksfragen, Umweltlasten), vor Investitionen zurück. Die Bundesregierung ist entschlossen, hier so schnell wie möglich Abhilfe zu schaffen, um zu verhindern, daß sich die Disparitäten noch weiter verschärfen (Arbeitslosigkeit, Abwanderung).

- b) Das herkömmliche Planungsverfahren für Großinvestitionen ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden, der zumindest für besonders vordringliche Projekte nicht hinnehmbar erscheint. Um die Realisierung von Großprojekten zu beschleunigen, sollten deshalb – zeitlich befristet und regional auf die neuen Länder und die angrenzenden Gebiete beschränkt (bei Verkehrswegen einschließlich der Hauptverbindungen zu den wichtigen Wirtschaftszentren der alten Länder) – bestimmte allgemeine Gesetzesänderungen zur Verfahrensbeschleunigung in Erwägung gezogen werden. Die zuständigen Ressorts werden zu diesem Zweck [nach Auswertung von Erfahrungen mit Maßnahmen nach Nr. 3] * die in Ziffer 4 der Aufzeichnung genannten Maßnahmen prüfen und gegebenenfalls entsprechende Gesetzgebungsvorschläge erarbeiten. Einzelheiten dieser allgemeinen gesetzgeberischen Maßnahmen bedürfen noch der vertiefenden Prüfung durch die zuständigen Ressorts.

* Ergänzungsvorschlag des BMU, dem BMWi nicht zugestimmt hat.

- c) Unabhängig davon kommen auf konkrete Projekte bezogene Maßnahmegesetze in Betracht, die
- die sonst vorgesehene behördliche Planungsentscheidung
 - sowie die damit verbundenen Enteignungen im Wege einer Legalenteignung ersetzen.
- Die damit verbundene Verkürzung des Rechtsschutzes ist verfassungsrechtlich vertretbar, wenn eine Ausnahmesituation gegeben ist, in der die Verwirklichung von Großinvestitionen in dem notwendigen Zeitraum nur durch derartige Maßnahmegesetze sichergestellt werden kann.

Welche konkreten Einzelprojekte im Verkehrsbereich in Frage kommen und inwieweit sich anhand der aufgezeigten Kriterien deren **gesetzliche** Regelung rechtfertigen läßt, hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab und bedarf dementsprechender Prüfung durch den BMV in Abstimmung mit den beiden Verfassungsressorts.

Anlage 2

Gründe für eventuelle Maßnahmegesetze aus fachlicher Sicht

Die Wirtschaft der neuen Bundesländer befindet sich in einer Ausnahmesituation. Bundesregierung und Gesetzgeber sind ebenso wie die erst im Aufbau befindlichen neuen Landesverwaltungen gefordert, dieser außerordentlichen Situation gerecht zu werden. Hierzu gehört auch, die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens dem in den alten Bundesländern erreichten Niveau zu fördern. Vor allem die Verkürzung der Planungsverfahren für Großinvestitionen in den neuen Bundesländern könnte einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lage leisten.

1. Nach Herstellung der wirtschaftlichen Einheit und Erlangung der Kontrolle über die Wirtschaftsunternehmen in den neuen Bundesländern durch die Treuhand ist erkennbar geworden, in welchem desolaten Zustand sich die Wirtschaft im Beitrittsgebiet befindet.
2. Der Ernst der wirtschaftlichen Lage in den neuen Bundesländern wird deutlich durch den bisher stetigen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen (590.000 im November) und der Zahl der Kurzarbeiter (1,77 Mio im November). Gleichzeitig sank die Zahl der offenen Stellen auf 24.000 (ebenfalls November 1990).

Ohne schnelle Schaffung neuer Arbeitsplätze durch produktive Investitionen besteht das hohe Risiko, daß die Arbeitslosigkeit sich verfestigt und verstärkt und ein wirtschaftlicher Aufschwung nicht in Gang kommt. Damit würden der Abwanderungsdruck in die alten Bundesländer verstärkt und die damit verbundenen politischen und sozialen Probleme verschärft. Ohne eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung werden die sozialen und finanziellen Verhältnisse

in den neuen Ländern sich so dramatisch verschlechtern, daß dem Aufbau der neuen Gemeinwesen die finanzielle Basis fehlt.

3. Das Interesse gebietsfremder Investoren an Investitionen und Beteiligungen im Beitrittsgebiet ist groß. Voraussetzung für das Zustandekommen der Investitionen ist jedoch das Vorhandensein einer modernen, den Verhältnissen in anderen Industrieländern vergleichbaren Infrastruktur, insbesondere die Versorgung mit Verkehrs- und Telekommunikationswegen, mit Energieversorgungseinrichtungen und die ökologische Entsorgungsinfrastruktur. Ohne diese infrastrukturellen Grundvoraussetzungen ist die wettbewerbsfähige Produktion in einer arbeitsteilig verflochtenen Wirtschaft selbst mit modernsten Produktionsanlagen nicht möglich. Die Infrastruktur im Beitrittsgebiet ist jedoch in einem Zustand, der weitgehend dem Zustand der westdeutschen Bundesländer in der Nachkriegszeit gleicht und den Anforderungen einer modernen Volkswirtschaft in keiner Weise entspricht und schnellstens behoben werden muß, um dem Gebot der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Bundesländern gerecht zu werden.
4. Besonders drastisch sind diese Mängel bei der Verkehrsinfrastruktur. Mit Ausnahme der ehemaligen Transitstrecken im Straßenverkehr, die jedoch überwiegend nicht ausreichend verkehrssicher sind (fehlende Schutzplanken, fehlende Standstreifen), kann sich der Zustand der Straßen, der Eisenbahnstrecken und Wasserstraßen allenfalls mit dem Zustand in der ehemaligen Bundesrepublik nach dem Krieg vergleichen. Sie genügen nicht den Anforderungen, die ein modernes Verkehrsmittel an den Verkehrsweg stellt. So können beispielsweise auch im Eisenbahnbereich bei weitem nicht die Durchschnittsgeschwindigkeiten erreicht werden, die im Netz der Bundesbahn üblich sind. Die Wasserstraßen in den neuen Ländern sind nicht für das Europaschiff ausgelegt, das Bemessungsgrundlage für den Ausbau der wichtigen Wasserstraßen in Westdeutschland, des Elbeseitenkanals, der Rhein-Main-Donau-Verbindung und des Mittellandkanals (vom westdeutschen Kanalnetz bis Braunschweig) war.
5. Moderne und sichere Verkehrswege sind eine unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft. Der langanhaltende wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik ist nicht

zuletzt darauf zurückzuführen, daß das Verkehrswegenetz zügig ausgebaut wurde. Es war Schrittmacher für das Wirtschaftswachstum. Moderne Verkehrswege gaben zugleich Anreize für Investitionen in strukturschwachen Gebieten. Der wirtschaftliche Aufschwung in der ehemaligen DDR wird deshalb erheblich verzögert werden, wenn dort nicht unverzüglich zumindest ein "Kernnetz" entsteht, das auch in den westlichen Teilen der ehemaligen Bundesrepublik und zu den RGW-Staaten, namentlich Polen und der CSFR, Verbindungen und Anreize für Investitionen schafft. Auch der Ausbau eines bestehenden Kernnetzes dürfte in vielen Fällen Planfeststellungsverfahren erfordern. Eine Verfahrensbeschleunigung ist deshalb nicht nur bei Neubauten, sondern auch beim Ausbau des Kernnetzes erforderlich.

6. Der so dringend erforderliche Aufschwung ist unter den gegebenen planungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erreichbar. Nach dem heutigen Planungsrecht, das aus der Dreistufigkeit "Bundesverkehrswegeplan/Bedarfsplan – Raumordnungsverfahren/Linienbestimmung – Planfeststellung" besteht, benötigen z. B. große Bauvorhaben im Verkehrsbereich vom ersten Planungsschritt bis zum Baubeginn der Bauausführung (Verkehrsfreigabe) regelmäßig einen Zeitbedarf von über 10 bis 20 Jahren. Ursachen hierfür sind zahlreiche nacheinander ablaufende Abstimmungs- und Abwägungsverfahren auf administrativer und größtenteils auf gerichtlicher Ebene. Sehr häufig steht dabei die Frage der Notwendigkeit des Vorhabens im Mittelpunkt der Erörterungen und der Entscheidungen. Für eine begrenzte Zahl von Vorhaben in den neuen Ländern sind beschleunigte Verfahren zwingend notwendig, um eine schnelle Verkehrserschließung zu erreichen.
7. Bei Anwendung des geltenden Planungsrechtes müßte letztlich auch für Verkehrsinvestitionen in den neuen Bundesländern mit dem genannten Zeitbedarf gerechnet werden. Dabei wird es in den neuen Bundesländern anders als in der bisherigen Bundesrepublik nicht nur um eine Zukunftsvorsorge für ein weiterhin wachsendes Verkehrsaufkommen gehen. Vielmehr ist in den neuen Ländern zunächst die Grundlage für ein den heutigen Ansprüchen des Verkehrs gewachsenes Verkehrsnetz zu schaffen. Mit dem Beitritt der neuen Länder ist schlagartig eine neue Situation entstanden, der es

im Hinblick auf die im Grundgesetz gebotene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen gilt."

c) *Koalitionsvereinbarung*

Am 16. Januar 1991 schlossen die Vorsitzenden der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, der Christlich Sozialen Union und der Freien Demokratischen Partei die Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ab. Bereits unter dem ersten Gliederungspunkt "Wirtschaftspolitik" heißt es:

"Infrastrukturmaßnahmen sollen durch Vereinfachung und Konzentration von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren deutlich beschleunigt werden, insbesondere in den neuen Bundesländern."³⁶

Dieser Gesichtspunkt wird unter dem Unterliederungspunkt 7 (Neue Bundesländer) noch einmal aufgegriffen:

"Voraussetzung für ein dynamisches Wachstum privater Investitionen in den neuen Ländern ist die zügige Schaffung einer adäquaten Infrastruktur. Für die neuen Bundesländer sollen Infrastrukturvorhaben durch Vereinfachung und Konzentration von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren deutlich beschleunigt werden. Dabei geht es insbesondere um eine Reduzierung der Verfahrensstufen und um Beschleunigung der Raumordnungs-, Planfeststellungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren für Straßen und Schienenbau."³⁷

Mehr in die Einzelheiten geht der Gliederungspunkt XI (Verkehrspolitik), dessen Ziff. 12 lautet:

"Verfahrensverkürzung bei großen Investitionsvorhaben

Der zügige Ausbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist nur möglich, wenn Entscheidungen über Großinvestitionen, insbesondere im Verkehrsbereich, schnell getroffen und umgesetzt werden können. Da dies mit den herkömmlichen Planungsverfahren

36 Koalitionsvereinbarung, S. 1

37 Ebd., S. 10.

nicht möglich ist, wird die Bundesregierung alle rechtlich möglichen Maßnahmen zur Beschleunigung ergreifen. Die zuständigen Ressorts werden beauftragt, unverzüglich Vorschläge für – zeitlich befristete und regional beschränkte – allgemeine Gesetzesänderungen zur Verfahrensbeschleunigung zu erarbeiten.

In einer Ausnahmesituation kann es trotz der Verkürzung des Rechtsschutzes zulässig sein,

- die sonst vorgesehene behördliche Planungsentscheidung
- sowie die damit verbundenen Enteignungen im Wege einer Legalenteignung

durch Maßnahmegesetz zu ersetzen.

Die zuständigen Ressorts werden in Abstimmung mit den Verfassungsressorts beauftragt, unverzüglich zu prüfen, bei welchen konkreten Einzelprojekten, insbesondere im Verkehrsbereich, die Voraussetzungen für solche Gesetze vorliegen.³⁸

d) *Sonstige Beschlüsse und Stellungnahmen*

Die Verkehrskonferenz der CDU/CSU-Landtagsfraktionen befaßte sich am 18. und 19. Januar 1991 in Stuttgart u.a. mit dem Schwerpunktthema (A 2) "Abbau von bürokratischen Hemmnissen sowie Bündelung und Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrswegebau" und faßte hierzu folgenden Einzelbeschluß:³⁹

"Die bisherige Vierstufigkeit des Planungsverfahrens im Verkehrswegebau – Bedarfsplan, Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren und Planfeststellungsverfahren – hat sich insbesondere in zeitlicher Hinsicht als großes bürokratisches Hemmnis bei der Realisierung von dringend notwendigen Infrastrukturmaßnahmen erwiesen. Diese Einzelverfahren müssen zeitlich gestrafft und vereinfacht werden, wobei die vorgeschriebenen Bürgerbeteiligungen grundsätzlich nicht tangiert werden dürfen. Ein neuer Weg könnte darin bestehen, die Vierstufigkeit des Verfahrens für enu-

38 Ebd., S. 63 f.

39 Neue Wege in der Verkehrspolitik, Beschlüsse der Verkehrskonferenz am 18./19. Januar in Stuttgart, 1991, S. 6 ff.

merativ aufgeführte Vorhaben – evtl. nur für eine bestimmte Zeit – durch ein Gesetzgebungs- und ein Verwaltungsverfahren zu ersetzen.

Folgende Schritte erscheinen möglich und rechtlich unbedenklich

- Feststellung von Neu- und Ausbaumaßnahmen des "vorrangigen Bedarfs" durch Gesetz (enumerative Vorhabenaufzählung),
- Aufstellung hinreichend konkretisierter Anlagen zu diesem Gesetz, die das Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren ersetzen,
- Klärung aller noch offenen Fragen im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren unter Beachtung des Abwägungsgebotes.

Dem Interesse der Träger öffentlicher Belange, insbesondere der Kommunen, könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß sie im Rahmen eines Hearings vom Gesetzgeber gehört werden. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit, die nach der derzeitigen Rechtslage auf allen Verfahrensstufen erfolgen muß, würde bei den Maßnahmen des 'vorrangigen Bedarfes' wie bisher im Planfeststellungsverfahren stattfinden.

Mit dieser speziellen Neuregelung für den "vorrangigen Bedarf" wirkt der Gesetzgeber entscheidend auf die Planung ein. Es kann neben der Vereinfachung des Verfahrens mit einer Verkürzung der Zeit zwischen Planung und Baubeginn um etwa die Hälfte gerechnet werden.

Die CDU/CSU-Landtagsfraktionen fordern den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber auf, die o.a. Grundsätze zur Vereinfachung und Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsverfahren in Handlungskonzepte umzusetzen und dabei für Neu- und Ausbaumaßnahmen folgende neue Rangstufen des Bedarfs vorzusehen:

- Vorrangiger Bedarf,
- dringlicher Bedarf und
- weiterer Bedarf.

Die Verfahrensabläufe für die Maßnahmen des 'dringlichen Bedarfes' und des 'weiteren Bedarfes' werden nicht geändert."

Nicht nur die **Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer** sprachen sich für eine beschleunigte Verkehrsanbindung an den westlichen Teil Deutschlands aus, wobei eine deutliche Vorliebe für Maßnahmegesetze erkennbar wurde⁴⁰. Auch die **Verkehrsministerkonferenz** faßte auf ihrer Sitzung am 27. und 28. Februar 1991 in Duisburg unter Punkt vier der Tagesordnung einstimmig folgenden Beschluß:

"Die Verkehrsminister und -senatoren der Länder bekräftigen, daß die Planungs- und Verfahrensabläufe für den Verkehrswegebau deutlich beschleunigt werden müssen.

Sie begrüßen daher die Absicht des Bundes, mit Hilfe eines Investitionsmaßnahmegesetzes Verkehrsvorhaben in den sechs neuen Ländern und zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen Ost und West zu beschleunigen.

Sie unterstützen ferner die zusätzlichen Überlegungen, durch ein 'Beschleunigungsgesetz' die planungsrechtlichen Abläufe zu vereinfachen und zu straffen und damit eine erhebliche Verkürzung der Planungszeiträume zu erreichen.

Die Verkehrsminister und -senatoren beauftragen eine Arbeitsgruppe unter der Federführung Bayerns mit der Erarbeitung geeigneter Vorschläge für ein Beschleunigungsgesetz mit dem Ziel, unter Berücksichtigung der dringenden Aufgaben in den sechs neuen Ländern diese Regelung möglichst gleichzeitig in Kraft zu setzen. Die Länder sind bereit, sich außerdem intensiv an den vorbereitenden Arbeiten der Bundesregierung für die notwendigen Rechtsänderungen zu beteiligen.

Die Konferenz wird sich mit dem Ergebnis ihres Arbeitskreises auf ihrer Sondersitzung am 6. Mai 1991 befassen."

Am 22. Februar 1991 beantragte die **Fraktion der CDU im Landtag von Baden-Württemberg**, die Landesregierung u.a. um einen Bericht zu ersuchen, welche Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungsverfahren bisher in die Praxis umgesetzt worden seien, und folgende Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen:

40 Vgl. Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Mecklenburg-Vorpommern an den Präsidenten des Bundesrates vom 22.2.1991.

1. die Einführung einer gesetzlich normierten Pflicht zur vorrangigen Befassung von Trägern öffentlicher Belange mit Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur;
2. die Bindung der Beteiligten an einmal getroffene Stellungnahmen für das gesamte weitere Verfahren;
3. die Ausschöpfung zivilrechtlicher Beschleunigungsinstrumente bei der Mitwirkung außerbehördlicher Spezialisten wie Vertragsstrafen bei Verzug oder Erfolgshonorar bei Unterschreiten vorgegebener Fristen;
4. die Einführung von Projektteams, in denen von Anfang bis Ende eines gesamten Verfahrens Behördenmitarbeiter in institutionalisierter Form zusammengefaßt werden, zur Konzentration und Verantwortung.⁴¹

Mit Schreiben vom 20. März 1991 Nr. 3-0215/13 nahm hierzu das Verkehrsministerium Stellung und führte u.a. aus:

"Die Landesregierung mißt der Beschleunigung der Verfahren für Projekte der Verkehrsinfrastruktur eine wesentliche Bedeutung zu. Die neue Landesregierung tritt dafür ein, die für die neuen Bundesländer vorgesehene Regelung, die Vierstufigkeit von Planungsverfahren durch ein Gesetzgebungs- und ein Verwaltungsverfahren zu ersetzen, eingehend auf die Übernahme auch bei uns zu prüfen. Die Ressorts wurden bereits aufgefordert, sämtliche Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren unter anderem für Projekte der Verkehrsinfrastruktur zu untersuchen. Vom Verkehrsministerium werden im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien die Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planungsverfahren geprüft und konkrete Vorschläge erarbeitet. Die Untersuchungen sollen bis Ende des Jahres abgeschlossen sein."

In der Folgezeit fanden zahlreiche Sachverständigenanhörungen der Fraktionen statt⁴², die vorwiegend informativen Charakter hatten.

41 LT-Drucks. 10/4813. S. auch LT-Drucks 10/2415.

42 Vgl. etwa Verkehrspolitischer Tag der CDU-Fraktion im Landtag von Brandenburg vom 22.5.1991, Prot. und Presseinformation.

3. "Verkehrspolitik Deutsche Einheit"

a) Zielsetzung

Unter Bezugnahme auf die Koalitionsvereinbarung teilte der Bundesminister für Verkehr mit:

"Das geeinte Deutschland braucht so rasch wie möglich leistungsfähige Verkehrswege. Ohne sie ist der dringend benötigte wirtschaftliche Aufschwung in den neuen Bundesländern nicht erreichbar. Gute Verbindungen der Wirtschaftszentren im Osten sichern nicht nur Mobilität, sondern auch Standortqualität und Arbeitsplätze. Die Verkehrswegeinfrastruktur im Osten ist 4 Jahrzehnte lang vernachlässigt worden. Sanierung und Ausbau müssen jetzt umso schneller erfolgen.

Diese Tatsache bestimmt den Inhalt der Verkehrspolitik und diktiert das Tempo ihrer praktischen Umsetzung. Wir arbeiten zügig an einem Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan, der die schnellstmögliche Angleichung der Verkehrsinfrastruktur im Osten an den Qualitätsstandard im Westen zum Ziel hat und zugleich die Verkehrsinfrastruktur in Ost und West auf die Anforderungen des Europäischen Binnenmarktes vorbereitet. Deutschland wird zunehmend Drehscheibe des Verkehrs in Europa. Wir beabsichtigen, den gesamtdeutschen Verkehrswegeplan noch Ende dieses Jahres fertigzustellen. Der Verkehr in der Ost-West-Richtung hat sich gegenüber der Situation vor 2 Jahren verzehnfacht. Auch in Nord-Süd-Richtung ist das Verkehrswachstum ungebrochen, es wird in den nächsten Jahren auch im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt am 1.1. 1993 neue Dimensionen annehmen. Der bereits sehr starke Personenverkehr in Deutschland wird in den kommenden Jahren um weitere rund 20 % zunehmen, der Güterverkehr um etwa 40 %. In Ostdeutschland wird der stärkste Zuwachs für den Straßenverkehr zu verzeichnen sein.

Dieses Wachstum kann nur bewältigt werden, wenn die Verkehrsinfrastruktur den steigenden Anforderungen unter Berücksichtigung des Umweltschutzes so schnell wie möglich angepaßt wird.

Der Ausbau der Verkehrswege muß umgehend einsetzen. Zug um Zug muß in verkehrswirksamen Teilabschnitten kurzfristig Erfolg spürbar werden.

Daher haben wir auf der Grundlage planerischer Vorarbeiten und im Vorgriff auf den Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan diejenigen Verkehrsprojekte ausgewählt, die eine Schlüsselfunktion für das Zusammenwachsen der alten und neuen Bundesländer haben und schnell realisiert werden müssen. Ich beabsichtige, noch im Frühjahr einen Kabinettschluß über dieses Maßnahmenpaket herbeizuführen und damit die Grundlage zur Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung für eine Beschleunigung der Planungsverfahren zu schaffen. Ich möchte diese Vorhaben "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" bezeichnen. Für diese unbestritten vorrangigen Vorhaben darf keine Zeit verloren werden. Mir der Ausarbeitung der Entwurfsplanung wird daher bereits jetzt begonnen. Den zuständigen Fachleuten im Ministerium ist dazu der Auftrag erteilt worden. Die erforderliche Zusammenarbeit mit meinen Länderkollegen und den beteiligten Bundesressorts ist eingeleitet.⁴³

Weiter führte Bundesminister *Krause* aus:

"Lassen Sie mich abschließend nochmals die Bedeutung des Zeitfaktors unterstreichen:

Ziel muß es sein, die Maßnahmen so schnell wie möglich umzusetzen. Planungszeiten wie im Westen bislang üblich – von 10 bis 15 Jahren – können wir uns nicht leisten. Über die Wichtigkeit aller aufgezählten Maßnahmen besteht breiter Konsens. Wir werden mit der Planung dieser Projekte bereits vor Abschluß des Bundesverkehrswegeplans beginnen, um nicht unnötig Zeit zu verlieren. Finanzmittel hierfür sind schon für 1991 bereitgestellt. Hand in Hand mit dem jetzt von mir gegebenen Startschuß für die technische Planung müssen noch im Frühjahr Beschlüsse in Richtung planungsrechtliche Verbesserungen gefaßt werden. Nur mit Hilfe dieser Gesetze erreichen wir, daß bereits in 2 bis 3 Jahren spürbare Verbesserungen erzielt werden. Die Planungszeiten sollen mit rechtsstaatlichen Mitteln gestrafft werden, ohne daß Einspruchsrechte der Bürger geschmälert werden.

43 Vgl. Der Bundesminister für Verkehr teilt mit: Bundesverkehrsminister Krause gibt Startschuß für "Verkehrspolitik Deutsche Einheit", Januar 1991, S. 2 f.

Im übrigen möchte ich nicht verschweigen, daß eine Beschleunigung auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wichtig ist.⁴⁴

b) *Verkehrsprojekte*

Im Hinblick auf den Schienenverkehr geht die "Verkehrspolitik Deutsche Einheit" dahin, in fünf Korridoren das Schienennetz auszubauen, nämlich

- * Berlin – Hannover mit Verlängerung ins Ruhrgebiet und nach Köln,
- * Berlin – deutsche Nordseehäfen,
- * Berlin – Stuttgart/München,
- * Sachsen/Thüringen – Rhein/Ruhr sowie
- * Sachsen/Thüringen – Rhein/Main.

Vordringlich sollen hier neun Schienenstrecken von nationaler Bedeutung realisiert werden:

- * Lübeck/Hagenow – Stralsund (1),
- * Hamburg – Büchen – Berlin (2),
- * Uelzen – Salzwedel – Stendal (3),
- * Schnellbahnverbindung Hannover – Berlin (4),
- * Helmstedt – Magdeburg (5),
- * Eichenberg – Halle (6),
- * Bebra – Erfurt (7),
- * Nürnberg – Erfurt – Halle/Leipzig – Berlin (8),
- * Leipzig – Dresden (9).

Bezüglich des Ausbaus des **Binnenwasserstraßennetzes** werden die Sanierung und der Ausbau des Mittellandkanals und des Elbe-Havel-Kanals für dringlich gehalten.

44 Ebd., S. 8 f.

Was das Straßennetz angeht, so wird der Ausbau der wichtigsten Ost-West-Transversalen für dringend angesehen. Folgende Achsen sollen vordringlich saniert und ausgebaut werden:

- * Nordachse in Mecklenburg-Vorpommern (10),
- * A 2 Hannover – Magdeburg – Berlin (11),
- * A 9 Nürnberg – Leipzig – Berlin (12),
- * Göttingen – Halle (13),
- * Halle – Magdeburg (14),
- * A 4 Bad-Hersfeld – Erfurt – Dresden – Bautzen und Verlängerung nach Görlitz (15),
- * Verbesserung der Verbindung Erfurt – Schweinfurt (16).

4. Zusammenfassung

Die beschleunigte Verkehrsanbindung der neuen Bundesländer wird somit auf **zweifache Weise** angegangen. Durch ein Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz sollen Verfahrenshemmnisse für Verkehrsprojekte in den neuen Bundesländern und zur Anbindung der neuen Bundesländer abgebaut werden. Für bestimmte Vorrangprojekte wird zusätzlich an Investitionsmaßnahmengesetzen gearbeitet.

II. BESCHLEUNIGUNGSVORHABEN IN DEN BUNDESLÄNDERN

1. Allgemeines

Der Abbau der Verfahrenshemmnisse wird auch in den Bundesländern betrieben. Hier sollen die Beschleunigungsmöglichkeiten vor allem für die alten Bundesländer fruchtbar gemacht werden, während man den neuen Bundesländern Fehlentwicklungen von vornherein ersparen will. Die Konzeption der Maßnahmegesetze ist auf Länderebene außer in Bayern, soweit ersichtlich, nicht ins Auge gefaßt.

2. Die Bayerischen Vorschläge

Auf der Verkehrsministerkonferenz in Duisburg am 27. und 28. Februar 1991 beauftragten die Verkehrsminister und -senatoren eine Arbeitsgruppe unter der Federführung Bayerns mit der Erarbeitung geeigneter Vorschläge für ein Beschleunigungsgesetz mit dem Ziel, unter Berücksichtigung der dringenden Aufgaben in den sechs neuen Ländern diese Regelungen möglichst gleichzeitig in Kraft zu setzen. Die Arbeitsgruppe tagte am 10. und 11. April in München. Dort wurde festgestellt, daß der Entwurf eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes und die Investitionsmaßnahmengesetze auf die spezifischen Bedürfnisse der neuen Länder zugeschnitten seien. Damit seien die Möglichkeiten einer Beschleunigung der Planungs- und Verfahrensabläufe aber noch nicht ausgeschöpft. Vor allem müßten bundesweit Beschleunigungsmaßnahmen eingeführt werden⁴⁵:

"Für bundesweit greifende Beschleunigungsmaßnahmen spricht:

- Die Herstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur im gesamten Bundesgebiet liegt im gesamtstaatlichen Interesse. Ihre Verwirklichung ist nach der Herstellung der staatlichen Einheit dringender denn je. Sie erhält durch den bevorstehenden europäischen Binnenmarkt zusätzlich an Gewicht.
- Die notwendige solidarische Hilfe für die neuen Länder ist nur möglich, wenn die Standards der Planungs- und Verfahrensabläufe bundesweit so gestaltet werden, daß personelle Kapazitäten freigesetzt werden können.
- Die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse ist nicht nur eine Aufgabe des Bundes, sondern auch der Länder. Neben den zentralistischen Instrumentarien der geplanten Bundesgesetze müssen auch Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die die Möglichkeiten der föderalistischen Ordnung ausschöpfen. Diese Maßnahmen müssen die geplanten sondergesetzlichen Regelungen des Bundes für die neuen Länder wegen der gebotenen Rücksichtnahme auf die in diesen Ländern noch aufzubauende Verwaltungskapazität sowie auf die Dringlichkeit der dort zu bewältigenden Aufgaben unberührt

45 Prot., S. 4.

lassen; sie sollten aber – schon im Interesse der Rechtseinheit – möglichst zeitgleich mit diesen in Kraft gesetzt werden."

Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich einig, daß die gesetzestechnische Verknüpfung der Beschleunigungsmaßnahmen für die neuen und alten Länder nicht zu einer Verzögerung der dringend gebotenen Beschleunigungsmaßnahmen für Verkehrsprojekte in den neuen Ländern führen dürfe. Die namentlich von Bayern favorisierte Konzeption der Beschleunigungsmaßnahmen in Gesamtdeutschland stieß aus eben diesen Erwägungen auf Bedenken und vermochte sich deshalb im Bundesrat⁴⁶ nicht durchzusetzen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Thematik "Beschleunigung von Verkehrsvorhaben in Deutschland" an Aktualität verloren hätte. Vielmehr wurden übergreifende Beschleunigungsbemühungen lediglich vorübergehend zurückgestellt, um die beschleunigte Verkehrsanbindung der neuen Bundesländer nicht zu gefährden. Die zurückgestellten Beschleunigungsvorhaben bleiben einer gesonderten Darstellung vorbehalten⁴⁷.

3. Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz

An einem Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz wurde schon lange vor der deutschen Einigung gearbeitet. Hinzuweisen ist lediglich auf die Musterentwürfe von 1956 und 1976⁴⁸, deren Fortschreibung eine Daueraufgabe blieb. Nach dem Beitritt der neuen Bundesländer haben diese Arbeiten noch größere Bedeutung erlangt, da sie die dort zu erlassenden Straßengesetze schon von Anfang an beeinflussen können. Der Länderfachausschuß "Straßenbaurecht" richtete daher im Oktober 1990 einen Unterausschuß "Länderstraßengesetze" ein, der den Musterentwurf von 1976 überarbeiten sollte. Der Unterausschuß führte im Frühjahr und Sommer 1991 drei Sitzungen durch und erarbeitete bereits zum

46 Vgl. BR-Drucks 303/2/91.

47 Sie sollen auf dem Verkehrsgerichtstag in Goslar im Januar 1992 vorgestellt werden.

48 Vgl. S. 391 ff.

20. April 1991 einen neuen Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz⁴⁹. Der Musterentwurf 1991 liegt nunmehr, angereichert um den Entwurf einer amtlichen Gesetzesbegründung, in der Fassung vom 18. September 1991 vor⁵⁰. Er enthält auch einige Bestimmungen, die zur Verkürzung der Verwaltungsverfahren beitragen dürften.

49 Wiesbaden 1991.

50 Einzelheiten bei *Korn*, Band 1, S. 75 ff.

C. DER ENTWURF EINES GESETZES ZUR BESCHLEUNIGUNG DER PLANUNGEN FÜR VER- KEHRSWEGE IN DEN NEUEN LÄNDERN SOWIE IM LAND BERLIN

I. Entstehungsgeschichte

1. Referentenentwurf

Nach mehreren Expertengesprächen wurde Anfang 1991 im Bundesministerium für Verkehr der Entwurf eines Beschleunigungsgesetzes erstellt⁵¹ und in der Fassung vom 15. März 1991 den Verbänden zur Stellungnahme vorgelegt⁵². Namentlich der Verkehrsclub der Bundesrepublik Deutschland e.V. (VCD) ließ ein Rechtsgutachten erstatten, das zum Ergebnis gelangt, der Entwurf verstoße gegen Europarecht⁵³.

Der Referentenentwurf bestand aus zwölf Paragraphen. § 1 regelte die Geltungsdauer und den Anwendungsbereich des Gesetzes. Als Endpunkt für die Geltungsdauer des Gesetzes war der 31. Dezember 1999 vorgesehen. Nach § 11 RefE konnten vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden. Planungen,

- 51 Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege des Bundes in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (zit. in der Folge: RefE). Vorausgegangen war der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege des Bundes vom 25.2.1991.
- 52 Vgl. FAZ Nr. 90 vom 18.4.1991, S. 15; ferner die Stellungnahme des Vorsitzenden des Verkehrsausschusses des Bundestags *Jobst* (CSU) vor der Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn vom 24.4.1991, Der Tagesspiegel Nr. 13 857 vom 25.5.1991, S. 4. Ferner *Wichmann*, Straßenbau: Bonn macht Tempo, Wirtschaftswoche Nr. 17 vom 19.4.1991, S. 19 f.; *Blüthmann/Vorholz*, Krause, der Temposünder, DIE ZEIT Nr. 19 vom 3. 5.1991, S. 21.
- 53 Rechtsgutachten des Institutes für Umweltrecht (Bremen) zum Planungsbeschleunigungsgesetz des Bundesverkehrsministeriums, Mai 1991. Ferner *Viebrock*, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP, IUR 1991, 113 ff.

für die ein Verfahren nach den Vorschriften des Beschleunigungsgesetzes begonnen wurde, sollten auch nach dem 31. Dezember 1999 nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen sein (§ 11 Abs. 2 RefE). Das Gesetz sollte gelten "für die Planung des Baus und der Änderung von Verkehrswegen des Bundes und von Verkehrsflughäfen in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes", wobei zu den Verkehrswegen auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen zählen (§ 1 Abs. 1 RefE). Die Bestimmung der Verkehrswege im einzelnen sollte durch Rechtsverordnung des Bundesministers für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen (§ 1 Abs. 2 RefE). Was die **Beschleunigungsmaßnahmen** angeht, so sah der Entwurf im Hinblick auf die **Planungsverfahren** vor, daß der Bundesminister für Verkehr die **Linienführung** der Verkehrswege im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Ländern bestimmt⁵⁴. Das Benehmen sollte als hergestellt gelten, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat (§ 2 Abs. 1 RefE). Die §§ 15 und 16 UVPG und die Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 wurden für unanwendbar erklärt (§ 2 Abs. 2 RefE). Das **Planfeststellungsverfahren** wurde durch § 3 RefE gestrafft, der **Plangenehmigung** wurden die Wirkungen der Planfeststellung zugesprochen (§ 4 Abs. 2 RefE). Für Verkehrsflughäfen sah § 10 RefE vor, daß bei der Planung des Baus und der Änderung § 6 LuftVG nicht anzuwenden und daß der nach § 12 Abs. 1 Satz 1 LuftVG für den Ausbau vorgeschriebene Plan von der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluß festzulegen sei. Die **Vorarbeiten** bei Verkehrswegen von Bundesbahnlinien und Bundesfernstraßen wurden durch § 6 Abs. 1 RefE gleichgestellt. Bei Verkehrsflughäfen trat an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde (§ 6 Abs. 2 RefE). **Enteignungsverfahren, Enteignungsentschädigung und enteignungsrechtli-**

54 Bei Bundeswasserstraßen bleibt es beim Einvernehmen der zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft zuständigen Behörden.

cher Rechtsschutz sollten sich nach dem Baugesetzbuch richten (§ 9 RefE); die vorzeitige Besitzeinweisung erfuhr eine ausführliche eigenständige Regelung in § 7 RefE. Ist der Eigentümer eines Grundstückes, auf dem Vorarbeiten durchzuführen sind oder für das eine vorzeitige Besitzeinweisung stattfindet, nicht zu ermitteln, so sollte der Bürgermeister der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, Vertreter des Eigentümers sein (§ 8 RefE). Mit Beschleunigungsmaßnahmen im Verwaltungsgerichtsverfahren beschäftigte sich schließlich § 5 RefE. Vorgehen war die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für Streitigkeiten über Vorhaben, auf die das Beschleunigungsgesetz anwendbar ist (§ 5 Abs. 1 RefE). Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluß und gegen eine Plangenehmigung sollten keine aufschiebende Wirkung haben (§ 5 Abs. 2 Satz 1 RefE). Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung war fristgebunden (§ 5 Abs. 2 Satz 2 bis 4 RefE). Entsprechendes galt für die Angabe von Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung der Kläger sich im Verwaltungsgerichtsverfahren beschwert fühlt (§ 5 Abs. 3 Satz 1 RefE). § 12 RefE betraf das Inkrafttreten des Gesetzes.

2. Regierungsentwurf

Von den Verkehrsministern der Länder wurde das Vorhaben am 6. Mai 1991 nachdrücklich begrüßt⁵⁵. Das Bundeskabinett verabschiedete am 9. Mai 1991 den nur hinsichtlich der Geltungsdauer um vier Jahre verkürzten, im übrigen aber im wesentlichen unveränderten RefE⁵⁶. Am 24. Mai 1991 übersandte der Bundeskanzler den "Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)"⁵⁷ dem Bundesrat. Die Stellungnahme zum Gesetzentwurf

55 Vgl. FAZ Nr. 105 vom 7.5.1991, S. 1.

56 Vgl. *Berliner Morgenpost* Nr. 107 vom 9./10.5.1991, S.1; FAZ Nr. 107 vom 10.5.1991, S. 2; Graf Hohenthal, Schneller planen für den Verkehr, FAZ Nr. 108 vom 11.5.1991, S. 11.

57 BR-Drucks. 303/91.

beschloß der Bundesrat in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991⁵⁸. Die Gegenäußerung der Bundesregierung wurde am 28. August 1991 abgestimmt; am folgenden Tag wurde der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf im Bundestag eingebracht⁵⁹. Der Bundestag überwies den Entwurf am 6. September 1991 an die Ausschüsse⁶⁰. Am 30. Oktober 1991 führte der Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestags eine formlose Sachverständigenanhörung zu dem Entwurf durch, die durch schriftliche Arbeitspapiere der Sachverständigen vorbereitet wurde⁶¹. In den Stellungnahmen war auch die im Auftrag von Greenpeace e.V. Berlin erstattete Gutachterliche Überprüfung der Rechts- und Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum "Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz" zu berücksichtigen, die Teile des Entwurfs für verfassungswidrig deklariert, vorwiegend aber rechtspolitische Bedenken erhebt⁶². In die

58 BR-Drucks. 303/91 Anl. Zu den Empfehlungen der Ausschüsse vgl. BR-Drucks. 303/1/91. Anträge der Länder. BR-Drucks. 303/2/91 (Bayern); 303/3/91; 303/4/91 (Nordrhein-Westfalen); 303/5/91; 303/6/91; 303/7/91; 303/8/91; 303/9/91 (Niedersachsen); 303/10/91 (Rheinland-Pfalz); 303/11/91; 303/11/91 (Hamburg).

59 BT-Drucks. 12/1092. Der Entwurf wird in der Folge zitiert als EBeschlG.

60 Vgl. wib 14/1991, S. 31.

61 Grundlage war ein Beschluß des Verkehrsausschusses vom 18.9.1991. Der Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung wurde abgelehnt; vgl. wib 15/91, S. 45. Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind zusammengefaßt in den Ausschußdrucks. -120 bis 128.

62 Das Gutachten datiert vom 12.9.1991 und wurde erarbeitet von Rechtsanwalt *Hartmut Gafner*, Rechtsanwalt *Dr. Klaus-Martin Groth* sowie *Stefan Klinski*. Eine Würdigung erfolgt mittelbar bei der Darstellung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfs. Generell ist folgendes zu bemerken: Das Gutachten beginnt mit einer verkürzten und oberflächlichen Darstellung des Planungsrechts und geht dann die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs durch. Dem räumlichen Zuschnitt des Gesetzes wird die Konformität mit Art. 3 GG attestiert. Sodann versucht das Gutachten selbst zur Beschleunigung beizutragen, indem es sich für die Streichung der Linienbestimmung unter Hinweis auf die Bedarfsplanung und Weisungsrechte des Bundes ausspricht. Daß dem Bund im Raumordnungsverfahren keine Weisungsrechte zustehen, wird übersehen oder unterschlagen. Zu den Fristen fiel den Gutachtern substantiell nicht mehr ein als die "Beeinträchti-

gleiche Richtung zielt der Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5. September 1991⁶³.

II. INHALT DES BESCHLEUNIGUNGSGESETZES

1. Anwendungsbereich und Geltungsdauer

a) Anwendungsbereich

Die Bestimmung des Gegenstands des Beschleunigungsgesetzes bereitet Schwierigkeiten, die mit der Terminologie zusammenhängen⁶⁴. Der Regierungsentwurf erstreckte sich auf die Planung des Baus und der Änderung von: 1. Verkehrswegen des Bundes; 2. Verkehrsflughäfen; 3. Stra-

gung der wunderschönen Alleen". Der Charakter der Fristen ist verkannt. Nicht erwähnt sind die mit dem Grundrechtsschutz durch Verfahren verknüpften Mitwirkungslasten. Die Plangenehmigung ist wohl nur für die Gutachter ein "völlig neues Planinstrument", dessen vorhandene Erscheinungsformen wenig später zudem doch behandelt werden. Im übrigen bauen die Gutachter einen Pappkameraden auf, der dann durch verfassungskonforme Auslegung des Entwurfs zur Strecke gebracht wird. Von einer "Umgehung" des § 29 BNatSchG kann nicht die Rede sein, da eine Beteiligung der Naturschutzverbände schon bisher etwa bei der Anlegung von Militärflyghäfen nicht vorgesehen war. Zur schleichenden Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Verbänden bei staatlichen Vorhaben trägt der Entwurf allerdings nicht bei. Er setzt insofern ein Signal, das von den betroffenen Verbänden klar verstanden und bekämpft wird. Das ist natürlich legitim. Die Verwechslung von rechtspolitischen mit verfassungsrechtlichen Argumenten, die im Greenpeace-Gutachten zur Methode gemacht ist, kann dagegen nicht hingenommen werden.

63 BT-Drucks. 12/1118.

64 Das Gesetz insgesamt betrifft die Planungen für *Verkehrswege*. In einem umfassenden Sinne zählen zu den Verkehrswegen auch die Verkehrsflughäfen. Die Begründung des Regierungsentwurfs unterscheidet demgegenüber mehrfach Verkehrswege des Bundes, Verkehrswege des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs und Verkehrsflughäfen (BR-Drucks. 303/ 91, S. 2, 11 f., 13, 17). Damit steht nicht immer eindeutig fest, was gemeint ist, wenn der Entwurf den Ausdruck "Verkehrsweg" gebraucht.

Benbahnen i.S. v. § 4 Abs. 1 und 2 PBefG in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Entwurf); 4. Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes. An Stelle des gesetzlich nicht definierten Begriffs des "Verkehrsweges des Bundes" führt die Stellungnahme des Bundesrates im einzelnen Verkehrswege der Bundeseisenbahnen sowie Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen neben den Verkehrsflughäfen, Straßenbahnen und Fernverkehrswegen auf⁶⁵. Die Bundesregierung hat dieser Änderung zugestimmt. Zu den Verkehrswegen zählen auch die für den Betrieb notwendigen Anlagen. Ob man "Zu den Verkehrswegen" insoweit als "Verkehrswege des Bundes" zu verstehen hat, erscheint fraglich⁶⁶. Durch den Verzicht auf den Terminus "Verkehrsweg des Bundes" ist eine gegenständliche Beschränkung von § 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs wohl nicht mehr möglich. Auch notwendige Anlagen jedenfalls von Straßenbahnen fallen unter den Anwendungsbereich des Gesetzes⁶⁷. Daß der EBeschlG offen läßt, was "Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes" sind, ist an sich unschädlich, da eine Konkretisierung durch den Bundesminister für Verkehr erfolgt, der nach § 1 Abs. 2 EBeschlG mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung die Fernverkehrswege zwischen den alten und neuen Bundesländern im einzelnen festlegt. Dennoch dürfte die Regelung zu weit gehen.

65 BR-Drucks. 303/91, Anl., S. 1.

66 Das war wohl die Intention des Entwurfs. In der Begründung zu § 1 heißt es, das Gesetz finde für alle Verkehrswege des Bundes (Schiene, Straße, Wasserstraße) in den neuen Bundesländern und im Land Berlin Anwendung: "Es findet auch für die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen Anwendung; gedacht ist dabei vor allem an die Anlagen für die Stromzufuhr, die für die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecken notwendig sind. Außerdem sind Verkehrsflughäfen sowie Straßenbahnen (einschließlich Hoch- und Untergrundbahnen) in den neuen Ländern sowie im Land Berlin einbezogen."

67 Bei Verkehrsflughäfen könnte § 11 Abs. 2 des Entwurfs dagegen eine restriktivere Interpretation stützen.

b) *Geltungsdauer*

Die besonderen Vorschriften des Gesetzes gelten bis zum 31. Dezember 1995. Die sehr knappe Frist ist Ergebnis eines Kompromisses im Bundeskabinett⁶⁸. Realistischer war die ursprünglich vorgesehene Frist bis zum 31. Dezember 1999, die der Bundesrat mit wenig überzeugender Begründung allein für die Verkehrswege der Bundeseisenbahnen wiederherstellen will⁶⁹. Die faktische Geltungsdauer des Gesetzes ergibt sich freilich erst aus der Übergangsregelung in § 11 EBeschlG. Danach können vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden. Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, die nach den Vorschriften des Beschleunigungsgesetzes begonnen wurden, sind auch nach dem 31.12.1995 nach den Vorschriften dieses Gesetzes weiterzuführen. § 11 Abs. 2 Satz 2 EBeschlG beschreibt, wann die Planung als begonnen gilt.

2. **Beschleunigungen auf administrativer Ebene**

a) *Verfahrensstufen*

aa) Staatliche Planung, verstanden als Gesamtprozeß, erstreckt sich in die Zeit und setzt eine sinnvolle Abfolge von Entscheidungen voraus. Entscheiden besteht weitgehend aus der Verarbeitung von Informationen, wobei es gilt, die wichtigsten Informationen auszufiltern (Reduktion von Komplexität). Dies läßt sich durch Teilung der Entscheidungen erreichen. Eine Form geteilter Planungsentscheidungen ist die **stufenför-**

68 Vgl. oben Fußn. 56.

69 Von einer "Benachteiligung der Schiene als umweltverträglichstem Verkehrsträger" (BR-Drucks. 303/1, S. 2) kann wohl kaum die Rede sein, zumal Binnenwasserstraßen noch umweltverträglicher und Straßenbahnen mindestens ebenso umweltverträglich sind.

mige Planung⁷⁰, die dazu dient, bei der Planung auftretende Probleme schrittweise abzuarbeiten. Solche Probleme können sich aus der inner- und zwischenbehördlichen Koordination ergeben, aber auch auf das Außenverhältnis ausstrahlen. **Regelungen** gibt es nur im Außenverhältnis. **Echte** gestufte Verfahren liegen vor, wenn auf der jeweiligen Stufe eine rechtlich verbindliche außenwirksame Regelung getroffen werden kann⁷¹. Häufiger sind **unechte** gestufte Verfahren, bei denen die Stufenentscheidungen nur verwaltungsinterne Bindungen entfalten. Bei der Planung von **Bundeseisenbahnen, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen** sind **unechte gestufte** Verfahren durchzuführen. Ehe die verbindlichen Zulassungsverfahren, in der Regel Planfeststellungsverfahren, beginnen, müssen aufwendige Vorverfahren durchgeführt werden, deren Nutzen fraglich ist.

bb) Hinsichtlich der Rahmenplanung, der Definition der Planungsabsichten und der Voruntersuchungen enthält der EBeschlG keine Regelungen. Es bleibt dabei, daß die **verkehrspolitischen Grundentscheidungen** im Wege der Ausbauplanung erfolgen. Hier besteht freilich – schon mit Rücksicht auf die Planrechtfertigung – Regelungsbedarf, zumal die Handhabung von § 1 Abs. 2 FStrAbG durch die Rechtsprechung noch offen ist. Eine konkretere Bedarfsplanung in Form von Maßnahmegeetzen wäre hier sinnvoll⁷².

70 Vgl. *Ronellenfötsch*, Luftverkehrsrechtliches Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, in: Blümel (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 125 ff. (135 ff.).

71 Beispiele: § 71 BauO NW; § 7 b AtG; § 8 BImSchG.

72 Beispiel: § 56 Abs. 3 und 4 WaStrG; hierzu BVerwG vom 12.7.1985, BVerwGE 72, 15. Ferner *Ronellenfötsch*, Gutachten (Fußn. 1), S. 209 ff.

cc) Die Einführung der schon lange diskutierten **Umweltverträglichkeitsprüfung**⁷³ durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprü-

73 *Barzperger*, Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Straßenplanung, DVBl. 1987, 1 ff.; *Beckmann*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung und das rechtssystematische Verhältnis von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungsentscheidungen, DÖV 1987, 944 ff.; *Bleckmann*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Großvorhaben im Europäischen Gemeinschaftsrecht, WiVerw. 1985, 86 ff.; *Blümel* (Hrsg.), Planfeststellung und Flurbereinigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1987; *Boettcher*, Umweltverträglichkeitsprüfung und planerisches Abwägungsgebot in der wasserrechtlichen Fachplanung, Diss. Bonn 1983; *Bossmann*, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch verlagerte Konfliktbewältigung ?, DVBl. 1988, 724 ff.; *Braun*, Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP - in der Bauleitplanung, 1987; *Bunge*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, 1986; *ders.*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten, DVBl. 1987, 819 ff.; *Cupei*, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1986; *Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, 1987, 391 ff.; *ders.*, Zum rechtlichen Geltungsanspruch eines Berücksichtigungsgebots hinsichtlich des Ergebnisses von Raumordnungsverfahren (mit Umweltverträglichkeitsprüfung) - UVP - und zu etwaigen Konsequenzen für die Verfahrensstufung und die (Öffentlichkeits-) Beteiligung vor dem Hintergrund der EG-UVP-Richtlinie, DVBl. 1987, 827 ff.; *ders.*, Der Entwurf eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeit: Musterfall querschnittsorientierter Gesetzgebung aufgrund EG-Rechts?, NVwZ 1988, 969 ff.; *Erbguth/Schoeneberg*, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WiVerw. 1985, 102 ff.; *Gassner*, Zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeit bestimmter Projekte im Naturschutz und in der Landwirtschaft, AgrarR 1986, 337 ff.; *Heide*, Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in Praxis und Wissenschaft, LKr 1986, 502 ff.; *Hoppe/Püchel*, Zur Anwendung des Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes- Immissionsschutzgesetz, DVBl. 1988, 1 ff.; *Jarass*, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben, 1987; *Loretan*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung, Diss. Zürich 1986; *von Mutius*, Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, BayVBl. 1988, 641 ff.; *Püchel*, Juristische Anmerkungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Zeitschr. f. angewandte Umweltforschung 1988, 121 ff.; *Ronellenfisch*, Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen: Planfeststellungsver-

fung (UVPG)⁷⁴ vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205) hat keine bedeutsame Veränderung des bisherigen materiellen Umweltrechts gebracht, jedoch zu erheblichen Verfahrensschwernissen geführt und überzogene Erwartungen geweckt, die unerfüllt blieben. Deshalb besteht die Neigung, das UVPG exzessiv zurechtzubiegen oder europarechtlich aufzufüttern, zumal Unklarheit über die europarechtlichen Vorgaben herrscht.

fahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1989, 737 ff.; *Salzwedel*, Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Verkehrsplanungen, Forschung Straßenbau Heft 352, 1981; *Schmidt-Aßmann*, Zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 27.6.1985 in gestufte Verfahren des nationalen Rechts, insbes. in Raumordnungsverfahren, DVBl. 1987, 826 ff.; *Schoeneberg*, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, 1986; *Schroer*, Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauplanungsrecht, 1987; *ders.*, Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauplanungsrecht, DVBl. 1987, 1097 ff.; *Seeliger*, Eine europäische Umweltverträglichkeitsprüfung, UPR 1982, 177 ff.; *Steinberg*, Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht, NuR 1983, 169 ff.; *ders.*, Bemerkungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1988, 995 ff.; *Stewing*, Umweltverträglichkeitsprüfung - Zweckmäßigkeit und Ausgestaltung, et 1986, 648 ff.; *Storm*, EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, et 1987, 179 ff.; *Tettinger* (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten des Bergbaus und der Energiewirtschaft, 1989; *Wahl*, Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche Recht, DVBl. 1988, 86 ff.; *A. Weber*, Zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Deutschen Recht, UPR 1988, 211 ff.; *ders.*, Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie im Deutschen Recht, 1988.

74 Vgl. hierzu *Beckmann*, Rechtsschutz Drittbetroffener bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1991, 358 ff.; *Böhret/Hofmann*, Test der UVP-Durchführungsvorschriften im Planspiel, DÖV 1991, 901 ff.; *Dohle*, Anwendungsprobleme eines Gesetzes zur UVP (UVPG), NVwZ 1989, 697 ff.; *Soell/Dirnberg*, Wieviel Umweltverträglichkeit garantiert die UVP?, NVwZ 1990, 705 ff.; *Weber/Hellmann*, Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), NJW 1990, 1625 ff.; *Ziegler*, Umweltverträglichkeitsprüfung in Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, NJW 1991, 409 ff.

Am 1. Juni 1980 legte die Kommission dem Ministerrat erstmals einen Richtlinienvorschlag vor⁷⁵. Am 27. Juli 1985 wurde nach zähen Verhandlungen die Richtlinie über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten erlassen. Die Richtlinie⁷⁶ ist vorhabenbezogen. Nach Art. 2 UVP-RL treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Die umweltrelevanten Projekte werden in Art. 4 UVP-RL definiert. Projekte der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Klassen sind nach Art. 4 Abs. 1 UVP-RL grundsätzlich immer einer vollständigen UVP zu unterziehen, es sei denn, die Mitgliedstaaten nehmen in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie aus⁷⁷. Anhang I der Richtlinie erwähnt ausdrücklich Autobahnen, Schnellstraßen, Eisenbahnen des Fernverkehrs, Flugplätze mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2100 m und mehr sowie Schifffahrtswege und Häfen für die Binnenschifffahrt mit mehr als 1350 Tonnen. Die UVP-RL gilt freilich nicht für Projekte, "die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden."⁷⁸ Das UVPG definiert in § 1 den Gesetzeszweck in enger Anlehnung an die EG-Richtlinie⁷⁹. Nach § 3 UVPG ist die Anwendbarkeit des Gesetzes ebenfalls gegenständlich umschrieben; auch die umgesetzte nationale UVP ist projektbezogen. Der

75 ABl. EG Nr. C 169 vom 9.7.1980, S. 14.

76 Zit.: UVP-RL.

77 In diesem Fall muß aber erstens eine alternative Form der Prüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung erwogen, zweitens die Öffentlichkeit über die Ausnahme und die Gründe ihrer Gewährung informiert und drittens die Kommission ebenfalls über die Gründe der Ausnahme unterrichtet und wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaates über das Vorhaben informiert werden; Art. 2 Abs. 3 UVP-RL.

78 Art. 1 Abs. 5 UVP-RL.

79 *Bunge* (Fußn. 73), S. 65 f.

UVP unterliegen nach § 3 Abs. 1 UVPG die in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Vorhaben, wobei die Bundesregierung durch zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen Erweiterungen und Einschränkungen vornehmen kann. Laut Anlage zu § 3 UVPG ist die UVP u.a. durchzuführen für: Bau und Änderung einer Bundesfernstraße, die der Planfeststellung nach § 17 FStrG oder eines Bebauungsplans nach § 9 BauGB bedürfen (Nr. 8), Bau und Änderung einer Anlage der Deutschen Bundesbahn, die der Planfeststellung nach § 36 BbG bedürfen (Nr. 9), Ausbau, Neubau und Beseitigung einer Bundeswasserstraße, die der Feststellung nach § 14 WaStrG bedürfen (Nr. 12), Anlage und Änderung eines Flugplatzes, die der Planfeststellung nach § 8 des LuftVG bedürfen (Nr. 13). Während die Subsidiaritätsklausel des § 4 UVPG zu begrüßen ist⁸⁰, weil sie der Tatsache Rechnung trägt, daß in Deutschland vielfach schon früher materiell Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt wurden, vermag die im Gesetzgebungsverfahren umstrittene Ausdehnung der UVP über die eigentlichen Zulassungsverfahren hinaus auf Linienbestimmungen und später zu beachtende Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren nicht zu überzeugen⁸¹. Nur in echten mehrstufigen Verfahren ist die UVP notwendig, dem jeweiligen Verfahrensstand entsprechend, verfahrensbegleitend durchzuführen⁸².

Bei **unechten** gestuften Verfahren zwingt das Frühzeitigkeitsgebot der UVP-RL keineswegs dazu, die förmliche UVP⁸³ vorzuverlagern. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 UVP-RL erfolgt die Prüfung der Umweltauswirkungen eines Projekts vor seiner Genehmigung. § 15 Abs. 1 UVPG stellt eine *revisible*, begrenzte⁸⁴ Erweiterung der UVP-RL dar⁸⁵.

80 Kritisch dagegen *Erbguth*, VR 1989, 977; *Steinberg*, DVBl. 1988, 996.

81 § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG.

82 Folgerichtig § 13 UVPG.

83 Die materielle UVP-Pflicht folgt aus den Fachgesetzen, nicht aus § 15 Abs. 1 UVPG.

84 Für die Linienbestimmung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, für unselbständige Genehmigungen nach § 6 Abs. 1 LuftVG sowie für den Wege-

dd) Die Programme und Pläne der Länder enthalten häufig zu Einzelprojekten keine oder nur ungenaue Aussagen. Vor allem wenn Einzelprojekte erst nach der Aufstellung der Programme und Pläne geplant werden oder wenn Programme und Pläne überhaupt fehlen, stellt sich die Frage, wie die Vorhaben in die Raumordnung eingepaßt und mit den sonstigen Fachplanungen abgestimmt werden können⁸⁶. Zur Beantwortung der Frage dienen die **Raumordnungsverfahren**⁸⁷, welche die Vermeidung von Fehlplanungen, die Abwehr oder Reduzierung von Eingriffen in schutzwürdige Bereiche sowie die Information anderer Planungsträger und der Öffentlichkeit bezwecken. Während früher § 4 Abs. 5 ROG⁸⁸ nur einen unverbindlichen Rahmen für die Landesgesetzgebung absteckte, wurden die Flächenstaaten durch die Einfügung von § 6 a ROG verpflichtet, Rechtsgrundlagen für das Raumordnungsverfahren zu schaffen. Auf der Grundlage von § 6 a Abs. 2 Satz 1 ROG hat ferner die Bundesregierung Vorhaben, für die wegen ihrer Raumbedeutung und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, bestimmt⁸⁹.

und Gewässerplan nach § 41 FlurbG sieht das UVPG Modifikationen vor allem bei der Öffentlichkeitsbeteiligung vor (§ 9 Abs. 3, § 15, § 19).

- 85 Unzutreffend *Viebrock*, in: Institut für Umweltrecht (Hrsg.), Gutachtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit der §§ 2 II und 4 des Entwurfes eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege des Bundes in den neuen Ländern sowie im Land Berlin mit der UVP-Richtlinie der EG, Bremen im April 1991.
- 86 Vgl. *Ronellenfisch*, Energieversorgung und Raumordnung, WiVerw. 1985, 168 ff. (182).
- 87 Zur Terminologie *Zoubek*, Das Raumordnungsverfahren, 1978, S.2.
- 88 Das Raumordnungsgesetz findet auch im Beitrittsgebiet Anwendung; vgl. bereits Gesetz über die Inkraftsetzung des Raumordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 5.7. 1990 (GBl. S. 627).
- 89 Verordnung zu § 6 a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsverordnung - RoV) vom 12.12.1990 (BGBl I S. 2766). Derartige Vorhaben sind der Bau einer Bundesfernstraße, die der Linienbestimmung nach § 16 FStrG bedarf, sowie der Bau einer neuen Landstraße oder Staatsstraße (§ 1 Abs. 1 Nr. 8 RoV); der Bau und die wesentliche Änderung einer Anlage für den Schienenverkehr (§ 1

Das Raumordnungsverfahren enthält Elemente der UVP. Von der UVP kann daher im nachfolgenden Zulassungsverfahren insoweit abgesehen werden, als die Verfahrensschritte schon im Raumordnungsverfahren erfolgt sind⁹⁰. In den neuen Bundesländern fehlt es gegenwärtig für die Durchführung von Raumordnungsverfahren an den landesgesetzlichen Voraussetzungen und einer abstimmungsfähigen Landesplanung⁹¹.

ee) Für Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Verkehrswege der Bundeseisenbahnen erfolgt regelmäßig eine **Linienbestimmung**. Nach § 16 Abs. 1 FStrG bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Nach dem Stand der Planung ist dabei die Umweltverträglichkeit zu prüfen. Die Planungsentscheidung ist nur eine verwaltungsinterne Vorstufe der Planfeststellung⁹², die nach verbreiteter Meinung nicht einmal zwingend war⁹³. Die UVP ändert an dieser Sichtweise nichts, da sie unselbständi-

Abs. 1 Nr. 9 RoV); der Ausbau, Neubau und die Beseitigung einer Bundeswasserstraße, die der Bestimmung, der Planung und Linienführung nach § 13 WaStrG bedürfen (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 RoV) und schließlich die Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes, die einer dem Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Genehmigung nach § 6 LuftVG bedürfen (§ 1 Abs. 1 Nr. 12 RoV).

90 § 6 a Abs. 6 Satz 2 ROG.

91 Die Durchführung von Raumordnungsverfahren etwa durch die staatlichen Vorhabensträger für die Vorrangprojekte wäre freiwillig. Ob solche Verfahren die Notwendigkeit einer vollständigen UVP in den späteren Verfahrensstadien entfallen ließe, erscheint äußerst zweifelhaft.

92 Vgl. BVerwG vom 26.6.1981, BVerwGE 62, 342; *Steinberg*, Rechtsschutz gegen die Trassenentscheidung nach § 16 FStrG, NVwZ 1983, 209 ff.; *Ibler*, Zur Bindungswirkung der Planungs- und Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr bei der Fernstraßenplanung, DVBl. 1989, 76 ff.

93 Vgl. *Fickert*, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, Nr. 9 Tn 3. Die Bundeskompetenz folgt aber aus Art. 85 Abs. 3 GG, wenn nicht aus der Natur der Sache. Jedenfalls ist die Linienbestimmung für die Planungsbehörden verbindlich. Deswegen ist sie nur unter ähnlichen Voraussetzungen entbehrlich, unter denen

ger Bestandteil des durchzuführenden Verfahrens ist. Entfällt die Notwendigkeit einer Linienbestimmung, so entfällt auch die UVP. Die Linienführung der Bundeswasserstraßen hat nach § 13 Abs. 1 WaStrG ebenfalls der Bundesminister für Verkehr zu bestimmen. Eine Besonderheit stellt die in Anlehnung an Art. 89 Abs. 3 GG und in Fortführung von § 4 WaStrG vorgesehene Mischverwaltung dar, wonach das Einvernehmen mit den zuständigen Landesbehörden herzustellen ist. Verfassungskonform kann sich das Einvernehmen nur auf die Belange der Wasserwirtschaft und Landeskultur beziehen⁹⁴. Das Bundesbahngesetz sieht keine eigene Planungsstufe für die Linienbestimmung von Eisenbahnneubaustrecken vor. Dennoch läuft das Zusammenspiel mehrerer Vorschriften auf eine vorgezogene Grobtrassierung hinaus. Besondere Bedeutung haben hier das Raumordnungsverfahren⁹⁵ und die Genehmigung nach § 14 Abs. 3 BbG. Bei Straßenbahnen erübrigt sich die Bestimmung der Linienführung.

ff) Der EBeschlG ist durch das begrüßenswerte Bestreben gekennzeichnet, den Wildwuchs bei den unechten Verfahrensstufen zu beschneiden. Er konzentriert die Linienbestimmung für alle Verkehrsträger mit Ausnahme der Straßenbahnen beim Bundesminister für Verkehr. (§ 2 Abs. 1 Satz EBeschlG). Für Bundesfernstraßen und -wasserstraßen entspricht dies der bisherigen Rechtslage, für Eisenbahnen ist es ein Novum. Erforderlich ist und darf nur sein das Benehmen der für die

ein Bebauungsplan ohne Flächennutzungsplan ergehen könnte; vgl. *Ronellenfisch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 131.

94 Vgl. *Ronellenfisch*, Einführung (Fußn. 93), S. 144; *Friesecke*, Bundeswasserstraßengesetz, Komm., 2. Aufl. 1981, § 13 Rdnr. 5; *Czychowski*, Das Bundeswasserstraßengesetz, DVBl. 1968, 573 ff. (575); *Suderow*, Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung, 1976, S. 87; a.A. *Wirth*, in: *Wüsthoff*, Handbuch des deutschen Wasserrechts, Teil C, WaStrG, Stand 1991, Anm. zu § 13 Anm. 1.

95 Planungsträger ist die Zentrale Transportleitung (ZTL) der DB; Verfahrensträger sind die obersten Landesplanungsbehörden, die in der Regel die oberen Planungsbehörden mit der Durchführung der Verfahren betrauen. Über die Einleitung der Verfahren wird nach § 6 a Abs. 4 Satz 2 ROG entschieden.

Landesplanung zuständigen Behörden. Für Bundeswasserstraßen wird klargestellt, daß das Einvernehmen der Landesbehörden allein zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft herzustellen ist (§ 2 Abs. 1 Satz 2 EBeschlG). Das in § 16 FStrG vorgesehene Einvernehmen mit den für die Raumordnung zuständigen Ministern ist zu Recht entfallen. Da die Geschäftsordnung der Bundesregierung eine hinreichende Grundlage für die gebotene Abstimmung mit den betroffenen Ressorts bietet, ist nicht einzusehen, wieso das vom Bundesrat geforderte⁹⁶ Einvernehmen mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erhalten bleiben sollte⁹⁷. Die Bundesregierung hat daher zu Recht der vorgeschlagenen Änderung nicht zugestimmt⁹⁸. Gemäß § 2 Abs. 2 des RegE sollten die §§ 15 und 16 UVPG sowie die ROV keine Anwendung finden. Das ist nach den vorstehenden Ausführungen rechtlich unbedenklich, sinnvoll und geboten, widerspricht aber vordergründig dem planerischen Selbstverständnis der Länder. So hat denn auch der Bundesrat vorgeschlagen, § 2 Abs. 2 des Entwurfs zu streichen⁹⁹. Die Begründung lautet wie folgt:

"Raumordnungsverfahren sind nicht nur nicht für die lange Dauer von Linienbestimmungen verantwortlich, sondern sie tragen sogar zur Beschleunigung bei, weil sie vorweg Standortklärungen ermöglichen, so daß nicht Fachverfahren sich, notwendigerweise immer wieder, festfahren und von neuem begonnen werden müssen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung darf als wichtige Errungenschaft der Umweltvorsorge nicht entfallen. Sie muß deshalb Bestandteil der vorgelagerten Verfahren bleiben und in einem frühzeitigen Stadium eingesetzt werden."

Diese Begründung trägt der besonderen Situation der neuen Bundesländer nicht Rechnung – Raumordnungsverfahren setzen eine voll ausgebaute und funktionierende Landesplanung voraus – und ignoriert, daß die Beschleunigungsmaßnahmen auf bestimmte Projekte bezogen sind,

96 BR-Drucks. 303/91, Anl. S.3.

97 Zur Mitwirkungsfrist (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Entwurf) unten b) bb).

98 BT-Drucks. 12/1092, Anl. 3, S. 15 Nr. 2.

99 Entgegen der Stellungnahme des Bundesrats, BR-Drucks. 303/91, Anl., S. 4.

deren örtlicher Verlauf am besten bei der Linienbestimmung zu klären ist. Die Straffung der Verfahrensschritte wird verwässert, wenn doch wieder Raumordnungsverfahren eingeführt werden, ohne die im übrigen Nordrhein-Westfalen über Jahrzehnte hinweg ausgekommen ist. Die alte Bund-/Länder-Meinungsverschiedenheit: "Raumordnungsverfahren gegen Linienbestimmungsverfahren" sollte nicht ausgerechnet bei Verkehrsprojekten im Beitrittsgebiet ausgetragen werden. Die These, daß Raumordnungsverfahren geradezu Beschleunigungswirkung entfalten können, läßt sich dort sicherlich nicht verifizieren. Die Begründung des Bundesrats könnte sich daher als Eigentor erweisen. Auch über die UVP als "Errungenschaft" der Umweltvorsorge mag man geteilter Meinung sein. Ein Argument für die Beibehaltung des Raumordnungsverfahrens liefert sie nicht. Denn nur wenn ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, ist eine UVP sinnvoll. Entfällt das Raumordnungsverfahren, dann entfällt auch die Grundlage für die UVP, die jeweils nur dort durchzuführen ist, wo sie hingehört. Der Bundesrat ist nach alledem gut beraten, wenn er den Verzicht auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren nicht zur föderalistischen Grundsatzfrage macht, von der die Zustimmung zum Gesetz abhängt. Die Bundesregierung hat in dieser Frage auch noch nicht völlig kapituliert, sondern die Prüfung des Vorschlags des Bundesrats im weiteren Gesetzgebungsverfahren angeregt¹⁰⁰. Es bleibt zu hoffen, daß es nicht zu der vorgeschlagenen Änderung kommen wird, bzw. daß klarstellend im Beschleunigungsgesetz auf die Möglichkeit fakultativer Raumordnungsverfahren hingewiesen wird.

b) *Planfeststellungsverfahren*

aa) Bei der Planfeststellung handelt es sich um eine mit bestimmten Rechtsfolgen versehene behördliche Feststellung eines Plans zur Errichtung konkreter Anlagen¹⁰¹. Staatlichen Vorhaben verschafft der

100 BT-Drucks. 12/1092, Anl. 3, S. 15 Nr. 4.

101 *Blümel*, Die Planfeststellung II, 1967, § 2,1, S. 31; *Ronellenfisch*, Die Planfeststellung, *VerwArch.* 1988, 92 ff. (93); *Kügel*, Der Planfeststellungsbeschluß und seine Anfechtbarkeit, 1985, S. 28 f.; *Kühling*, Fachplanungsrecht, 1988, Rdrrn.

Planfeststellungsbeschluß die nötige rechtliche Grundlage. Das Planfeststellungsverfahren ist einheitlich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder geregelt. Sonderregelungen in Fachplanungsgesetzen des Bundes haben aber Vorrang.

Das förmliche Planfeststellungsverfahren beginnt damit, daß der Träger des Vorhabens den von ihm aufgestellten Plan bei der Anhörungsbehörde einreicht und auf diese Weise das Anhörungsverfahren einleitet¹⁰². Aufgabe der Anhörungsbehörde ist es einmal, die **Stellungnahmen der Drittbehörden**, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, einzuholen¹⁰³. Daneben sorgt die Anhörungsbehörde für die **Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung**. Im Regelfall wird die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Auslegung des Plans, in Ausnahmefällen mit der vereinfachten Bekanntmachung des Plans eingeleitet¹⁰⁴. Die Auslegung findet für die Dauer eines Monats in den Gemeinden statt, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, und ist von diesen mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen¹⁰⁵. Jeder, dessen eigene Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann unter Beachtung der jeweiligen Einwendungsfristen Einwendungen gegen den Plan erheben. Eine **Populärbeteiligung** ist im allgemeinen Planfeststellungsrecht nicht vorgesehen. Für anerkannte Naturschutzverbände gibt es Sonderregelungen¹⁰⁶. Die Einwendungsfrist hat

305 ff.; *Manner*, Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, Diss. München 1976, S. 2 ff.; *Busch*, in: Knack, (Hrsg.), VwVfG, 3. Aufl. 1989, vor § 72 Anm. 1 und 3.3.

102 § 73 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.

103 § 73 Abs. 2 VwVfG.

104 § 73 Abs. 3 VwVfG.

105 § 73 Abs. 5 VwVfG.

106 Zur Verbandsbeteiligung nach § 29 BNatSchG und den vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen BVerwG vom 14.9.1987 - 4 B 178/87 -, Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 149 = DVBl. 1987, 1278 = NVwZ 1988, 364 = RdL 1987, 303; vom 18.12.1987 - 4 C 9.86 -, BVerwGE 78, 347 = DVBl. 1988, 492; HessVGH Beschl. vom 5.5.1987 - 2 UE 467/86 -, , Beschl. vom 9.3.1988 - 3 NB 3703 u. 3735/87 -, Beschl. vom 11.7.1988 - 2 TH 740/88 -.

bei der Planung von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesbahnlinien materielle **Präklusionswirkung**¹⁰⁷. Zum Engpaß des Anhörungsverfahrens wird häufig der **Erörterungstermin**, der nach Ablauf der Einwendungsfrist stattfindet¹⁰⁸. Hier erörtert die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen und die zugelassenen verspäteten Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie den sonstigen Einwendern (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Über Sinn und Zweck solcher Termine herrschen die unterschiedlichsten Vorstellungen¹⁰⁹. **Abgeschlossen** wird das Anhörungsverfahren durch eine Stellungnahme der Anhörungsbehörde zum Ergebnis des Verfahrens, welche möglichst innerhalb eines Monats nach Beendigung des Erörterungstermins mit dem Plan, den Stellungnahmen der Drittbehörden und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zugeleitet werden soll¹¹⁰. Die Planfeststellungsbehörde entscheidet sodann über den **Planfeststellungsbeschluß**, ohne an die Stellungnahmen der Anhörungsbehörde gebunden zu sein¹¹¹.

bb) Das Planfeststellungsverfahren **dauert** mindestens zwei Jahre, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Planfeststellungsbeschluß, durchschnittlich aber eher 5 bis 10 Jahre. Die Verfahrensdauer ergibt

107 Allgemein zur Präklusion *Degenhart*, Präklusion im Verwaltungsprozeß, in: Festschr. f. Menger, 1985, S. 621 ff.; *Metz*, Zulässigkeit und Grenzen formeller und materieller Präklusion, Diss. Bonn 1983; *Haupt*, Ausschlußfristen in Einwendungsverfahren des öffentlichen Rechts, Diss. Bonn 1987.

108 Hierzu *Ronellenfisch*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, 1983, S. 342 ff.

109 Verhandlungsleiter neigen oft dazu, die Einwender wie Zeugen zu vernehmen, den Einwendungsstoff zu strukturieren und Einwender nur zu den Themenkomplexen zuzulassen, zu denen sich die Einwender geäußert haben (vgl. § 12 Abs. 2 VwVfG). Der Informationsfluß ist dann einseitig, was zur mangelnden Befriedigungsfunktion der Erörterungstermine beiträgt.

110 § 73 Abs. 9 VwVfG.

111 § 74 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.

sich aus der langwierigen Beteiligung von Drittbehörden¹¹², der ausufernden Öffentlichkeitsbeteiligung und aus dem hohen Prüfungsaufwand.

Abhilfe könnte hier die Einführung von bestimmten Fristen für behördliche Stellungnahmen schaffen. Die Hoffnungen auf eine Verfahrensbeschleunigung durch Fristsetzung sind freilich zu hoch geschraubt¹¹³. Fristen sind relativ leicht zu umgehen. Beispielsweise können immer noch Unterlagen nachgefordert oder Dritte vorgeschoben werden. Unterwirft der Gesetzgeber gleichwohl die Tätigkeit der Anhörungsbehörde und der Träger öffentlicher Belange bestimmten Fristen, dann tritt der Konflikt spätestens dann ein, wenn eine Drittbehörde die Frist für ihre Stellungnahme nicht einhält. Die Fristsetzung allein genügt nicht. Eine Verfahrensbeschleunigung kann nur erzielt werden, wenn eine Sanktion für die Fristüberschreitung vorgesehen ist. Da etwaige Aufsichts- und Weisungsrechte der Planfeststellungsbehörden gegenüber den Anhörungsbehörden bzw. der Anhörungsbehörden gegenüber den Trägern der öffentlichen Belange ebenfalls zeitaufwendig sind, kommt als Sanktion nur in Betracht, unterbliebene Stellungnahmen zu ignorieren oder als Zustimmung zu dem Vorhaben zu behandeln (konkludente Unbedenklichkeitserklärung). Die Unbeachtlichkeit fehlender Stellungnahmen und die Zustimmungsfiktion darf aber nicht als "Hammerlösung"¹¹⁴ verstanden werden. Denn sie kollidiert mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem planerischen Abwägungsgebot. Im Planfeststellungsbe-

112 Die Beteiligung der Drittbehörden führt dann zu Verzögerungen, wenn die behördlichen Stellungnahmen nur schleppend bei der Anhörungsbehörde eingehen.

113 Vgl. nur IHK Hildesheim, Genehmigungsverfahren, S. 30; Nds., Empfehlungen, 8, 17 (zit.: jew. Fußn. 25). Der Hinweis auf das vom Staat New York bereits 1977 erlassene Gesetz zur Verfahrensvereinheitlichung (The Uniform Procedures Act, Art. 70), wonach ein Genehmigungsverfahren nur 150 Tage dauern soll (IHK, Genehmigungsverfahren, S. 8), ist schon deshalb nicht aussagekräftig, weil man in New York selbst keine guten Erfahrungen mit den gesetzlich vorgeschriebenen Entscheidungsfristen gemacht hat; hierzu ausführlich Bullinger, Fußn. 2), S. 25 ff. Davon abgesehen lassen sich Regelungen aus den USA nicht bruchlos in das deutsche Rechtssystem übertragen.

114 Bullinger, (Fußn. 2), S. 46.

schluß sind grundsätzlich **alle** öffentlichen und privaten Belange zu würdigen, die für das Vorhaben bedeutsam sind. Ferner ist die Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit unzureichend, wenn behördliche Stellungnahmen vorenthalten bleiben. Ignoriert die Planfeststellungsbehörde verspätet eingegangene behördliche Stellungnahmen und läßt sie dort geäußerte öffentliche Belange unberücksichtigt, liegt ein Abwägungsdefizit vor, das in aller Regel zur gerichtlichen Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen wird. Auch die Zustimmungsfiktion kann daher nur im Hinblick auf solche öffentlichen Belange Platz greifen, die von der Planfeststellungsbehörde auch ohne Mitwirkung der Fachbehörde gewürdigt wurden. Z.B. für die im "Huckepackverfahren" zu prüfenden Belange (Eingriffe in Natur und Landschaft, Umweltbelange) trifft das zu. Die Einführen von sanktionslosen Fristen mit Signalwirkung ist immer zulässig. Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** in Zulassungsverfahren ist ebenfalls zeitaufwendig. Die Fristen für die Bekanntmachung der Pläne und für die Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit dürften dafür kaum verantwortlich sein, weil sie ohnehin recht knapp bemessen sind. Rechtlich wäre es gewiß haltbar, die Auslegungsfrist der Pläne weiter zu verkürzen. Doch wäre das der Befriedungsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung eher abträglich.

cc) Der **EBeschlG** legt nunmehr Fristen für das Planfeststellungsverfahren fest: Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden und die Auslegung des Plans hat die Auslegungsbehörde innerhalb eines Monats zu veranlassen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 **EBeschlG**); die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben (§ 3 Abs. 1 Satz 3 **EBeschlG**); innerhalb von drei Wochen nach Zugang legen die Gemeinden den Plan aus (§ 3 Abs. 2 **EBeschlG**); die Anhörungsbehörde hat innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist die Erörterung des Plans abzuschließen und ihre Stellungnahme gegenüber der Planfeststellungsbehörde innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung abzugeben. Als Sanktion für verspätete Stellungnahmen der Drittbehörden sieht der Entwurf die Unbeachtlichkeit unter Wahrung des Untersuchungsgrundsatzes vor (§ 3 Abs. 4 **EBeschlG**). Das Modell der Zustimmungsfiktion verwendet der Entwurf bei der Linienbestim-

mung des Bundesministers für Verkehr im Benehmen (Einvernehmen) mit den Landesbehörden (§ 2 Abs. 1 Satz 3), wobei der Bundesregierung im Hinblick auf die Bestimmung der Frist entweder eine Panne unterlaufen ist oder sich ein stärkeres Zurückweichen in der Frage des Raumordnungsverfahrens andeutet¹¹⁵. Das Modell wird in der vergleichbaren Bestimmung des § 3 Abs. 7 des Entwurfs¹¹⁶ nicht ausdrücklich aufgegriffen, dürfte aber insoweit sinngemäß anwendbar sein. Eine Klarstellung im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist wünschenswert. Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens kann der Erörterungstermin unterbleiben, wodurch sich auch die Frist für die Stellungnahme der Anhörungsbehörde verschiebt (§ 3 Abs. 5 EBeschlG). Der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Linienbestimmung wird dadurch kompensiert, daß die Erwägungen, die für die Linienbestimmung ausschlaggebend waren, im Rahmen der Erläuterungen mitgeteilt werden (§ 3 Abs. 1 Satz 2 EBeschlG). Wenig durchdacht ist die Abstimmung des Entwurfs mit den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder¹¹⁷.

-
- 115 Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, die dreimonatige Frist in § 2 Abs. 1 Satz 3 EBeschlG um einen Monat auszudehnen und eine Verlängerungsmöglichkeit bis zu zwei Monaten einzuführen. Zur Begründung wird dargetan, die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens innerhalb einer Frist von drei Monaten sei nicht möglich. (BR-Drucks. 303/91, Anl., S. 3). Auf Raumordnungsverfahren sollte aber - entgegen der Ansicht des Bundesrats - gerade verzichtet werden. Daher ist es schwer verständlich, wieso die Bundesregierung der vorgeschlagenen Änderung des Bundesrats ohne weiteres zugestimmt und gleichsam einen Monat verschenkt hat; vgl. BT-Drucks. 12/1092, Anl. 3, S. 15 Nr. 3.
- 116 "Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs herzustellen." Die Formulierung orientiert sich an der Planfeststellungsbehörde. Sie hat das Einvernehmen herzustellen. Daß die Landesbehörden ihr Einvernehmen auch verweigern können, versteht sich von selbst. Die vom Bundesrat vorgeschlagene sprachliche Änderung wurde von der Bundesregierung zutreffen zurückgewiesen; vgl. BT-Drucks. 12 /1092, Anl. 3, S. 15 Nr. 5.
- 117 Weshalb die Absätze 1 bis 5 von § 3 des Entwurfs nur "sinngemäß" Anwendung finden, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist, ist nicht ersichtlich.

c) *Plangenehmigung*

aa) Der Planfeststellungsbeschluß ist nicht die einzige Zulassungsform für Fachplanungen. In Ausnahmefällen kann der Zweck des Planfeststellungsverfahrens auch auf **einfachere Weise** erreicht werden. Zulässig ist dann ein **Verzicht auf Planfeststellung**¹¹⁸. Der Verzicht auf Planfeststellung ist in Einzelheiten abweichend geregelt in den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen sowie in den Fachplanungsgesetzen von Bund und Ländern. Danach kann der Verzicht auf die Planfeststellung die Änderung bereits festgestellter Pläne, aber zum Teil auch die Erstfeststellung von Plänen betreffen. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Verzichts beruhen auf dem gemeinsamen Grundgedanken, daß erstens öffentliche Belange die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nicht erfordern und daß zweitens Rechte Betroffener nicht beeinträchtigt werden, sei es daß deren Belange von vornherein nicht berührt werden, sei es daß sie dem Vorhaben zugestimmt haben. Die Rechtsnatur des Verzichts wird in Anlehnung an die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses bestimmt¹¹⁹.

Das Bundesverwaltungsgericht orientierte sich dabei am Regelungsmodell der Plangenehmigung¹²⁰. Dahinter steht vermutlich die Erwägung,

setz geregelt ist, ist nicht einzusehen. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz ist *lex specialis* zu § 1 Abs. 3 VwVfG und stellt für seinen Anwendungsbereich den Grundsatz des § 1 Abs. 2 Satz 1 VwVfG wieder her. Es gilt unmittelbar.

118 Hierzu *Ronellenfötsch*, Verzicht auf Planfeststellung, *Die Verwaltung* 1990, 323 ff.

119 Von selbst versteht sich das nicht; denn der Verzicht auf einen Planfeststellungsbeschluß ist nicht etwa der *actus contrarius* zum Planfeststellungsbeschluß. Der Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses soll schließlich gerade vermieden werden. Auch von der Rechtsnatur her könnte der Verzicht als *Alternative* zum Planfeststellungsbeschluß konzipiert sein. Vermutlich deshalb sah man früher vielfach im Verzicht auf den Planfeststellungsbeschluß nur ein *Verwaltungsinternum*; vgl. *Fickert*, (Fußn. 93), Nr. 5 Tn 9. Gleichwohl trifft die Rechtsprechung des BVerwG zu.

120 Im Urteil vom 8. 10. 1976, Buchholz 442.01 § 28 PBefG Nr. 3, S. 4 f. führte es aus, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, von der Durchführung eines Plan-

daß der Verzicht auf Planfeststellung die Planfeststellung ersetzt. Ersetzen kann ein Verzicht den Planfeststellungsbeschluß aber nur, wenn er eine vergleichbare Funktion erfüllt wie dieser. Da der Planfeststellungsbeschluß rechtsgestaltend über die Zulässigkeit eines Vorhabens entscheidet, muß das gleiche für den Verzicht auf einen Planfeststellungsbeschluß gelten. Im Verzicht ist folglich die Plangenehmigung enthalten. Beim Verzicht auf den Planfeststellungsbeschluß handelt es sich ebenfalls um einen Verwaltungsakt, der die Zulässigkeit eines Vorhabens feststellt¹²¹.

Die Parallele der Plangenehmigung zur Planfeststellung rechtfertigt weitere Folgerungen. Das Wesen der Planfeststellung machen vor allem die Konzentrationswirkung und Ausschlußwirkung aus¹²². Daraus schließt man zu Unrecht, daß der Plangenehmigung keine derartigen Wirkungen zukommen könnten. Auch der Unternehmergenehmigung ist die Ausschlußwirkung und sogar die materielle Präklusion¹²³ nicht fremd. Wenn Planbetroffene nicht vorhanden sind oder mit ihnen Vereinbarungen getroffen wurden, stellt sich das Problem der Ausschlußwirkung ohnehin praktisch nicht. Die Konzentrationswirkung verstößt ebenfalls nicht gegen das Wesen der Unternehmergenehmigung. Dem Verzicht auf Planfeststellung kann daher de lege ferenda eine Konzentrationswirkung jedenfalls im Rahmen der jeweiligen Verbandskompetenz zuerkannt werden¹²⁴. Denn nur in Abstimmung mit den an sich im

feststellungsverfahrens abzusehen, sei ein *Verwaltungsakt*, der jedoch die Rechtsposition der Anlieger oder sonst vom Plan Betroffenen jedenfalls dann nicht berühre, wenn ein Anspruch auf Anordnung von Schutzauflagen nach § 29 Abs. 2 PBefG nicht bestehe. Die Eigentümlichkeit der personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellung als Unternehmergenehmigung hat das Bundesverwaltungsgericht in Abgrenzung zur fernstraßenrechtlichen Planfeststellung seinerzeit noch sehr deutlich herausgearbeitet. Später ließ es diese Unterscheidung fallen.

- 121 Bei privaten Vorhaben wird aus der Unternehmerplanfeststellung wieder eine echte Unternehmergenehmigung. Staatlichen Vorhaben verschafft der Verzicht auf Planfeststellung die nötige rechtliche Grundlage.
- 122 Vgl. etwa *Ute/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 3. Aufl. 1986, S. 243.
- 123 Vgl. *Haupt*, (Fußn. 107), S. 67 ff.
- 124 Vgl. *Ronellenfisch*, *Die Verwaltung* 1990, 323 ff.

Planfeststellungsverfahren zu beteiligenden Behörden können die Voraussetzungen des Verzichts auf Planfeststellung geprüft werden.

bb) Dogmatisch folgerichtig stellt der EBeschlG in § 4 Abs. 2 die Plangenehmigung von den Wirkungen her dem Planfeststellungsbeschluß gleich. Die Regelung steht und fällt mit den Tatbestandsvoraussetzungen der Plangenehmigung. Danach dürfen Rechte Betroffener nicht beeinträchtigt werden oder müssen sich die Betroffenen mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklären. Ferner muß mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen bzw. Einvernehmen hergestellt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 EBeschlG)¹²⁵. Um die Voraussetzungen der Plangenehmigung zu klären, ist eine materielle UVP durchzuführen. Als Ergebnis dieser UVP kann ggf. nach Art. 2 Abs. 3 UVP-RL vorgegangen werden, ohne daß dies im Gesetz selbst erwähnt werden müßte¹²⁶.

d) *Vorarbeiten, Vorzeitige Besitzeinweisung, Enteignung*

aa) Im Interesse einer einheitlichen Verfahrenshandhabung werden die *Vorarbeiten* für Bundesfernstraßen, Eisenbahnen, Straßenbahnen und Verkehrsflughäfen durch § 6 EBeschlG rechtlich weitgehend gleichgestellt. Maßgeblich ist § 16 a FStrG.

bb) § 7 EBeschlG enthält eine umfassende Regelung für die vorzeitige Besitzeinweisung. Die Anbindung an den Planfeststellungsbeschluß und die Loslösung vom Enteignungsrecht geht noch weiter als im Falle des § 18 f FStrG. Voraussetzung der vorzeitigen Besitzeinweisung ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 EBeschlG lediglich, daß der Eigentümer oder Besitzer sich weigern, den für das Verkehrsvorhaben benötigten Besitz zu

125 Die Beteiligung der Naturschutzverbände entfällt wie auch bisher beim Verzicht auf Planfeststellungen.

126 Anders noch § 4 Abs. 3 des Referentenentwurfs. § 4 des Regierungsentwurfs läßt sich durchaus richtlinienkonform handhaben.

überlassen. Der sofortige Beginn der Bauarbeiten muß hiernach nicht einmal geboten sein. Der Bundesrat hat demgegenüber unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG die weitere Anforderung des § 18 f Abs. 1 Satz 1 FStrG wiederhergestellt, daß der sofortige Beginn von Bauarbeiten auch geboten sein muß¹²⁷. Dies entspricht dem Meinungsstand im Schrifttum¹²⁸. Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung soll der Vorschlag des Bundesrats im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden¹²⁹. Angesicht der Sondersituation, die das gesamte Beschleunigungsgesetz legitimiert und die es rechtfertigt, die Zulassungsentscheidungen für bestimmte Projekte für sofort vollziehbar zu erklären, hält § 7 Abs. 1 Satz 1 EBeschlG verfassungsrechtlichen Anforderungen gerade noch stand. Die vorzeitige Besitzeinweisung ist Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses und nicht Teil der Enteignung. Drohen dem Eigentümer irreparable Schäden, so kann er sich effektiv gegen den Planfeststellungsbeschluß zur Wehr setzen. Die Sonderregelung im EBeschlG würde einen guten Teil ihrer Schlagkraft einbüßen, wenn doch nur die Regelung des § 18 f FStrG wiederholt würde.

cc) Für die Enteignungsentschädigung verweist § 9 Abs. 1 EBeschlG auf die §§ 93 bis 103 BauGB. Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 BauGB mit Ausnahme von § 116 BauGB¹³⁰. Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 i.V.m. § 246a Abs. 1 Nr. 17 BauGB entsprechend¹³¹.

127 BT-Drucks. 12/ 1092, S. 13.

128 Vgl. *Kastner*, Der Grunderwerb für den Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Enteignung und der vorzeitigen Besitzeinweisung, in: *Barltsperger/Blümel/Schroeter*, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, 447 ff. (460).

129 BT-Drucks. 12/1092, Anl. 3 Nr. 15, S. 15.

130 § 9 Abs. 2 EBeschlG.

131 § 9 Abs. 3 EBeschlG.

e) *Verkehrsflughäfen*

aa) Schon vor einigen Jahren wurden Vorüberlegungen zur Bereinigung des allgemein als unbefriedigend empfundenen luftrechtlichen Verfahrensrechts angestrengt¹³². Hierbei wurde u.a. dargelegt, daß die Stufenfolge der Genehmigung und Planfeststellung für Verkehrsflughäfen zu unnötigen Doppelprüfungen führt. Daher wurde eine Umkehr der Stufenfolge angeregt.

bb) Der EBeschlG hat in § 10 die Reformanstöße aufgegriffen: Bei der Planung des Baus und der Änderung von Verkehrsflughäfen ist § 6 LuftVG nicht anzuwenden. Ferner ist der Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 LuftVG im Planfeststellungsbeschluß festzulegen. Die vom Bundesrat vorgenommenen Korrekturen stellen gegenüber der Fassung des Regierungsentwurfs eine deutliche Verbesserung dar. Die Möglichkeit betrieblicher Regelungen im Planfeststellungsbeschluß sollte generell überdacht werden. Die Umwidmung von Militärflugplätzen ist von größter praktischer Relevanz, erfordert aber ebenfalls vertiefte Untersuchungen.

3. **Beschleunigungen beim Verwaltungsrechtsschutz**

a) *Konzeption*

Das verwaltungsbehördliche Zulassungs- und verwaltungsgerichtliche Bestätigungsverfahren bilden bei kontroversen Verkehrsvorhaben praktisch eine Einheit. Ihr Zeitaufwand ist zu addieren. Verwaltungsprozesse, die über Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen geführt werden, dürfen daher ebenfalls nicht zu lange dauern. Beschleunigungsmaßnahmen rechtfertigen sich aus folgender Erwägung: Da schon die Zulassungsverfahren gerichtsförmig ausgestaltet sind und dem Drittschutz Rechnung tragen, genügt für die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte eine Tatsacheninstanz. Ferner spricht für die Verwal-

132 Ronellenfisch, DVBl. 1984, 501 ff.

tungsentscheidung stärker als sonst die Vermutung der Rechtmäßigkeit. Dies wirkt sich auf den vorläufigen Rechtsschutz aus.

b) Sondersituation im Beitrittsgebiet

In der DDR gab es keinen Verwaltungsrechtsschutz, der diesen Namen verdient.

Auch gegenwärtig fehlt es (außer in Berlin) in den neuen Bundesländern an einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, die qualitativ mit derjenigen in den alten Bundesländern vergleichbar wäre.

c) Zuständigkeiten

Daß nur eine Tatsacheninstanz für die Verkehrsprojekte bestehen sollte, versteht sich von selbst. Ob die Oberverwaltungsgerichte bzw. die Senate für Verwaltungssachen bei den Bezirksgerichten für alle Fragen im Zusammenhang mit der Zulassung von Verkehrsprojekten für zuständig erklärt werden oder ob eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet wird, ist in erster Linie eine Frage der Praktikabilität. Die Senate für Verwaltungssachen bei den Bezirksgerichten dürften mit den Streitigkeiten überfordert sein. Oberverwaltungsgerichte der alten Bundesländer für zuständig zu erklären, wäre nicht nur wegen derer Ortsferne unglücklich, sondern würde den Vorwurf einer "Besatzungsgerichtsbarkeit" beschwören. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist trotz § 50 VwGO ein Systembruch, aber wohl das kleinste Übel, wenn man sie mit der Errichtung von Oberverwaltungsgerichten in den neuen Bundesländern enden läßt.

Für alle Streitigkeiten, die mit der Genehmigung von Vorrangprojekten zu tun haben, kann auch eine erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gesetzlich vorgesehen werden. Art. 19

Abs. 4 GG gewährleistet keinen Instanzenzug¹³³, und auch Art. 95 Abs. 1 GG läßt es zu, dem Bundesverwaltungsgericht ausnahmsweise Funktionen eines Tatsachengerichts zuzuweisen, wie das durch § 50 VwGO geschehen ist.

§ 5 Abs. 1 EBeschlG begründet jedenfalls die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im ersten und letzten Rechtszug für sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach diesem Gesetz betreffen. Damit wird wohl ein neuer Senat, vorzugsweise aus Mitgliedern des 4. und 7. Senats, gebildet werden müssen. Für eine Übergangszeit erscheint die Regelung akzeptabel.

d) *Vorläufiger Rechtsschutz*

aa) Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet effektiven und zu diesem Zweck umfassenden Rechtsschutz auch auf dem Gebiet der Verwaltung¹³⁴.

Die Form des vorläufigen Rechtsschutzes richtet sich danach, ob im Hauptsacheverfahren eine Anfechtungsklage oder eine sonstige Klage zu erheben wäre. Bei der Anfechtungsklage gilt es zu verhindern, daß der belastende Verwaltungsakt vollzogen wird oder vollzogen bleibt¹³⁵. Dem dient das Aussetzungsverfahren nach § 80 VwGO.

133 Vgl. *Bettermann*, Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 96 (1971), 552 ff.

134 BVerfG vom 18.6.1973, BVerfGE 35, 263 (274); vom 18.7. 1973, BVerfGE 35, 382 (401); vom 29.10.1975, BVerfGE 40, 272 (275); vom 19.10.1977, BVerfGE 46, 166 (178); vom 27. 9.1978, BVerfGE 49, 220, 241; vom 13.6. 1979, BVerfGE 51, 268 (279, 284); vom 16.1.1980, BVerfGE 53, 115 (127 ff.); vom 27.3.1980, BVerfGE 54, 39 (40f.); vom 1.8.1980, DVBl. 1981, 374; vom 11.2.1982, BayVBl. 1982, 276; vom 21. 3.1985, BVerfGE 69, 220 (227); vom 25.10.1988, BVerfGE 79, 69 (74); 15.6.1989, BVerfGE 80, 244 (252); *Herrmann*, in: Festschr. f. Armbruster, 1979, S. 341 ff.; *Finkelnburg*, in: Festg. BVerwG, S. 169 ff.; *Fröhler*, in: Festschr. f. Ule, 1987, S. 55 ff.; *Papier*, in: HdbStR VI, § 154 Rdnrn. 75 ff.; *Schenke*, in: BK, Art. 19 IV Rdnrn. 383 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 IV Rdnrn. 273 ff.; *ders.*, Art. 19 IV GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, NVwZ 1983, 1 ff.

135 *Ule*, Verwaltungsprozeßrecht, 9. Aufl. 1987, S. 364.

Mit dem Etikett "effektiver Rechtsschutz" ist das Aussetzungsverfahren noch nicht vollständig umschrieben. Ein Rechtsschutz, dessen Hauptaugenmerk auf die Verhinderung vollendeter Tatsachen gerichtet ist, läuft leicht auf die ungerechtfertigte Privilegierung des Bestehenden hinaus, es sei denn, er berücksichtigt, daß auch durch Verzögerungen irreparable Verhältnisse herbeigeführt werden können. Der Rechtsschutz muß **ausgewogen** sein¹³⁶. Auch der Staat hat Anspruch auf Eilentscheidungen, die im Interesse der Allgemeinheit zu einem ausgewogenen Ergebnis gelangen. Dies zeigt sich bei der Konzeption des Suspensiveffekts nach § 80 Abs. 2 VwGO. Der Schutzzweck des Suspensiveffekts kann nicht unbeschränkt gelten, da sich im Gemeinschaftsleben auch Situationen ergeben können, in denen die Behörden imstande sind, Sofortmaßnahmen zu ergreifen.

§ 80 Abs. 2 VwGO versucht, zwischen dem Interesse am Schutz der Individualsphäre und dem öffentlichen Interesse an sofortiger Vollziehung einen tragfähigen Ausgleich zu finden¹³⁷. Der Suspensiveffekt ist danach nur die Regel. In Ausnahmesituationen "entfällt" er. Kraft Gesetzes entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage in den in § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und § 187 Abs. 3 VwGO genannten Fällen. Vorläufigen Rechtsschutz erlangt der Betroffene hier durch Anträge nach § 80 Abs. 4 und § 80 Abs. 5 VwGO. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis ist kein starres Dogma. Der Katalog des § 80 Abs. 2 VwGO ist erweiterungsfähig¹³⁸.

bb) Bei Planfeststellungsbeschlüssen dürfte die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit schon bisher die Regel sein. Bei Vorrangprojekten steht nichts entgegen, das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 80 Abs. 1 VwGO umzukehren. § 5 Abs. 2 Satz 1 EBeschlG schließt folgerichtig den Suspensiveffekt der Anfechtungsklage gegen Planfeststellungsbe-

136 Pietzner/Ronellenfusch, (Fußn. 13), § 51 Rdnr. 6.

137 So die Begründung zum Reg.-Entw., BT-Drucks. III/55, S. 39.

138 Lediglich eine *Verwaltungspraxis*, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehrte, hält das Bundesverfassungsgericht für mit der Verfassung nicht vereinbar, BVerfGE 35, 382 (402).

schlüsse und -genehmigungen aus. Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung sind fristgebunden (§ 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 EBeschlG). Erforderlich ist daher auch im Rahmen des § 80 VwGO eine Rechtsbehelfsbelehrung für den einstweiligen Rechtsschutz.

cc) Der Rechtsschutz wird nicht verkürzt. Anträge nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung bleiben möglich und werden nicht nennenswert erschwert. Ordnet das Gericht nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung an, so sollte von der Planfeststellungsbehörde nach erneuter Prüfung der Eilbedürftigkeit des Vorhabens der Sofortvollzug angeordnet werden können. Die Möglichkeit des § 80 Abs. 6 VwGO würde dadurch nicht berührt.

D. INVESTITIONSMAßNAHMENGESETZE

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Zu den einzelnen Investitionsmaßnahmengesetzen liegen noch keine fertigen Entwürfe vor. Dagegen wurde der Referentenentwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetzes zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" einschließlich erläuternder Hinweise bereits vom Bundeskabinett gebilligt¹³⁹. Die Erforderlichkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen wird darin damit begründet, daß die Planung der Verkehrsprojekte nach herkömmlichem Planungsrecht 10-20 Jahre beanspruche und durch das Beschleunigungsgesetz nur um die Hälfte beschleunigt werden könne. Dies sei immer noch zu lange¹⁴⁰. Die Verwirklichung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" könne durch Investitionsmaßnahmengesetze noch schneller erfolgen¹⁴¹. Auf einem Verbändegespräch am 9. Oktober 1991 in Bonn fand die Konzeption von Investitionsmaßnahmengesetzen Unterstützung durch den Bundesverband der Deutschen Industrie, die Deutsche Straßenliga, die Deutsche Lufthansa und durch die Ingenieurverbände. Der Deutsche Anwaltsverein sah verfassungsrechtliche Bedenken wegen des verkürzten Rechtsschutzes der Bürger und des Gewaltenteilungsprinzips, denen er freilich das hiermit abzuwägende verfassungsrechtliche Gebot zur Schaffung gleicher Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gegenüberstellte. Verfassungsrechtliche Bedenken äußerten auch die Kommunalverbände (Planungshoheit der Gemeinden), der Bund Deutscher Verwaltungsrichter (effektiver Rechtsschutz), der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Beamtenbund (Interessenkollisionen privater Planungsgesellschaften), der ADAC und der Verband Deut-

139 Vgl. auch oben B 3.

140 Anlage 1 zur Kabinettsache des BMV vom 20.8.1991, S. 2.

141 Ebd., S. 2 ff.

scher Verkehrsunternehmer. Die Umwelt- und Naturschutzverbände lehnten das Instrument der Investitionsmaßnahmengesetze, wie bereits den EBeschlG, kategorisch ab.

II. INHALT

Das Grundgerüst für derartige Gesetze sieht vor, daß die Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz zugelassen werden. Die Bauvorhaben erfolgen nach Plänen, die dem Gesetz als Anlage beigelegt werden (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Entwurf). Das Zulassungsgesetz hat nach § 1 Abs. 2 des Entwurfs de facto die Wirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses. Laut Entwurfsbegründung schaffen die Investitionsmaßnahmengesetze Sonderrecht, das den Verwaltungsverfahrensgesetzen und vor allem den Fachplanungsgesetzen vorgeht¹⁴². In materieller Hinsicht sollen dennoch die abwägungsrelevanten Grundsätze dieser Gesetze zu berücksichtigen sein¹⁴³:

"Dem Gesetzgeber müssen für seine Entscheidung die Informationen zur Verfügung stehen, die ihn in die Lage versetzen, unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange eine Planungsentscheidung zu treffen."

Das bedeutet, daß der Sache nach Anhörungsverfahren durchzuführen sind, mit denen private Planungsgesellschaften betraut werden. Hier bekommt die Konzeption der Bundesregierung sogar einen föderalistischen Einschlag. Im Bereich der Schienenprojekte handeln die Planungsgemeinschaften im Auftrag der Deutschen Bundesbahn, im Bereich der Straßenverkehrsprojekte im Auftrag der Länder¹⁴⁴. Dennoch:

"Die endgültige Abwägung aller zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen Belange, die Auswahl unter mehreren Trassenvorschlägen sowie die endgültige Festlegung obliegen dem Gesetzgeber."

142 Ebd., S. 13.

143 Ebd., S. 14.

144 Ebd.

Die Urheber des Entwurfs schienen, wie § 2 zeigt, zu ahnen, daß es bei den Investitionsmaßnahmegesetzen doch vor Ort zu Überraschungen kommen könnte. Denn sollen nach Inkrafttreten "dieses Gesetzes" (gemeint sein können eigentlich nur die Einzelgesetze) Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens entgegenstehen, so ändert der Bundesverkehrsminister durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Pläne. Über die Gültigkeit der Rechtsverordnung entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im Normenkontrollverfahren¹⁴⁵.

III. ZUR VERFASSUNGSMÄßIGKEIT VON MAßNAHMEGESETZEN

1. Ausgangslage

Wunsch und sogar Möglichkeit, aus gesamtstaatlichen Verkehrsinteressen Sonderrecht zu schaffen, sind nicht neu. So traf die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 in Art. 41 Abs. 1 folgende Regelung:

"Eisenbahnen, welche im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nothwendig gehalten werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für Rechnung des Reichs angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessioniert und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden."

Solche Gesetze spielten in der Praxis zwar keine Rolle¹⁴⁶. Wären sie ergangen, so hätte es sich im weiteren Sinne um Maßnahmegesetze gehandelt. Allerdings wurde durch Reichsgesetze nach Art. 41 Abs. 1 RV nicht unmittelbar die Anlegung von Eisenbahnen als solche genehmigt.

145 D.h. § 47 VwGO findet entsprechende Anwendung.

146 Vgl. von Jagemann, E., Die deutsche Reichsverfassung, 1904, S. 162.

Vielmehr ermächtigten die Reichsgesetze lediglich in bestimmten Fällen das Reich, die Eisenbahnhoheit an sich zu ziehen¹⁴⁷. Die Reichsgesetze waren Ausführungsgesetze¹⁴⁸, Grundlage für die fraglichen Bauunternehmungen¹⁴⁹, aber keine planerischen und präventiv-polizeilichen Gestaltungsakte. Maßnahmegesetze mit dem Charakter gesetzgeberischer Genehmigungsakte sind freilich ebenfalls seit längerem bekannt¹⁵⁰. Jedenfalls wird die Forderung, die Entscheidung über Errichtung und Betrieb großtechnischer Anlagen sowie über die Durchführung sonstiger wichtiger Planungsvorhaben dem Gesetzgeber zu übertragen, sowohl von den Gegnern wie auch von den Befürwortern solcher Vorhaben in regelmäßigen Abständen immer wieder erhoben. Die Gegner der Vorhaben sind der Ansicht, daß die demokratische Legitimation der Exekutive für die Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben nicht ausreicht. Es bestehe vielmehr ein Parlamentsvorbehalt. Manche gehen sogar noch einen Schritt weiter und propagieren einen Popularvorbehalt nach dem Vorbild des sog. ökologischen Volksbegehrens in Hessen gegen die Startbahn West¹⁵¹.

147 Vgl. bereits § 29 der Paulskirchenverfassung von 1849: "Die Reichsgewalt hat das Recht, soweit sie es zum Schutze des Reiches oder im Interesse des allgemeinen Verkehrs für notwendig erachtet, die Anlage von Eisenbahnen zu bewilligen, sowie selbst Eisenbahnen anzulegen, wenn der Einzelstaat, in dessen Gebiet die Anlage erfolgen soll, deren Ausführung ablehnt."

148 *Haenel*, Deutsches Staatsrecht 1, 1892, S. 649.

149 *Triepel*, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 128.

150 Vgl. *Thoma*, Der Polizeibefehl im badischen Recht, 1906, S. 53 f Fußn. 10: "Im Texte ist unterstellt, daß ein formelles Polizeigesetz nur allgemeine Befehle enthalten könne. In Wahrheit ist dies nur die Regel und nichts steht im Wege, daß die gesetzgebenden Faktoren auch polizeiliche Individualbefehle erlassen können." Ferner *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl. 1923, S. 228: "In der Form des verfassungsmäßigen Gesetzes könnte beides zur Erscheinung kommen, allgemeine Regel und Bestimmung für den Einzelfall. Nur ist dieses seiner Natur nach zur Ordnung des Einzelfalles weniger berufen und geeignet; im gewöhnlichen Gange der Dinge gibt es sich nicht damit ab und sollte es auch nicht tun."

151 Hierzu *Blümel/Ronellenfisch*, Die Verfassungswidrigkeit des Volksbegehrens und Volksentscheids "Keine Startbahn West", Speyerer Arbeitshefte 40, 1982;

Umgekehrt stießen solche Vorschläge in der Praxis schon vor der Koalitionsvereinbarung vom 16. Januar 1991 nicht selten auf Resonanz. So fand am 28. Februar 1984 vor den Ausschüssen des Bayerischen Landtags für Landesentwicklung und Umweltfragen sowie Wirtschaft und Verkehr eine Sachverständigenbefragung statt zum Thema: "Beteiligung betroffener Bürger in Genehmigungsverfahren". Die Befragung, deren konkreter Anlaß die Planung einer Wiederaufarbeitungsanlage war, wurde vorbereitet durch einen Fragenkatalog, den der Präsident des Bayerischen Landtags am 3. Januar 1984 verschickt hatte. Frage 6 lautete:

"Besteht die rechtliche Möglichkeit, Großprojekte durch Maßnahmegesetze zu regeln und wie würde sich dies auf die Bürgerbeteiligung auswirken?"

Hinter der Fragestellung verbergen sich genau genommen zwei Fragen, die Frage nämlich, ob erstens der Gesetzgeber die Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben selbst erteilen muß, und – verneinendenfalls – ob zweitens der Gesetzgeber die Genehmigungsentscheidung an sich ziehen darf.

2. Begriffliche Klärung

a) Problemstellung

Über den Begriff des Maßnahmegesetzes bestehen diffuse Vorstellungen¹⁵². Vorherrschend dürfte die Ansicht sein, es handle sich allenfalls um einen **soziologischen Begriff**, an den sich keine Rechtsfolgen knüpfen.

HessStGH vom 15.1.1982, DVBl. 1982, 491. Zur ebenfalls erfolglosen "Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen", VerfGH NW vom 18.12.1986, NWVBL 1987, 13; hierzu *Grawert*, Volksbegehren vor dem Verfassungsgerichtshof, NWVBL 1987, 2 ff.

152 Das reicht bis hinein in die Gesetzessprache; vgl. nur das "Maßnahmen"-gesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) vom 17.5.1990 (BGBl. I S. 926), das *Moench* zu dem Aufsatz anregt: "Das Maßnahmegesetz (!) zum Baugesetzbuch", NVwZ 1990, 918 ff.

fen¹⁵³. In diesem Sinne erklärte auch das Bundesverfassungsgericht den Begriff des Maßnahmegesetzes für rechtlich unbeachtlich¹⁵⁴. Wie zu zeigen sein wird, geht aber auch das Bundesverfassungsgericht von einem undifferenzierten Begriff aus. Der Schluß, das Bundesverfassungsgericht gestatte jede gesetzliche Maßnahme, wäre vorschnell.

Im übrigen bestreitet niemand, daß der vor allem in den letzten hundert Jahren geführte¹⁵⁵, noch lange nicht abgeklungene, generelle Streit um

-
- 153 So bereits *Scheuner*, VVDStRL 15 (1957), 69 f. Ferner *Werhahn*, ebd. S. 61; *Rumpf*, ebd. S. 76.
- 154 BVerfG, Urt. vom 29.7.1954, BVerfGE 4, 7 (18 f.); Urt. vom 29.7.1959, BVerfGE 10, 89 (108); Urt. vom 14.11.1962, BVerfGE 15, 126 (146 f.); Urt. vom 25.6.1968, BVerfGE 24, 33 (52); Urt. vom 7. Mai 1969, BVerfGE 25, 371; Beschl. vom 5.3.1974, BVerfGE 36, 384 (400); Urt. vom 8.7.1976, BVerfGE 42, 263 (305).
- 155 Vgl. *Karpen*, Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Gesetzesbegriffs in Deutschland, in: Gedächtnisschr. f. Martens, 1987, S. 137 ff. Aus dem zeitgenössischen Schrifttum: *Anschütz*, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., 1901; *ders.*, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, 2. Aufl., 1913; *ders.*, Art. "Gesetz" in: *Stengel/Fleischmann*, Wörterbuch II. Bd., S. 212 ff.; *Böseimann*, Der Begriff des Gesetzes in den Verfassungen des süddeutschen Konstitutionalismus, Diss. Leipzig, 1935; *Bülow*, Gesetz und Richteramt, 1885; *Daskalakis*, Das Gesetz als konkrete Seinsordnung und Planverwirklichung, Berliner Habilitationsschrift, 1939 (n.v.); *Dyroff*, Rechtssetzung und Gesetz zunächst nach bayerischem Staatsrecht, AnnDR 1889, 817 ff.; *Haenel*, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien zum Deutschen Staatsrechte, 2. Bd., 1888, S. 99 ff.; *Heller*, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, VVDStRL 4 (1928), 98 ff.; *Jellinek*, G., Gesetz und Verordnung, 1887; *Jellinek*, W., Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913; *Laband*, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1871; *Martitz*, F. v., Über den constitutionellen Begriff des Gesetzes nach Deutschem Staatsrecht, ZStW 36 (1880), 241 ff.; *Meyer*, G., Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushalts-etats, GrünhutsZ 8 (1881), S. 1 ff.; *Oberläuter*, Formeller und materieller Gesetzesbegriff, Diss. Marburg 1934; *Rosin*, Gesetz und Verordnung nach badi-schem Staatsrecht, 1911; *Seligmann*, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und

den – allgemeinen und grundgesetzlichen – Gesetzesbegriff¹⁵⁶ so facettenreich ist, daß man ohne weiterführende Differenzierungen nicht auskommt. Der Streit betrifft zwar grundlegende Fragen wie die Unterscheidbarkeit von Gesetz und Recht oder von Gesetzen mit oder ohne Rechtssatzqualität¹⁵⁷, deren Problematik durch die Maßnahmegesetze nur am Rande berührt wird. Gleichwohl machen die Maßnahmegesetze immerhin ein Teilproblem offenbar: das Problem, ob der Gesetzgeber materielle Verwaltungsentscheidungen an sich ziehen darf. Das Problem besteht im übrigen unabhängig davon, ob das Maßnahmegesetz eine eigenständige Erscheinungsform der Gesetze darstellt. Dürfte der Gesetzgeber prinzipiell alles selbst regeln und entscheiden, wäre der Inhalt des Parlamentsgesetzes beliebig, dann entfielen allerdings auch dieses Teil-

formellen Sinne, 1886; *Wenzel*, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, VVDStRL 4 (1928), 136 ff.

- 156 *Achberger*, Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, DÖV 1973, 289 ff.; *Badura*, Planung durch Gesetz, in: Festschrift f. Hans Huber, 1981, S. 15 ff.; *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. 1981; *Degenhart*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, DÖV 1981, 477 ff.; *Eichenberger*, Die Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, in: *ders.*, Der Staat der Gegenwart, 1980, S. 332 ff.; *Grawert*, Gesetz und Gesetzgebung im modernen Staat, Jura 1982, 247 ff.; *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl. 1968; *Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), 63 ff.; *Kopp, H.-W.*, Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie, mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der USA, Bd.1,2, 1958; *Müller, G.*, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979; *Ossenbühl*, Gesetz und Recht - Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR III, 1988, § 61; *Pestalozza*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, NJW 1981, 2081 ff.; *Roellecke*, Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz, 1969; *Scheuner*, Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit, DÖV 1960, 601 ff.; *ders.*, Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat, in: Festschr. f. Hans Huber, 1981, S. 127 ff.; *Schneider, H.*, Gesetzgebung, 1982; *Starck*, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, 1970; *ders.* (Hrsg), Die Allgemeinheit des Gesetzes, 1987; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II, 1980, § 37.
- 157 *Vgl. nur Ossenbühl*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR III, § 61 Rdnrn. 8 ff.

problem. Nahezu¹⁵⁸ außer Streit steht jedoch, daß wesentliche Strukturelemente des Rechtsstaates (Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Bindung der Richter an Gesetz und Recht) ihre Wirksamkeit nur entfalten können, wenn der Gesetzesbegriff einen spezifischen Gehalt hat. Trifft das aber zu, dann lassen sich auch **Erscheinungsformen des Gesetzes** entwickeln.

In diesem Sinne arbeitete *Ernst Forsthoff* das Maßnahmegesetz als eigenständigen Typus des Gesetzes heraus. Er verband mit diesem Typus bestimmte Vorstellungen und Rechtsfolgen, die überwiegend auf Ablehnung stießen. Die Ablehnung, genauer: die Aussage, der Begriff "Maßnahmegesetz" sei verfassungsrechtlich unerheblich, betrifft jedoch nur ein bestimmtes Verständnis des Maßnahmegesetzes. Wie bei jeder (rechts-)wissenschaftlichen Begriffsbildung wurde dadurch die Gefahr heraufbeschwoen, daß man dem Begriff "Maßnahmegesetz" einen anderen Bedeutungsgehalt unterschiebt, dabei aber die alten Folgerungen aufrechterhält. Die Aussage, Maßnahmegesetze seien zu behandeln wie "klassische" Gesetze, läßt sich nur verifizieren, wenn geklärt ist, was mit "Maßnahmegesetz" überhaupt gemeint ist. Dies erfordert einen Überblick über den Meinungsstand.

b) *Stellungnahmen im älteren Schrifttum*

aa) Einführt wurde der Begriff des Maßnahmegesetzes, wie angedeutet, von *Ernst Forsthoff*, der wie folgt argumentierte: Ausgehend vom Rechtsbegriff der Maßnahme, den *Carl Schmitt* für die Auslegung von Art. 48 Abs. 2 WV entworfen hatte¹⁵⁹, unterscheidet *Forsthoff* die von der **Rechtsidee** beherrschte Rechtsnorm vom **zweckhaften Einzelbefehl**¹⁶⁰. Als Maßnahmegesetze bezeichnet er einen besonderen Typus

158 *Achterberg*, der tabula rasa mit dem materiellen Gesetzesbegriff gemacht hatte (DÖV 1973, 289 ff.), stieß auf keine Resonanz.

159 Die Diktatur des Reichspräsidenten, VVDStRL 1 (1924), 63 ff.

160 Die Grundkonzeption der Lehre *Forsthoffs* findet sich bereits in einem nicht veröffentlichten Gutachten: Ergänzende Bemerkungen zur Rechtswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes, Selbstverlag des Verbandes der weiterverarbeitenden Industrie, Lüdenscheid 1954. Diese Konzeption führte *Forsthoff* näher aus in dem

nicht klassischer Gesetze, die das Grundgesetz nicht verbiete, aber auch nicht schlechthin erlaube¹⁶¹. Für den Begriff des Maßnahmegesetzes stellt Forsthoff nicht auf die Unterscheidung der generellen Norm und des individuellen Befehls ab, sondern auf die Funktion der Maßnahme. Kennzeichnend für die Maßnahme sei eine spezifische Relation zwischen Mittel und Zweck. Die Maßnahme sei auf ein bestimmtes Ziel gerichtet. Entsprechend entwachse das Maßnahmegesetz einer bestimmten Situation und stehe zu ihr in einem überschaubaren und logisch vollziehbaren Verhältnis:

"Das Maßnahmegesetz ist dahin zu kennzeichnen, daß es logisch vom Ziel und Zweck zum Mittel gelangt. Es ist Aktion, die nichts konstituieren soll und kann, sondern Regelungen trifft, die einer Zweckverwirklichung dienen und untergeordnet sind."¹⁶²

Maßnahmen greifen nach Forsthoff in die Gewaltenteilung ein. Gleichwohl werde man sich angesichts der modernen Staatswirklichkeit mit ihnen abfinden müssen. Man werde sich nicht nur unter dem Zwang der Verhältnisse, sondern selbst aus rechtsstaatlichen Überlegungen auch mit den Maßnahmegesetzen abfinden können, wenn gegen einen Mißbrauch wirksame Garantien vorhanden seien¹⁶³. Als derartige Garantie fordert Forsthoff eine Intensivierung der Kontrolle von Maßnahmegesetzen durch die Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁶⁴.

bb) Die Ausführungen Forsthoffs fachten schon bald eine rege wissenschaftliche Diskussion an.

So trennte Ernst Rudolf Huber ebenfalls Maßnahme und Gesetz, definierte das Maßnahmegesetz als Gesetz, "das durch eine konkrete Störungslage bestimmt wird und dessen beherrschender Zweck die Überwindung dieser Störungslage durch notwendige und geeignete Maßnah-

Beitrag: Über Maßnahmegesetze, in: Gedächtnisschr. f. Walter Jellinek, 1955, S. 221 ff. = Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 105 ff.

161 Rechtsstaat im Wandel, S. 107.

162 Ebd., S. 110.

163 Ebd., S. 113.

164 Ebd., S. 118 ff.

men ('Entstörung') ist¹⁶⁵. Da dem Grundgesetz eine gesonderte Maßnahmekompetenz im Gegensatz zu Art. 48 Abs. 2 WV unbekannt sei, habe der normale Gesetzgeber auch die Maßnahmekompetenz inne. Rechtsbedenken gegen das Maßnahmegesetz entstünden nur, wenn sich aus Anlaß, Mittel oder Zweck dieses Gesetzes ein Mißbrauchstatbestand, insbesondere ein Fall sachwidrigen oder sachfremden Kompetenz-Gebrauchs, entnehmen lasse¹⁶⁶.

Ballerstedt verknüpfte beide Ansätze, indem er versuchte, das Maßnahmegesetz in das System des Wirtschaftsrechts einzuordnen¹⁶⁷. Wirtschaftliche Maßnahmegesetze sind nach *Ballerstedt* Gesetze, "bei denen die Schaffung einer Rechtsnorm dergestalt in den Dienst eines wirtschaftspolitischen Ziels gestellt wird, daß sie als Mittel zu dem betreffenden Zweck verwendet wird"¹⁶⁸. Den Maßnahmegesetzen stellt *Ballerstedt* Rechtsgesetze gegenüber, denen ein substantieller Rechtsgehalt innewohne¹⁶⁹. Im Gegensatz zum Rechtsgesetz bedürfe das Maßnahmegesetz der äußeren Legitimation von seinem Zweck her. Für die Legitimation zieht *Ballerstedt* Art. 2 Abs. 1 GG heran¹⁷⁰. Der Begriff des Maßnahmegesetzes ist für *Ballerstedt* auch bedeutsam für die Abgrenzung von Legalenteignung und Inhaltsbestimmung des Eigentums. Enteignung sei begrifflich Maßnahme, während ein Rechtsgesetz nie enteignenden Charakter haben könne¹⁷¹.

165 Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, 97 ff., 135 ff., 172 ff., 200 ff. (204).

166 DÖV 1956, 205.

167 Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Festschr. für Schmidt-Rimpler, 1957, S. 369 ff.

168 Ebd., S. 373.

169 Ebd.

170 Ebd. S. 394: "Allerdings wird man sagen müssen, daß der Staat sich gemäß Art. 2 Abs. 1 GG nach Art und Dauer auf diejenigen Maßnahmen beschränken muß, die durch eine zumindest drohende Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung erfordert werden. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, so ist schwerlich einzusehen, wie eine legislatorische Maßnahme, die in die Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung eingreift, vor Art. 2 GG gerechtfertigt werden könnte."

171 Festschr. f. Schmidt-Rimpler, S. 398.

Die Diskussion um das Maßnahmegesetz fand ihren ersten Höhepunkt auf der Mainzer Staatsrechtslehrertagung im Oktober 1956, deren Beratungsgegenstand lautete: "Das Gesetz als Norm und Maßnahme". Der Erstberichterstatte *Menger* schlug folgende Definition vor:

"Maßnahmegesetz ist ein Rechtssatz, in welchem der Gesetzgeber einen zeitlich und/oder zahlenmäßig begrenzten Kreis von Sachverhalten in einem Tatbestande mit der Absicht zusammenfaßt, ihn einer rein zweckmäßigen Rechtsfolge zu unterwerfen."¹⁷²

Für die Abgrenzung von Rechtsgesetzen, welche die Gerechtigkeit verwirklichen, und der Zweckverfolgung dienenden Maßnahmegesetzen kommt es nach *Menger* auf das Ziel des Gesetzes an. Die Bedenken gegen Maßnahmegesetze aus dem Prinzip der Gewaltenteilung weist *Menger* zurück¹⁷³, macht aber eine im vorliegenden Zusammenhang wichtige Einschränkung:

"Aus dem Gegensatz von gestaltender und rechtsvollziehender Regierung bzw. Verwaltung ergibt sich, daß die Regelung einer konkreten Situation durch Maßnahmegesetze stets dann unzulässig ist, wenn die positive Rechtsordnung bereits Organe eingesetzt hat, die für jene Regelung zuständig sind, und bereits materiell-rechtlich Vorschriften bereitgestellt hat, die objektiv geeignet sind, die erforderliche Regelung im Wege der Rechtsanwendung herbeizuführen. D.h. der Gesetzgeber darf nicht durch Maßnahmegesetz bestehende Kompetenzen an sich ziehen. Er darf das vorhandene materielle und Organisationsrecht nicht durch Maßnahmegesetze ändern. Denn die Rechtsnorm, die nach dem Gerechtigkeitsmaßstab eine Ordnung eigenen Wertes aufrichtet, hat höheren Rang als nur das zweckorientierte Maßnahmegesetz."¹⁷⁴

cc) Auf der Mainzer Staatsrechtslehrertagung formierte sich indessen auch die Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes. Der Mitberichterstatte *Werhahn* erörterte, ob die Verschiedenheit der Zwecke oder des Geltungsgrundes gesetzlicher Regelungen die Bildung verschiedener

172 VVDStRL 15 (1957), 33.

173 Ebd., S. 29.

174 Ebd., S. 30.

Kategorien von Gesetzen rechtfertigte und gelangte in beiden Fällen zu einem ablehnenden Ergebnis¹⁷⁵. In der Diskussion der Referate von *Menger* und *Werhahn* überwog diese Ansicht, was jedoch wohl damit zusammenhängt, daß nahezu jeder Diskussionsredner unter dem Begriff des Maßnahmegesetzes etwas anderes verstand. *Hans Schneider* setzte die Maßnahmegesetze mit den Einzelfallgesetzen gleich¹⁷⁶. *Schätzel* standen offenbar Verwaltungsmaßnahmen in Gesetzesform vor Augen; denn er schlug de lege ferenda eine Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor¹⁷⁷. Dem widersprach wiederum *Bachof* unter Berufung auf die von ihm für bedenklich gehaltene Anfechtungsklage gegen Umgemeindungsverordnungen¹⁷⁸.

Die ausführliche Kritik gegen die Lehre *Forsthoffs* erfolgte in der durch ihn selbst angeregten Habilitationsschrift von *Karl Zeidler*¹⁷⁹. *Zeidler* legt einen bestimmten Begriff des Maßnahmegesetzes zugrunde, dessen "logische" und "problematische" Rechtfertigung er untersucht. Ausschlaggebend soll für *Zeidler* sein, daß das Maßnahmegesetz nur auf die Zweckmäßigkeit der Regelung bedacht, nicht aber an der Gerechtigkeit orientiert sei; die Reaktion auf eine konkrete Situation sei nicht allein entscheidend¹⁸⁰. Nach langen Ausführungen zum Begriff der Maßnahme¹⁸¹ und zur Entwicklung des Gesetzesbegriffs¹⁸² gelangt *Zeidler* zu dem Befund, daß die Zweckmäßigkeit schon immer Anliegen des Rechts gewesen sei¹⁸³. Die Zweckgerichtetheit des Maßnahmegesetzes nehme diesem nicht die Qualität eines Rechtssatzes, so daß ein

175 VVDStRL 15 (1957), 35 ff.

176 VVDStRL 15 (1957), 89 ff.; ders., Über Einzelfallgesetze, in: Festschr. f. Carl Schmitt, 1959, S. 159 ff.

177 VVDStRL 15 (1957), 94 ff.

178 VVDStRL 15 (1957), 99 f.

179 Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz, 1961.

180 Ebd., S. 55 ff.

181 Ebd., S. 58 ff.

182 Ebd., S. 77 ff.

183 Ebd., S. 152 ff.

Rechtsbegriff logisch nicht gerechtfertigt sei¹⁸⁴. Die "problematische" Rechtfertigung lehnt *Zeidler* mit der Begründung ab, der Rückgriff auf den Willen des konkreten Gesetzgebers lasse häufig keinen sicheren Schluß darauf zu, ob dieser sich habe von der Gerechtigkeitsidee leiten lassen¹⁸⁵. Auch wenn *Zeidler* bestreitet, daß es sich beim Maßnahmegesetz um einen juristisch relevanten Begriff handle, so spricht er doch der Lehre vom Maßnahmegesetz nicht jegliche Bedeutung ab¹⁸⁶. Da der Berührungspunkt zum Verwaltungsakt und zum Urteil deutlich erkennbar sei, führe das zur Frage, ob und in welchem Rahmen das zum Rechtsstaat gehörende Prinzip der Gewaltenteilung durch die Maßnahmegesetze tangiert oder gar beeinträchtigt werde¹⁸⁷. Weitgehend ungeklärt sind laut *Zeidler* insbesondere die mit dem Bundesstaatsbegriff ("vertikale" Gewaltenteilung) zusammenhängenden Fragen, die unter dem Titel "Ausführung von Maßnahmegesetzen"¹⁸⁸ behandelt werden. Ausführungsbedürftige Maßnahmegesetze hält *Zeidler* zu Recht bundesstaatsrechtlich für unproblematisch. Bei Gesetzen, durch die der Adressat so getroffen werde wie durch einen Verwaltungsakt, etwa bei einer Legalenteignung¹⁸⁹, behilft sich *Zeidler* mit einem "Hausrecht" des Bundesgesetzgebers, das Art. 83 GG vorgehe¹⁹⁰. Eine sondergesetzliche Regelung sei Ausfluß der Gesetzgebung, damit keine beliebige Einzelmaßnahme und nicht Verwaltungsakt in Gesetzesform¹⁹¹. Auch wenn dieses, auf eine *petitio principii* hinauslaufende Ergebnis nicht überzeugt, hatte *Zeidler* damit doch den Finger auf die Wunde gelegt.

Dogmatisch am weitesten vorangetrieben wurde der Begriff des Maßnahmegesetzes durch *Konrad Huber*¹⁹². Als gemeinsamen Grundzug

184 Ebd., S. 159 ff.

185 Ebd., S. 171 ff.

186 Ebd., S. 202.

187 Ebd., S. 203.

188 Ebd., S. 205 ff.

189 Ebd., S. 206.

190 Ebd., S. 209.

191 Ebd., S. 209.

192 Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, 1963.

aller Maßnahmegesetze stellt *Huber* ihren sachnahen und situationsgebundenen Charakter heraus. Alle Maßnahmegesetze seien spezifische Reaktion auf eine konkrete Aufgabe¹⁹³. Der Begriff des Maßnahmegesetzes lautet nach *Huber*:

"Ein Maßnahmegesetz ist die sich selbst vollziehende Entscheidung eines konkreten Einzelfalles in der Form des Gesetzes."¹⁹⁴

Durch diese Definition gerät *Huber* in Kollision mit dem Satz, daß das Gesetz im Rechtsstaat sich nicht selbst vollziehen darf, da es andernfalls seine inhaltliche Legitimität nicht zur Nachprüfung stelle. Folglich versucht *Huber*, in Erweiterung seiner Definition die Legitimität des Maßnahmegesetzes zu begründen:

"Besäße das Maßnahmegesetz keine Legitimität, so wäre es kein Gesetz, sondern bloß willkürliche Verbrämung eines Befehls, für welchen zudem dem Gesetzgeber mangels verfassungsrechtlicher Kompetenznorm die Zuständigkeit fehlen würde."¹⁹⁵

Die "Substantialität" des Maßnahmegesetzes soll nach *Huber* sich daraus ergeben, daß das Maßnahmegesetz sich seinen Zweck nicht selbst vindiziert, sondern Maßnahme gerade im Dienst eines ihm übergeordneten und von ihm unabhängigen Zwecks sei. Maßnahmegesetz sei nicht jedes beliebige Eingreifen des Staates in Form eines Gesetzes, sondern nur die Intervention im Rahmen eines Gesamtplans¹⁹⁶. Die Intervention muß laut *Huber* die rechtliche Ordnung eines Lebensbereichs bewirken¹⁹⁷, wodurch er – wie er selbst bemerkt – in einen Zirkelschluß gerät¹⁹⁸. Die rechtsstaatlichen Bedenken gegen das Maßnahmegesetz

193 Ebd., S. 117.

194 Ebd., S. 119, 120.

195 Ebd., S. 120.

196 Ebd., S. 121.

197 Ebd., S. 124: "Wäre der Zustand, den das Maßnahmegesetz vorfindet, bereits ein rechtlicher Zustand, und wäre seine Absicht nur, durch Intervention in einen anderen, rechtlich gleichwertigen Zustand überzuleiten, so wäre für seinen Erlaß in Wahrheit kein Raum".

198 Ebd., S. 128.

werden obendrein nicht völlig behoben, was *Huber* veranlaßt, die sozialstaatliche Komponente einzubringen:

"Wenn überhaupt die rechtsstaatliche Legitimität des Gesetzes unter modernen Verhältnissen gewahrt bleiben soll, muß man es zulassen, daß neben die direkte Festlegung der Rechtsordnung deren indirekte Fixierung durch den Gesetzgeber 'en vue d'un cas donné' tritt."¹⁹⁹

Das Maßnahmegesetz wird auf diese Weise für *Huber* zur sozialstaatlichen Form des rechtsstaatlichen Gesetzesbegriffs²⁰⁰.

c) *Bundesverfassungsgericht*

aa) Das Bundesverfassungsgericht bestätigte mit Urteil vom 20. Juli 1954²⁰¹ die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft – IHG – vom 7. Januar 1952 (BGBl. I S. 7). Das Maßnahmegesetz wurde noch nicht ausdrücklich erwähnt, doch betont das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Zulässigkeit der "Gesetze, die konkrete Maßnahmen verwirklichen wollen und gegenstandslos werden, nachdem diese durchgeführt sind". Eine erweiterte Prüfungsbefugnis durch die Verfassungsgerichtsbarkeit für solche Gesetze sei nicht geboten²⁰². Der Ausdruck "Maßnahmegesetz" wird erstmals verwendet im Urteil vom 29. Juli 1959²⁰³, in welchem das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde gegen das vom Land Nordrhein-Westfalen erlassene Gesetz über die Gründung des Großen Erftverbands vom 3. Juni 1958 (GV. NW. S. 253) zurückwies. Durch dieses Gesetz war der "Große Erftverband" als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet worden. Das Bundesverfassungsgericht klärt zunächst, daß es sich nicht um ein Individualgesetz handele, da alle jetzigen und künftigen Bergbautreibenden im Erftgebiet dem Gesetz unter-

199 Ebd., S. 182.

200 Ebd.

201 BVerfGE 4, 7.

202 BVerfGE 4, 7 (18f.).

203 BVerfGE 10, 89.

stellt würden. Sodann fügt das Bundesverfassungsgericht den Satz an, "Maßnahmegesetze" seien "als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze"²⁰⁴. Was das Bundesverfassungsgericht unter "Maßnahmegesetz" versteht, blieb in dieser Entscheidung noch offen. Erste Umschreibungsversuche finden sich dagegen im Urteil vom 14. November 1962²⁰⁵. Das Urteil betrifft die Verfassungsbeschwerde gegen § 1 Abs. 1 Allgemeines Kriegsfolgengesetz²⁰⁶ vom 5. November 1957 (BGBl. I S. 1747), der bestimmt, daß Ansprüche gegen das Deutsche Reich, einschließlich der Sondervermögen Deutsche Reichsbahn und Deutsche Reichspost, erlöschen, soweit das AKG nichts anderes bestimme. Das Bundesverfassungsgericht führte aus:

"Unverkennbar trägt ein Regelungsgesetz gemäß Art. 134 GG den Charakter eines auf einen konkreten Sachverhalt abgestellten Gesetzes und insofern eines 'Maßnahmegesetzes'. Gesetze dieser Art sind aber durch das Grundgesetz nicht ausgeschlossen, als Übergangsregelungen geradezu unvermeidlich. Auch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt nur, daß ein Gesetz, das Einschränkungen von Grundrechten enthält, 'allgemein und nicht nur für den Einzelfall' gilt. Ein Gesetz, das an einen konkreten Sachverhalt anknüpft, kann doch in anderer Hinsicht, nämlich im Hinblick auf die zahlreichen Gläubiger und die ganz verschiedenartigen Verbindlichkeiten des Reiches 'allgemein und nicht nur für den Einzelfall' gelten."²⁰⁷

Das Urteil vom 25. Juni 1968²⁰⁸ ließ das Vertragsgesetz zum "Zusatzabkommen vom 14. Mai 1962 zu dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande am 8. April 1960 unterzeichneten Finanzvertrag"²⁰⁹ unbeanstandet, durch welches die Verfassungsbeschwerde ausgeschlossen worden war:

204 BVerfGE 10, 108.

205 BVerfGE 15, 126.

206 AKG. Ermächtigungsgrundlage war Art. 134 Abs. 4 GG.

207 BVerfGE 15, 146 f.

208 BVerfGE 24, 33.

209 Gesetz vom 10. Juni 1963 (BGBl. II S. 663).

"Der Ausschluß der Verfassungsbeschwerde durch das Vertragsgesetz zum Zusatzabkommen ist aus bestimmtem Anlaß vorgesehen worden; er bezieht sich auf in der Vergangenheit abgeschlossene Vorgänge und erfaßt lediglich einen sachlich und persönlich eng begrenzten Bereich. Das Vertragsgesetz hat insoweit den Charakter eines 'Maßnahmegesetzes'. Solche Gesetze sind aber nach dem Grundgesetz nicht unzulässig (vgl. BVerfGE 15, 126 [146 f.])."²¹⁰

Das Urteil vom 7. Mai 1969²¹¹ enthält den ersten Leitsatz: "Der Begriff des Maßnahmegesetzes ist verfassungsrechtlich irrelevant." Es erging im Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von bestimmten Änderungen des Mitbestimmungsgesetzes²¹², die das Ausscheiden der Rheinischen Stahlwerke aus der qualifizierten Mitbestimmung verhindern sollten. Die Begründung des Leitsatzes fiel recht lapidar aus:

"Das Änderungsgesetz ist deshalb als ein auf einen konkreten Sachverhalt abstellendes Gesetz ('Maßnahmegesetz') bezeichnet worden. Maßnahmegesetze sind aber als solche weder unzulässig, noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze (BVerfGE 4, 7 [18 f.]; 10, 89 [108]; 15, 126 [146 f.], 24, 33 [52]). Der Begriff des Maßnahmegesetzes ist also verfassungsrechtlich irrelevant."²¹³

Wenige Zeilen später führt das Bundesverfassungsgericht aus, daß das Änderungsgesetz nicht als Einzelfallgesetz charakterisiert werden könne:

"Liegt ein genereller Rechtssatz vor, so ist ohne Belang, ob ein Einzelfall den Anlaß zu der gesetzlichen Regelung gegeben hat (BVerfGE 13, 225 [229]; 24, 33 [52])."

210 BVerfGE 24, 52.

211 BVerfGE 25, 371.

212 Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 27. 4. 1967 (BGBl. I S. 505).

213 BVerfGE 25, 396.

Die Unterscheidung von Maßnahme- und Einzelfallgesetz wurde wieder aufgegriffen im Beschluß vom 5. März 1974²¹⁴, mit dem das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Verkettung von Berufsgenossenschaften²¹⁵ für verfassungskonform erklärte:

„Wenn man das Gesetz als Maßnahmegesetz bezeichnen will, weil es dazu diene, der Bergbau-Berufsgenossenschaft aus konkreten Schwierigkeiten herauszuhelfen, so ist das verfassungsrechtlich nicht von Belang; denn Maßnahmegesetze sind weder als solche unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze (BVerfGE 25,371[396]).“²¹⁶

Auf die wichtigen Zusammenhänge des Gesetzesbegriffs mit der Eigentumsgarantie geht das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 8. Juli 1976 ein²¹⁷. In diesem Urteil weist das Gericht die Verfassungsbeschwerde gegen § 29 des Gesetzes über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ vom 17. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2018) zurück, welcher den Bundesminister der Justiz ermächtigt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu bestimmen. Zur Eigentumsgarantie führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Es trifft nicht zu, daß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nur allgemein geltende Gesetze zulasse. Daß es sich um ein ‚Maßnahmegesetz‘ handelt, ist schon deshalb ohne Belang, weil das Grundgesetz diese nicht verbietet (BVerfGE 25, 371 [398]). Einzelfallgesetze sind nur bei Einschränkungen von Grundrechten unzulässig (Art. 19 Abs. 1 GG). Hier ist das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 nicht eingeschränkt (vgl. BVerfGE 24, 367 [396]).“²¹⁸

214 BVerfGE 36, 383.

215 Art. 3 § 1 Abs. 1 Nr. 1 Unfallversicherungsneuregelungsgesetz - UVNG - vom 30.4.1963 (BGBl. I S. 241) i.d.F. des Art. 2 § 4 des Gesetzes zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, II Teil - Finanzänderungsgesetz 1967 - vom 21.12.1967 (BGBl. I S. 1259).

216 BVerfGE 36, 400.

217 BVerfGE 42, 263 = JZ 1977, 78 m. Anm. *de Lazzer*.

218 BVerfGE 42, 305.

Die Übergangsregelung bei der Herabsetzung des Emeritierungsalters erklärte das Bundesverfassungsgericht durch Beschluß vom 10. April 1984²¹⁹ für verfassungsmäßig, ohne auf den Maßnahmecharakter des Gesetzes²²⁰ einzugehen. Lediglich die "Abweichende Meinung" der Richter *Steinberger* und *Böckenförde* zum Beschluß enthält einige einschlägige Äußerungen:

"Dem steht nicht entgegen, daß der Gesetzgeber heutzutage vielfach die Form des Gesetzes auch verwendet, um spezifisch zweckgerichtete, von konkreten Umständen abhängige und darauf bezogene Regelungen zu erlassen, die vorübergehende Lenkungsziele verfolgen (sog. Maßnahmegesetze). Solche gesetzlichen Regelungen sind zulässig (BVerfGE 25, 371 [398]; 42, 263 [305]), sie stellen nicht zuletzt ein Mittel sozialstaatlicher Regulierung und sozialstaatlichen Ausgleichs dar. Sie sind indes von vornherein nicht auf Dauerhaftigkeit und die Ausformung eines Rechtsstatus angelegt und haben keine entsprechende Verbürgungswirkungen. Zahlreiche, primär Lenkungszwecke verfolgende Regelungen etwa des Steuerrechts sind hierher zu rechnen."²²¹

bb) In allen Entscheidungen versteht das Bundesverfassungsgericht das Maßnahmegesetz als **zweckgerichtetes Gesetz aus konkretem Anlaß**. In keiner Entscheidung ging es darum, ob der Gesetzgeber Verwaltungsentscheidungen selbst treffen darf oder gar muß. Diese Frage sieht das Bundesverfassungsgericht, wie der Verweis auf BVerfGE 24, 367 zeigt, offenbar als Problem des Einzelfallgesetzes. Der Verweis betrifft nämlich das **Deichordnungs-Urteil** vom 18. Dezember 1968.

Im Deichordnungs-Urteil erklärte das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Rechtsumwandlung von privaten Grundstücken in öffentliches Eigentum²²² zwar für verfassungsmäßig, betonte aber, daß der Gesetzgeber nicht die freie Wahl zwischen Administrativ- und Legaltenteig-

219 BVerfGE 67, 1.

220 § 224 Abs. 3 Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LBG) i.d.F. der Bek. vom 1.5.1981 (GV. NW. S. 234).

221 BVerfGE 67, 22 f.

222 § 2 des Gesetzes zur Ordnung deichrechtlicher Verhältnisse der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29. 4.1964 (GVBl. I S. 79) - Deichordnungsgesetz (DOG).

nung habe²²³. Zur Begründung stellte das Bundesverfassungsgericht auf den Bedeutungswandel der Eigentumsgarantie ab, der sinnfällig in der Ausdehnung des Rechtsschutzes durch die Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) zum Ausdruck komme.

"Durch die Zulassung der Legalenteignung wird dieser dem Grundrecht wesensmäßig zugehörige Rechtsschutz entscheidend gemindert. Wählt der Gesetzgeber an Stelle der Enteignung durch Verwaltungsakt die Enteignung durch Gesetz, so schließt er damit den nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechtsweg zu den zuständigen Gerichten aus, weil die Gesetzgebung nicht zur 'öffentlichen Gewalt' im Sinne dieser Verfassungsvorschrift gehört (BVerfGE 24, 33 [49]). Die richterliche Prüfung, ob die Enteignung gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger zulässig ist, ist damit nicht möglich. Wird aber berücksichtigt, daß die Legalenteignung wesensmäßig 'Verwaltung' durch Gesetz ist und daß es gerade die Aufgabe des Art. 19 Abs. 4 GG ist, Exekutivakte einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, so wird damit die Abwehrmöglichkeit des Grundrechtsträgers in einem wesentlichen Punkt verkürzt. Auch werden häufig vollendete Tatsachen geschaffen, die nur schwer beseitigt werden können.

Die Sicherung des Grundrechts beruht nach dem Grundgesetz auf der Vorstellung, daß Enteignungsgesetzgebung und Enteignungsakt im typischen Fall in verschiedenen Händen ruhen. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrunde liegt. Dieses System wird aber in Frage gestellt, wenn dem Eigentümer durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergeht, in seinem sachlichen Gehalt aber einen Vollzugsakt darstellt, der Rechtsschutz entzogen wird."²²⁴

Berücksichtige man diese Zusammenhänge, so könne nicht angenommen werden, daß der Verfassungsgeber diese den Rechtsstaat sichernde Ordnung zugunsten des einfachen Gesetzgebers im Bereich der Eigentumsordnung ohne jede Grenze habe einschränken wollen. Dem lasse

223 BVerfGE 24, 399.

224 BVerfGE 24, 401 f.

sich auch nicht entgegenhalten, daß dem von der Legalenteignung Betroffenen die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stehe:

"Es kann auch grundsätzlich nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, wie ein Gericht der ersten Tatsacheninstanz eines Verwaltungsprozesses tätig zu werden."²²⁵

Diese Überlegungen führen das Bundesverfassungsgericht zu der Folgerung, daß die förmliche Enteignung durch Gesetz nach dem System des Grundgesetzes nur in eng begrenzten Fällen als zulässig angesehen werden könne. Einen solchen Ausnahmefall erkannte das Bundesverfassungsgericht beim Deichordnungsgesetz an.

"Die Flutkatastrophe des Jahres 1962 hatte eine außergewöhnliche Situation geschaffen. Der hamburgische Gesetzgeber stand vor der unabweislichen Aufgabe, ein umfassendes Deichsystem sofort aufzubauen. Wenn er bei dieser Sachlage zu der Auffassung kam, daß der Ausbau der Deiche in dem gebotenen Umfang eine staatliche Aufgabe sein müsse und hierzu auch ein einheitliches Recht benötigt werde, so ist das verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Diese Entscheidung nötigte aber den Gesetzgeber, das alte Deichsystem in diese Aufgabe einzubeziehen. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat überzeugend dargelegt, daß Einzelenteignungen in einer angemessenen Zeit nicht hätten durchgeführt werden können und daß diese die Durchführung der zwingend gebotenen Maßnahmen in erheblichem Umfang verzögert haben würden. Hinzu kommt, daß der Kreis der betroffenen Grundstücke durch die Deichanlagen selbst festgelegt ist und daß das Gesetz durch Ausnahmeregelungen und ergänzende Verfahren den Belangen der einzelnen Betroffenen soweit als möglich Rechnung trägt. Unter Würdigung aller Umstände kann also dem Gesetzgeber der Vorwurf eines Formenmißbrauchs nicht gemacht werden."²²⁶

Den Zweiten Teil des Hamburgischen Enteignungsgesetzes vom 14. Juni 1963 (GVBl. I S. 77) erklärte das Bundesverfassungsgericht dagegen mit Beschluß vom 10. Mai 1977²²⁷ für nichtig. Der Zweite Teil des Hambur-

225 BVerfGE 24, 402.

226 BVerfGE 24, 403.

227 BVerfGE 45, 297.

gischen Enteignungsgesetzes enthielt Vorschriften über die Inanspruchnahme von Grundstücken für unterirdische Verkehrsanlagen und begründete zu diesem Zweck öffentliche Lasten. Das Bundesverfassungsgericht sah darin eine mit Art. 14 Abs. 3 GG unvereinbare Mischform von Legal- und Administrativenteignung. Sie vermische Aufgaben der Gesetzgebung und Verwaltung, verkürze den gerichtlichen Rechtsschutz und lasse für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips keinen Raum²²⁸:

„Das Wesen der Gesetzgebung ist in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes von der Aufgabe her zu verstehen, die das Grundgesetz ihr zugewiesen hat. Parlamentarische Gesetzgebung soll im Rahmen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung die grundsätzlichen Entscheidungen des Lebens des Gemeinwesens regeln (BVerfGE 33, 125 [158 f.]). Hierbei kann der Gesetzgeber – vor allem, wenn eine Reform des geltenden Rechts sich als notwendig erweist – vor der Entscheidung stehen, bisher allgemein eingeräumte rechtliche Befugnisse für die Zukunft zu beseitigen oder zu beschränken. Werden dadurch nach altem Recht rechtmäßig erworbene subjektive Rechtspositionen betroffen, die dem Schutz der Eigentumsgarantie unterliegen, kann hierin eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG liegen (vgl. BVerfGE 31, 275 [289 ff.]). In diesem Bereich der sogenannten Aufopferungsenteignung hat die Enteignung durch Gesetz in erster Linie ihren Platz.

Eine grundlegend andere Situation besteht dann, wenn die Enteignung erfolgt, um privates Eigentum in die öffentliche Hand zu überführen oder Rechte an fremdem Grundbesitz zu begründen. Die Bestellung der öffentlichen Last ist ein hoheitliches Ersatzgeschäft für die freiwillige Bestellung einer Dienstbarkeit; sie ist insoweit ein 'Vorgang der Güterbeschaffung' für ein bestimmtes Vorhaben der öffentlichen Hand. Dies ist eine typische Aufgabe der Verwaltung. Wird in solchen Fällen der klassischen Enteignung das Instrument der Legalenteignung eingesetzt, so übernimmt der Gesetzgeber von der Aufgabe her eine Angelegenheit der Exekutive, ohne über diese verantwortlich zu entscheiden, während die

228 BVerfGE 45, 297 f. Aufgegriffen im Beschluß vom 15. 7.1981, BVerfGE 58, 300 (331).

Verwaltung insoweit ohne Verantwortung handelt und die Entscheidung vor dem Gericht nicht zu vertreten hat."²²⁹

Die hier gewählte Form der Enteignung sei unvereinbar mit der Systematik des Art. 14 GG:

"Es handelt sich hierbei nicht um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrunde liegt. Dieses System wird in Frage gestellt, wenn Elemente der Legalenteignung ohne zwingenden Grund auf Tatbestände der klassischen Enteignung angewendet werden (BVerfGE 24, 367 [402])."²³⁰

Weiter beruft sich das Bundesverfassungsgericht darauf, daß die Vermischung von Elementen der Legal- mit solchen der Administrativenteignung unvereinbar sei mit dem von der Verfassung garantierten Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz²³¹. Schließlich geht das Bundesverfassungsgericht auf die systematischen Zusammenhänge des Planfeststellungs- und Enteignungsverfahrens ein. Hier findet sich die bemerkenswerte Passage:

"Diese – auch in anderen Gesetzen enthaltene Regelung – beruht auf der Erfahrung, daß gerade bei Streckenenteignungen die Ordnung der Einzelrechtsverhältnisse wegen ihrer Komplexität sinnvollerweise nur in einem behördlichen Verfahren geregelt werden kann und sich die Durchführung der Enteignung regelmäßig nicht in dem Ausspruch erschöpft, daß Eigentum entzogen oder ein Recht begründet werden soll."²³²

Werde der Enteignungsakt an den Planfeststellungsbeschluß geknüpft, so würde das Planfeststellungsrecht zugleich zum Enteignungsrecht und

229 BVerfGE 45, 331 f.

230 BVerfGE 45, 332 f.

231 BVerfGE 45, 333.

232 BVerfGE 45, 336.

müßte den speziellen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere der Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 GG entsprechen²³³.

Im Deichordnungs-Urteil rechtfertigte somit das Bundesverfassungsgericht die exzeptionelle Zulässigkeit einer Legalenteignung in einer außergewöhnlichen Situation, nicht aber die Übernahme von sonstigen Verwaltungsmaßnahmen durch den Gesetzgeber. Der Vorwurf des Formenmißbrauchs wurde ausdrücklich erwähnt. Im Hamburger U-Bahn-Beschluß strich das Bundesverfassungsgericht die Funktionentrennung von Gesetzgebung und – gerichtlich kontrollierter – Verwaltung gerade bei staatlichen Planungen heraus. Wenn folglich das Bundesverfassungsgericht **Maßnahmegesetze mit Rechtssatzqualität** akzeptiert, so heißt das nicht, daß es gesetzgeberische Einzelmaßnahmen hinnehmen würde.

d) Sonstige Rechtsprechung und neueres Schrifttum

aa) Mit Rücksicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde die Diskussion der 50er Jahre über das Maßnahmegesetz gelegentlich für beendet erklärt²³⁴. Nach *Menger* verlief etwa Mitte der 60er Jahre die Diskussion im Sande²³⁵. *Menger* betont aber, die Kontroverse könne gleichwohl als nicht ausgetragen gelten. Dem ist beizupflichten. "Im Sande" verlief nur die Diskussion um die Zulässigkeit nicht näher präzisierter Maßnahmegesetze. Die Diskussion, ob der Gesetzgeber Verwaltungsentscheidungen an sich ziehen darf und muß, begann erst noch, wurde aber kaum unter dem Stichwort Maßnahmegesetz geführt. Überwiegend verstand man nämlich das Maßnahmegesetz als "normales" Gesetz aus konkretem Anlaß, als Handlungsermächtigung an die Exekutive²³⁶, nicht als Handlungsausschluß der Exekutive.

233 BVerfGE 45, 337.

234 *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1. Aufl. 1977, S. 650.

235 BK, Art. 19 Abs. 1 Rdnr. 52.

236 *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl. 1968, S. 172; vgl. auch *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 1 Rdnr. 5, der nur auf die Zweckhaftigkeit von Maßnahmege-

bb) Der Bundesgerichtshof versteht das Maßnahmegesetz als Gesetz mit eingeschränktem Adressatenkreis²³⁷. Ähnlich argumentieren das Bundessozialgericht²³⁸ und der Bundesfinanzhof²³⁹. Das Bundesverwaltungsgericht billigt dem Gesetzgeber die Befugnis zu, "für die Bewältigung bestimmter Probleme konkrete Regelungen (z. B. Maßnahmegesetze) zu treffen"²⁴⁰.

cc) Das neuere Schrifttum folgt zwar weitgehend der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts und hält wie dieses Maßnahmegesetze für zulässig²⁴¹. Gegen Administrativmaßnahmen in Gesetzesform bestehen

setzen abstellt. Differenzierungen bei *Meessen*, Maßnahmegesetze, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze, DÖV 1970, 314 ff.; *Krawietz*, Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, DÖV 1969, 127 ff.

- 237 Vgl. BGH vom 30.1.1975, LM Nr. 24 zu Art. 14 GrundG (S 1) = BRS 34, Nr. 2 = ZMR 1978, 137; vom 19.9.1984, 1985, 1462 (1463) = EBE/BGH 1984, 405 = LM Nr. 6 zu § 2 ErbbauVO = BB 1985, 228 = DB 1985, 380 = MDR 1985, 664 = WuM 1985, 56 = WM IV 1984, 1513 = ZMR 1985, 294; vom 7.7.1988, LM Nr. 70 zu § 839 (Cb) BGB = BayVBl. 1988, 781 = BB 1988, 1701 = MDR 1989, 46 = NJW 1989, 101 = UPR 1989, 73 = VersR 1988, 1046 = WM IV 1988, 1579; vom 26.1.1989, BGHZ 106, 323 (331 f.) = EBE/BGH 1989, 58 = LM Nr. 71 zu § 839 (ca/Cb) BGB = BauR 1989, 166 = BB 1989, 575, 874 m. Anm. *Reuter* = BayVBl. 1989, 346 = DÖV 1989, 548 = DVBl. 1989, 505 m. Anm. *Papier* = DWW 1989, 106 m. Anm. *Krautzberger* = EWIR 1989, 1091 m. Anm. *Salzwedel* = Jus 1989, 579 = JZ 1989, 1122 m. Anm. *Ossenbühl* = MDR 1989, 429 = NJW 1989, 976 = NuR 1990, 42 m. Anm. *Gerauer* = RdE 1989, 126 = UPR 1989, 179 = VBIBW 1989, 230 = VersR 1989, 504 = ZfBR 1989, 119.
- 238 BSG vom 15.11.1983, BSGE 56, 45 = SozR 2100 § 70 Nr. 1.
- 239 BFH vom 27.3.1981, BFHE 133.106 = BStBl. II 1981, 595 = BB 1981, 1019 = DB 1981, 1753 = DStR 1981, 450 = DStT/E 1981, 192.
- 240 BVerwGE 72, 15 (23).
- 241 Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 1991, Rdnr. 211, 506; *Degenhart*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 1991, Rdnr. 230; ferner *Reiter*, Die wichtigsten Auswirkungen des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes auf kommunale Entscheidungen im Baurecht, HSGZ 1990, 315 ff.; *Jupe*, Das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz - Die baurechtlichen Änderungen, Grundeigentum 1990, 904 ff. Zur Lage in Österreich, wo der Verfassungsge-

aber durchaus Bedenken, und wo solche Administrativmaßnahmen in Gesetzesform als Maßnahmegesetze bezeichnet werden, flackert auch die Diskussion um eine etwaige verfassungsrechtliche Sonderbehandlung der Maßnahmegesetze wieder auf²⁴². Auffällig sind hier insbesondere die Warnungen vor einem Parlamentsabsolutismus.

Kloepfer betont:

„Typisch ist vor allem der Verlust an Distanz des Gesetzgebers gegenüber der von ihm geregelten Situation durch Anlaß- oder Maßnahmegesetze.“²⁴³

In der Fußnote zu diesem Satz äußert *Kloepfer*, trotz der vom Bundesverfassungsgericht vertretenen These der verfassungsrechtlichen Irrelevanz des Begriffs des Maßnahmegesetzes finde bei dieser Gesetzeskategorie das Übermaßverbot wegen der präzisen Abgrenzbarkeit des Ziels von Maßnahmegesetzen besonders griffige Prüfungsansätze.

Bei *Stern*²⁴⁴ finden sich folgende Ausführungen:

„Namentlich wurde das Gesetz auch zur Regelung konkreter Situationen herangezogen, also als reine Maßnahme erlassen. Solche sogenannten Maßnahmegesetze sind zwar auf Bedenken in der Literatur gestoßen, aber vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich als zulässig angesehen worden... Ein derart weiter Gesetzesbegriff

richtshof sogar Individualgesetze für rechtsstaatlich unbedenklich hält vgl. *Novak*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), 40 ff. (50); *Hodik*, Die oesterreichische Urheberrechtsgesetznovelle 1988 - Ein Schritt zur EG ?, GRUR Int. 1989, 380 ff. Zur Lage in der Schweiz, *Schluep*, Über den Rechtsgehalt von Maßnahmegesetzen, in: Festschr. f. Furgler, 1984, S. 114 ff.

242 Vgl. *Ronellenfisch*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Baden-Württemberg, DÖV 1972, 191 ff. (194 f.), wo Maßnahmegesetze als zweckrationale, auf eine konkrete Situation reagierende und häufig sich selbst vollziehende Rechtssätze bezeichnet und für diese erweiterte gerichtliche Kontrollbefugnisse gefordert werden. Danach waren staatliche Organisationsakte nicht als Maßnahmegesetze zu qualifizieren. Dies wird mißachtet von VG München vom 5.12.1979, BayVBl. 1980, 314.

243 VVDStRL 40 (1982), 68.

244 Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 577.

könnte die Gefahr eines Parlamentsabsolutismus heraufbeschwören. Diesem wird indessen nicht durch Begrifflichkeit vorgebeugt, sondern nur durch die im Grundgesetz angelegten formellen und materiellen Verfassungsschranken. Als solche erweisen sich vorzugsweise: das Gesetzgebungsverfahren, die Grundrechte, namentlich Art. 3 und 19 Abs. 1 Satz 1 GG und die sonstigen objektiven Verfassungsgrundsätze, besonders die Staatsstrukturprinzipien."

*Ossenbühl*²⁴⁵ faßt diese Erwägungen zusammen:

"Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht offenkundig unter dem Eindruck der veränderten Bedingungen der Staatsaufgabenerfüllung. Die Breite und Vielfalt der Bedürfnisse des Staates lassen es unter Umständen als geboten erscheinen, das Gesetz auch als Instrument zur Ordnung bedeutsamer Einzelfälle einzusetzen. Indessen wird ungeachtet solcher Notwendigkeiten mit Recht die Fahne der Allgemeinheit der Gesetze hochgehalten. Die Allgemeinheit des Gesetzes ist Ausdruck notwendiger Distanz des Staates gegenüber seinen Bürgern. Diese Distanz verbürgt die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Bürger und bildet damit eine Stütze des Rechtsstaates. Individualgesetze signalisieren stets die Gefahr eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz. Dies wird vom Grundgesetz in dem speziellen Gleichheitsgebot des Art. 19 Abs. 1 S. 1 unmißverständlich zum Ausdruck gebracht. Bei Individualgesetzen ist demzufolge eine erhöhte Aufmerksamkeit auf Einhaltung der Gleichheit und Vermeidung von Willkür geboten."

dd) Auf der Göttinger Staatsrechtslehrertagung brach der Streit um die Maßnahmegesetze – namentlich um deren **bundesstaatlichen Aspekte** – erneut auf.

Der Berichterstatter *Maurer*²⁴⁶ betonte die Unterscheidung von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug, die eine rechtsstaatliche Dimension habe. Das Gesetz schaffe Distanz, der Gesetzesvollzug hebe die Distanz wieder auf. Schon in dieser Funktionentrennung liege ein Stück Gewaltenteilung. Durch das Zwei-Takt-Verfahren von generellem Gesetz und in-

245 In: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR III, § 61 Rdnr. 12.

246 Der Verwaltungsvorbehalt, *VVDStRL* 43 (1985), 135 ff.

individuellem Vollzug erhalte die verfassungsrechtlich verbürgte Rechtsschutzgarantie ihre Basis. Denn nur wenn konkrete Maßstäbe vorhanden seien, könne der konkrete Akt überprüft und ggf. als rechtswidrig verworfen werden:

"Die Vollzugskompetenz der Verwaltung hat Rückwirkung auf die Gesetzgebung. Sie fordert vollzugsfähige und damit generell-abstrakte Gesetze. Die Forderung richtet sich nicht schlechthin gegen Maßnahmegesetze, da diese überwiegend zwar auf konkrete Situationen zweckbedingt reagieren, aber doch genereller Natur sind und deshalb vollzogen werden können und vollzogen werden müssen. Sie wendet sich aber gegen Einzelfallgesetze, die einen konkreten Fall abschließend regeln und damit keiner Vollzugsentscheidung, sondern allenfalls noch einer Vollstreckungshandlung bedürfen. Das wird durch Art. 19 I GG für den Grundrechtsbereich bestätigt. Im übrigen können Einzelfallgesetze nicht durchweg ausgeschlossen werden, zumal es immer wieder einmalige und unwiederholbare Sachverhalte geben wird, die gesetzlich zu regeln sind. Aber sie müssen doch – das ergibt sich aus der Vollzugskompetenz der Verwaltung – die Ausnahme bleiben und sich sachlich besonders legitimieren lassen."²⁴⁷

Die gesetzgeberische Genehmigung von Kernkraftwerken erklärte *Maurer* ausdrücklich für verfassungswidrig, da sie in die Vollzugskompetenz der Verwaltung eingreifen und die in der Unterscheidung von generellem Gesetz und individuellem Vollzug liegenden rechtsstaatlichen Gewährleistungen, insbesondere den Rechtsschutz, beeinträchtigen würde²⁴⁸.

In der Diskussion des Vortrags von *Maurer* hielt *Ossenbühl* diese Argumentation für problematisch, bestritt eine originäre Vollzugskompetenz der Verwaltung, erkannte aber den Gesichtspunkt des individuellen Rechtsschutzes an²⁴⁹. *Denninger* stimmte *Maurer* für den Grundrechtsbereich zu, sah es aber außerhalb dieses Bereichs für schwierig an, eine klare Begriffsbildung durchzuführen:

247 VVDStRL 43 (1985), 158 f.

248 VVDStRL 43 (1985), 159.

249 VVDStRL 43 (1985), 206 f.

"Hier muß man doch an das Diktum des Bundesverfassungsgerichts in der *Lex-Rheinstahl-Entscheidung* erinnern, daß Maßnahmegesetze verfassungsrechtlich irrelevant sind. Etwas ähnliches würde man wahrscheinlich auch von Einzelfallgesetzen sagen müssen, soweit eben nicht der Grundrechtsbereich betroffen ist. Das gilt für Organisationsakte und wohl auch z.T. mindestens für Standortentscheidungen. Ich versuche einmal das Beispiel eines negativen Kalkar-Urteils, einer negativen Kalkar-Entscheidung in den Raum zu stellen, d.h. wie wäre es, wenn ein Standortgesetz Kalkar gemacht worden wäre und dagegen geklagt worden wäre. Ich bin eigentlich ziemlich sicher, daß das Bundesverfassungsgericht eine solche Klage abgewiesen hätte, aber da würde ich mich gerne belehren lassen."²⁵⁰

Bachof modifizierte diese Ansichten:

"In Übereinstimmung mit Herrn *Denninger* und wohl in gewisser Abweichung von Herrn *Ossenbühl* teile ich im Grundsatz die Auffassung von Herrn *Maurer*, daß unser rechtsstaatliches Rechtssystem vollzugsfähige und deshalb generell-abstrakte Gesetze fordert. Aber ich möchte diese These nicht ohne Einschränkung stehen lassen. Ich meine, es kann politische Situationen geben, in denen der Gesetzgeber sich genötigt sehen mag, solche Entscheidungen an sich zu ziehen, und ich sehe kein verfassungsrechtliches Hindernis. Herr *Maurer* hat selbst die Atomkraftwerksgenehmigungen erwähnt. Ich bin nun keineswegs der Meinung, daß der Gesetzgeber diese Genehmigungen an sich ziehen sollte. Aber ich kann mir Situationen vorstellen, wo er dies – oder etwa die Entscheidungen über die Herstellung oder Stationierung von bestimmten Waffensystemen – an sich ziehen könnte, dürfte, ja sogar müßte, um derartige Entscheidungen mit der Autorität des Parlaments zu versehen. Ob das dann in Form des Gesetzes oder nur unter Parlamentsvorbehalt geschähe, das wäre letzten Endes eine sekundäre Frage; jedenfalls würde ich hier einen Verwaltungsvorbehalt nicht anerkennen."²⁵¹

250 VVDS&RL 43 (1985), 203 f.

251 VVDS&RL 43 (1985), 217.

Bachof fuhr fort, das Verdikt des Art. 19 Abs. 1 GG gelte nur im grundrechtsrelevanten Bereich, und erinnerte an die zahlreichen Einzelfallgesetze im Zuge der Kommunalreform:

"So richtig die These von Herrn *Maurer* im Prinzip ist und so gewiß sich selbst vollziehende Gesetze Ausnahmen bleiben müssen, weil sonst der Grundsatz der Vollzugsfreiheit ausgehöhlt würde, so meine ich, die These bedürfe einer gewissen Einschränkung: Ausnahmen aus politisch wichtigen Gründen scheinen mir geboten und zulässig zu sein."²⁵²

Der Diskussionsbeitrag von *Bachof* stieß aus bundesstaatlichen Erwägungen auf Widerspruch. *Rauschnig* wies darauf hin, daß der Bundestag aus Kompetenzgründen nicht Genehmigungsbehörde für Kraftwerke sei und sich auch nicht durch Gesetz zur Genehmigungsbehörde machen könne²⁵³. Ferner wurde *Bachof* vorgehalten, er bringe das bundesstaatliche Gefüge durcheinander²⁵⁴. *Breuer* machte geltend, jedenfalls ein schlichter Parlamentsbeschluß könne eine Verwaltungsentscheidung nicht ersetzen²⁵⁵, was *Bachof* zu einer Korrektur veranlaßte: Nur ein Bundesgesetz, nicht aber ein einfacher Parlamentsbeschluß könne die Zuständigkeit zur Genehmigung auf das Parlament verlagern²⁵⁶. Im weiteren Verlauf der Diskussion überwogen die bundesstaatlichen Be-

252 VVDStRL 43 (1985), 218.

253 VVDStRL 43 (1985), 218 f.

254 *Ronellenfisch*, VVDStRL 43 (1985), 219: "Auf welche Kompetenz soll sich der Bundesgesetzgeber berufen? Stützt er sich auf die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 11 a GG, bitte dann muß er das Atomgesetz ändern. Aufgrund einer Verwaltungskompetenz könnte eigentlich nur der Landesgesetzgeber die Verwaltungsentscheidung an sich ziehen. Dann allerdings frage ich mich: Was soll die Auftragsverwaltung bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie? Können die Ingerenzrechte der Bundesexekutive durch den Landesgesetzgeber überspielt werden?"

255 VVDStRL 43 (1985), 220. Verantwortlich war offenbar der Beitrag von *Steinberg* (ebd., S. 220), der die Diskussion auf dieses Nebengleis geführt hatte.

256 VVDStRL 43 (1985), 221.

denken derart²⁵⁷, daß man wohl von einer herrschenden Meinung der Staatsrechtslehrer sprechen kann, die generell Einzelfallentscheidungen durch den Gesetzgeber für verfassungswidrig hält. Auch die jüngste einschlägige Monographie zur Thematik, die Habilitationsschrift von *Janssen*²⁵⁸, gelangt zu Ergebnissen, die sich mit den hier vorgetragenen Ergebnissen weitgehend decken. *Janssen* arbeitet sorgfältig und unter Bezugnahme auf moderne philosophische Strömungen den rechtstheoretischen Unterschied zwischen Gesetz und Maßnahme heraus²⁵⁹ und hebt insbesondere auf die durch Vollziehungsgesetze verletzte Garantie des effektiven Rechtsschutzes ab²⁶⁰.

e) *Zwischenergebnis*

Was den Begriff des Maßnahmegesetzes angeht, läßt sich somit festhalten:

257 *Frowein*: "Es kann doch wohl nicht richtig sein, daß Sie die Art. 83 und 85 des Grundgesetzes, die im Grunde quer zu unserer heutigen Fragestellung stehen, überspielen können durch einen Gesetzesbeschluß, mit dem sich der Bundestag bei einer Sache, die die Länder als eigene Angelegenheit verwalten oder auch als Auftragsverwaltung, die Genehmigungszuständigkeit zuspricht. Dieses ist eindeutig bundesstaatlich unzulässig." (VVDSStRL 43 [1985], 222). *Kister*: "Was hier vorgetragen wurde, läuft darauf hinaus, daß der Bund mit Hilfe von Einzelfallgesetzen Vollzugskompetenzen der Länder an sich ziehen kann, wenn es, wie Herr *Bachof* meint, um besonders wichtige Fragen geht. Mir scheint, ein derartiges Abstellen auf kompetenzbegründende Wesentlichkeiten paßt in unsere bundesstaatliche Kompetenzordnung nicht hinein." (Ebd., S. 223). *Zacher* (ebd., S. 225) erwähnte die Einzelfallverantwortung der Verwaltung, die der Gesetzgeber nicht an sich ziehen dürfe. Nach *Schnapp* (ebd., S. 229) steckt in Art. 19 Abs. 1 GG auch außerhalb der grundrechtsrelevanten Bereiche ein "urvernünftiger Gedanke, weil er nämlich tendenziell hindeutet auf die generelle Transferfunktion des Gesetzes." Vgl. ferner *Maurer* (ebd., S. 231), *Goerlich* (ebd., S. 244), *Loschelder* (ebd., S. 253); a.A. *Meessen* (ebd., S. 243).

258 *Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts*, 1990.

259 Ebd., S. 237 ff.

260 Ebd., S. 186 ff.

Erstens:

Es gibt keinen einheitlichen, allgemein anerkannten Begriff des Maßnahmegesetzes. Im Schrifttum versteht man unter Maßnahmegesetzen alle Gesetze, die aus einem konkreten Anlaß (in einer bestimmten Situation) ergehen und der Verwirklichung eines bestimmten Zwecks dienen. Zumeist enthalten Maßnahmegesetze wie die "normalen" (Rechts-) Gesetze Handlungsermächtigungen an die Exekutive, müssen also noch vollzogen werden. Der Maßnahmecharakter eines derartigen Gesetzes folgt aus dem konkreten Gesetzeszweck (Maßnahmegesetz im weiteren Sinn). Als Maßnahmegesetze werden aber auch Gesetze angesehen, die sich unter Ausschluß der Exekutive selbst vollziehen (Vollzugsgesetze). Der wichtigste Anwendungsfall des Vollzugsgesetzes ist die Verwaltungsmaßnahme in Gesetzesform, (Maßnahmegesetz im engeren Sinn). Während Maßnahmegesetze im engeren Sinne schon immer auf verfassungsrechtliche Bedenken stießen, hält das Schrifttum generelle Maßnahmegesetze aus konkretem Anlaß für zulässig.

Zweitens:

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff des Maßnahmegesetzes verfassungsrechtlich irrelevant. Das Bundesverfassungsgericht läßt allerdings offen, was es unter dem Begriff des Maßnahmegesetzes versteht. Eine Durchsicht aller Entscheidungen, die den Ausdruck "Maßnahmegesetz" verwenden, zeigt indessen, daß das Bundesverfassungsgericht Maßnahmegesetze im weiteren Sinne meint. Zieht der Gesetzgeber Verwaltungsentscheidungen an sich, so stößt das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus auf verfassungsrechtliche Bedenken. Den Terminus "Maßnahmegesetz" gebraucht das Bundesverfassungsgericht hier aber nicht. Vielmehr wird, wohl weil solche Maßnahmegesetze zugleich Einzelfallgesetze sind, diese Problematik unter dem Aspekt des Einzelfallgesetzes abgehandelt.

Drittens:

Es läßt sich mithin keineswegs sagen, daß auch der Begriff des Maßnahmegesetzes im engeren Sinne verfassungsrechtlich irrelevant sei.

Nach dieser begrifflichen Klärung kann zu den beiden Ausgangsfragen zurückgekehrt werden. Muß der Gesetzgeber mit Rücksicht auf das Verfassungsgebot zur Herstellung der Wirtschaftseinheit in Deutschland die wichtigsten Maßnahmen für eine beschleunigte Verkehrsanbindung des Beitrittsgebiets selbst ergreifen? Darf er Maßnahmegesetze im engeren Sinn erlassen?

3. Handlungspflicht des Gesetzgebers

a) Parlamentsvorbehalt

Bei besonders wichtigen staatlichen Entscheidungen wird bisweilen eine Handlungspflicht des Gesetzgebers angenommen. Zur Rechtfertigung dient die Lehre vom Parlamentsvorbehalt, welche die unmittelbare demokratische Legitimation der Parlamente betont²⁶¹.

Die Lehre vom Parlamentsvorbehalt wurde entwickelt, um zu klären, welche Materien in welcher Verdichtung vom Parlament selbst gesetzlich geregelt werden müssen²⁶². Unter diesem Blickwinkel fallen Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt inhaltlich zusammen²⁶³. Der Parlamentsvorbehalt begrenzt die parlamentarische Delegationsbefugnis.

Über die Stoßrichtung des Delegationsverbots geht der Parlamentsvorbehalt hinaus, wenn er die Begründung dafür liefern soll, daß das Parlament auch *Einzelfallentscheidungen treffen muß*. Das Delegationsver-

261 Zum Parlamentsvorbehalt *Ossenbühl*, in: *Isensee/Kirchhof, HdbStR III*, § 62 Rdnr. 32 ff.; *Staupe*, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1986; *Hermes*, Der Bereich des Parlamentsgesetzes, 1988.

262 *Stern*, Staatsrecht II, S. 575.

263 *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 392 ff.

bot kehrt sich in sein Gegenteil um, wird zur Selbsteintrittspflicht und kollidiert mit dem Verwaltungsvorbehalt²⁶⁴. Der Übergang vom Verwaltungsvorbehalt zum Parlamentsvorbehalt läßt sich dogmatisch nun allenfalls dadurch bewerkstelligen, daß man beim Gesetzesvorbehalt die Regelungsdichte auf die Spitze treibt. Damit ist die Brücke zur sog. **Wesentlichkeitstheorie** geschlagen, deren Anliegen es ist, materielle Anforderungen für den Inhalt von Gesetzen anzugeben und auf diese Weise auch auf die gesetzliche Regelungsdichte Einfluß zu nehmen.

Um eine Handlungspflicht des Gesetzgebers bejahen zu können, muß folglich die These aufgestellt werden:

Bei wesentlichen Entscheidungen ist der Gesetzgeber mit Rücksicht auf den Parlamentsvorbehalt gezwungen, Maßnahmegesetze im engeren Sinn zu erlassen.

Diese These liegt in der Tat dem Vorlagebeschluß des OVG Nordrhein-Westfalen vom 18. August 1977²⁶⁵ zugrunde. Der Vorlagebeschluß wurde nämlich auf die Behauptung gestützt, § 7 AtG verstoße

„insofern gegen das Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), gegen das Prinzip der parlamentarischen Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), als er in der derzeitigen Fassung die Genehmigung auch von Schnellen Brutreaktoren ermöglicht.“²⁶⁶

Zur Begründung diente die Wesentlichkeitstheorie, die das Gericht dahingehend interpretierte, daß der Gesetzgeber besonders wichtige Entscheidungen selbst zu treffen habe.

Es bestehen indessen Zweifel, ob die Wesentlichkeitstheorie so zu verstehen ist.

264 Vgl. oben bei Fußn. 246 ff.

265 - VII A 338/74 -, DÖV 1978, 854 = DVBl. 1978, 62 = et 1977, 705 m. Anm. *Büdenbender* = EuGRZ 1977, 362 = NJW 1978, 62 Umwelt Nr. 58, 1977, S. 26 = ZfE 1978, 156 = ZParl. 1978, 63.

266 DVBl. 1978, 63 unter II 1.

b) *Wesentlichkeitstheorie*

aa) Nach der vom Bundesverfassungsgericht – schwerpunktmäßig im Schulrecht – entwickelten Wesentlichkeitstheorie²⁶⁷ darf der Gesetzgeber die Regelung wichtiger Angelegenheiten, bei denen etwa Grundrechte berührt werden, nicht der Exekutive überlassen. Darüber sollte auch kein Streit bestehen. Wenn gleichwohl die Wesentlichkeitstheorie Gegenstand einer Vielzahl von, zum Teil kritischen, Würdigungen im Schrifttum²⁶⁸ ist, so hat das zwei Gründe: Entweder ist der Nutzen der

267 Erste Ansatzpunkte für die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finden sich im Facharztbeschuß vom 9. 5. 1972, BVerfGE 33, 125 (157 f.) = JuS 1972, 666 (H. Weber); hierzu Starck, Regelungskompetenz im Bereich des Art. 12 Abs. 1 GG und ärztliches Berufsrecht, NJW 1972, 1489 ff. und im Numerus-clausus - Urteil vom 18. 7. 1972, BVerfGE 33, 303 (345 f.) = BayVBl. 1972, 469 m. Anm. Maunz = JuS 1972, 664 (H. Weber) = NJW 1972, 1561 m. Anm. Plander. Ausdrücklich verwendet wird das Wesentlichkeitskriterium in der Entscheidung zur hessischen Förderstufe vom 6.12.1972, BVerfGE 34, 165 (192) = JuS 1973, 243 (H. Weber); während in der (zweiten) Strafvollzugsentscheidung vom 28.10.1975, BVerfGE 40, 237 (249) wiederum davon die Rede ist, daß über alle den Bürger unmittelbar betreffenden grundsätzlichen Fragen durch Gesetz entschieden werden müsse. Erneut aufgegriffen wurde das Wesentlichkeitskriterium in den Entscheidungen vom 27.1.1976, BVerfGE 41, 251 (259 f.) = DÖV 1976, 416 m. Anm. Hennecke = JuS 1977, 334 (H. Weber) = JZ 1976, 363 m. Anm. Dietze - Speyerkolleg - und vom 22.6.1977 -, BVerfGE 45, 400 (417 f.) = JuS 1977, 827 (H. Weber); - Neuordnung der gymnasialen Oberstufe - ; hierzu auch Evers, Gesetzesvorbehalt im Schulrecht - VGH Kassel, NJW 1976, 1856, JuS 1977, 804 ff. Einen vorläufigen Abschluß und nähere Erläuterungen dieser Rechtsprechung brachte die Sexualkundeentscheidung vom 21.12.1977, BVerfGE 47, 46 (78 f.); hierzu Erichsen, Zum staatlich-schulischen Erziehungsauftrag und zur Lehre vom Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, VerwArch. 1978, 387 ff.; Oppermann, Die erst halb bewältigte Sexualerziehung, JZ 1978, 289 ff. Erheblich zurückgeschraubt wurde die Wesentlichkeitstheorie dann endlich durch den Kalkar - Beschluß vom 8.8.1978, BVerfGE 49, 89 und die Folgeentscheidungen (vgl. zuletzt den Josefine- Mutzenbacher - Beschluß vom 27. 10.1990, DVBl. 1991, 261 [262]); hierzu weiter im Text.

268 Die Diskussion der Wesentlichkeitstheorie begann auf dem 51. Deutschen Juristentag 1976, der maßgeblich gefördert wurde durch das Gutachten von Oppermann, Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen

Wesentlichkeitstheorie fragwürdig, oder aber die Wesentlichkeitstheorie verleitet zu Fehlschlüssen.

bb) Sinn und Nutzen der Wesentlichkeitstheorie mag man in der Tat bezweifeln²⁶⁹. Im Grunde kommt die Wesentlichkeitstheorie einer Tauto-

und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag, 1976, S. 48 ff. Während noch Bundesverfassungsrichter *Simon* auf dem Juristentag betonte, daß mit dem Element der Wesentlichkeit kein dogmatisches Gebäude aufgebaut werden sollte (Verh. des 51. DJT, Bd. II, 1976, S. M 108 f.), befürwortete *Oppermann* "gewisse Abstrahierungs- und Konkretisierungsversuche" über das, was "wesentlich" sei (JZ 1978, 292 ff.). Die Bemühungen, das Wesentlichkeitskriterium zu präzisieren, rückten die Wesentlichkeitstheorie dennoch allmählich bedenklich in die Nähe eines Dogmas; vgl. nur *Kisker*, Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, 1313 ff. (1317 ff.). Die Unbestimmtheit des Wesentlichkeitskriteriums wurde daher immer wieder betont; vgl. nur *Pietzcker*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, 710 ff. (714 f.); *Zuck*, Der parlamentarische Gesetzgeber - ein Garant der Freiheit?, NJW 1979, 1681 ff. (1687). Das Bundesverfassungsgericht war sich dieser Gefahr bewußt und handhabte das Wesentlichkeitskriterium nur noch sehr restriktiv. Im Schrifttum hatte die Wesentlichkeitstheorie aber bereits eine Eigendynamik entwickelt. Beginnend mit *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 391 ff., wird bis in die Gegenwart nach Möglichkeiten einer sinnvollen Verwendung der Wesentlichkeitstheorie gesucht, vgl. nur von *Arnim*, Zur "Wesentlichkeitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1987, 2141 ff.; *Eberle*, Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, DÖV 1984, 485 ff. (487 ff.); *Heußner*, Vorbehalt des Gesetzes und "Wesentlichkeitstheorie", in Festschr. f. Stein, 1983, S. 111 ff.; *Kloepfer*, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 685 ff.; *ders.*, Arbeitsgesetzgebung und Wesentlichkeitstheorie, NJW 1985, 2497 ff.; *Ossenbühl*, Der Vorbehalt des Gesetzes und seine Grenzen, in: Götz/Klein/Starck, Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, 1985, S. 9 ff. (24 ff.); *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR III, § 62 Rdnr. 41 ff.; *Umbach*, Das Wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie, in: Festschr. f. Faller, 1984, S. 111 ff.

²⁶⁹ Vgl. bereits *Roellecke*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Grenzbereich zur Gesetzgebung, NJW 1978, 1776 ff. (177 ff.); *Ronellenfisch*, Genehmigungsverfahren, S. 159 ff.; *ders.*, Das besondere Gewaltverhältnis als verwaltungsrechtliches Institut, in: *Merten* (Hrsg.), Das besondere Gewaltverhältnis, 1985, S. 33 ff. (41 f.).

logie nahe, soweit sie lediglich besagt, daß der Gesetzgeber wesentliche gesetzgeberische Regelungen selbst zu treffen habe, während er unwesentliche gesetzgeberische Regelungen der Exekutive überlassen könne. Die Frage, welche Entscheidungen "wesentlich" sind, beantwortet die Wesentlichkeitstheorie nicht. Zur Bestimmung der Wesentlichkeit wird daher auf die Grundrechtsrelevanz zurückgegriffen²⁷⁰. Damit aber führt die Wesentlichkeitstheorie zum klassischen Gesetzesvorbehalt zurück. Für die Interpretation von Art. 80 GG und die Umschreibung der exekutiven Satzungs Gewalt etwa in besonderen Gewaltverhältnissen²⁷¹ ist die Wesentlichkeitstheorie dennoch hilfreich. Deshalb verwundert es kaum, daß sie sich in der Praxis durchgesetzt hat²⁷². Als hermeneutische Hilfe ist die Wesentlichkeitstheorie bei allen Unzulänglichkeiten unerschädlich.

Politisert und im Sinn einer Rangordnung mißverstanden, wird demgegenüber das unbestimmte Wesentlichkeitskriterium zum verfassungsrechtlichen Problem. So hat das OVG Nordrhein-Westfalen im erwähnten Vorlagebeschluß die Wesentlichkeitstheorie dynamisiert, indem es sie auf eine "je-desto-Formel" brachte: Je wesentlicher die Angelegenheit, desto mehr muß der Gesetzgeber regeln²⁷³. In letzter Zuspitzung führt die Wesentlichkeitstheorie dann dazu, daß der Gesetzgeber ganz besonders wichtige (politische) Entscheidungen nicht mehr der Exekutive überlassen darf, daß ein vollzugsfähiges Maßnahmegesetz im weiteren Sinn nicht mehr ausreicht, daß vielmehr der Gesetzgeber durch

270 Grundlegend BVerfGE 47, 46 (78).

271 Vgl. *Ronellenfisch*, Das besondere Gewaltverhältnis - ein zu früh totgesagtes Rechtsinstitut, DÖV 1981, 933 ff. (938 f.).

272 Dies gilt insbesondere für das Schulwesen; vgl. noch BVerfG Beschl. vom 20.10.1981, BVerfGE 58, 257 = DVBl. 1982, 401, 886 m.Anm. *Kisker* auch BVerwG Urt. vom 14.7.1978 - 7 C 11.76 -, BayVBl. 1979, 182 = DÖV 1978, 840 = DVBl. 1978, 818 = JuS 1979, 135 (*H.Weber*) = JZ 1978, 680 = MDR 1978, 957 = NJW 1979, 229 m. Anm. *Wimmer* = RdJ 1978, 468; aber auch Urt. vom 7.10.1983 - 7 C 54.82 -, DVBl. 1984, 269 (270); ferner *P. Becker*, Der Parlamentsvorbehalt im Prüfungsrecht, NJW 1990, 273 ff.

273 DVBl. 1978, 64 unter II 1 c.

ein Maßnahmegesetz im engeren Sinn auch den Vollzug übernehmen muß.

Gegen ein derartiges Verständnis der Wesentlichkeitstheorie bestehen schwerwiegende Bedenken. Die politische Bedeutung einer Regelung kann nicht ausschlaggebend sein²⁷⁴; denn sonst würde die Gewaltenteilung in eine Hierarchie der Staatsgewalten umgedeutet. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht aber alle Staatsgewalt vom Volke aus.

Die "je-desto-Argumentation" wird den Intentionen der Wesentlichkeitstheorie nicht gerecht.

cc) Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung über den Vorlagebeschluß des OVG Nordrhein-Westfalen und in weiteren Entscheidungen dem skizzierten Mißverständnis der Wesentlichkeitstheorie einen Riegel vorgeschoben.

Mit Beschluß vom 8. August 1978 ("Kalkar-Beschluß")²⁷⁵ erklärte das Bundesverfassungsgericht § 7 Abs. 1 und 2 AtG mit dem Grundgesetz für vereinbar, soweit er die Genehmigung von Kernkraftwerken des Typs des Schnellen Brütters zuläßt. Der Kalkar-Beschluß war dem Bundesverfassungsgericht offenbar willkommener Anlaß, überzogenen Vorstellungen von der Wesentlichkeitstheorie die Spitze abzuberechen. Das Bundesverfassungsgericht betont jedenfalls völlig zu Recht, daß aus dem

274 Das Argument ist gleichwohl beliebt; vgl. *Kisker*, Zuständigkeit des Parlaments für politische Leitentscheidungen, ZParl. 1978, 53 ff. (58). Im übrigen ist es nicht neu. So vertrat *Triepel* schon 1923 die Ansicht, "rein politische" Fragen würden, "sobald sie zum Gegenstand einer Streitigkeit werden, ganz von selbst zu Rechtsfragen", (Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, in: Festg. f. Kahl, Sonderausgabe 1925, Nachdruck 1965, S. 17). Einen Parlamentsvorbehalt für solche Rechtsfragen vertrat indessen früher niemand.

275 BVerfGE 49, 89 = JuS 1979, 362 (*H. Weber*) = JZ 1979, 178 m. Anm. *Fiedler*, hierzu *Breuer*, Rechtspolitische Implikationen der Kalkar-Entscheidung, ZfE 1979, 268 ff.; *Erichsen*, Zum Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung nach dem Grundgesetz, VerwArch. 1979, 249 ff.; *Haeusler*, Verfassungsmäßigkeit des Atomgesetzes, RdE 1979, 29 ff.; *Linck*, Zum Vorrang des Parlaments gegenüber anderen Gewalten, DÖV 1979, 165 ff.; *Roth-Sielow*, Grundrechtsschutz und Schadensausschluß im Atomrecht, ebd., S. 167 ff.

Demokratieprinzip nicht ein allumfassender Parlamentsvorbehalt abgeleitet werden dürfe, der alle konkreten Kompetenzzuordnungen überspiele. Das Gericht konnte gar nicht anders entscheiden, ohne eine Prozeßflut heraufzubeschwören. Das Dilemma der Wesentlichkeitstheorie besteht nämlich darin, daß letztlich nur das – demokratisch kaum besser als die Exekutive legitimierte – Bundesverfassungsgericht bestimmen könnte, welche Regelung so wesentlich ist, daß nur der Gesetzgeber sie treffen darf. Obwohl im Zusammenhang mit der Nachrüstungsfrage und in der Kontroverse um die Bestimmung des Bündnisfalls²⁷⁶ immer wieder das Gegenteil behauptet wurde, gibt es aber keine Einzelfallentscheidungen, die so wichtig sind, daß der Gesetzgeber sie selbst treffen müßte. Wesentliche Einzelfallentscheidungen bleiben Aufgabe der Exekutive. Auch in späteren Entscheidungen lehnte das Bundesverfassungsgericht den Parlamentsvorbehalt selbst für wichtige Entscheidungen von nationaler Bedeutung ab²⁷⁷. Im Beschluß vom 26. Januar 1988 heißt es:

„Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Dieser verpflichtet zwar den Gesetzgeber, im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (Vgl. BVerfGE 49, 89 [126 f.] m.w.N.) Daß der Gesetzgeber im Grundsatz die Zwischenlagerung abgebrannter Kernbrennelemente gebilligt hat, ergibt sich jedoch schon daraus, daß eine Zwischenlagerung bei der Entsorgungslage, die bei Erlaß der Entsorgungsnovelle gegeben war und auch derzeit noch besteht, notwendige Folge des – vom Gesetzgeber zugelassenen – Betriebs von Kernkraftwerken ist. Im übrigen kann der Vorbehalt des Gesetzes keine größere Regelungsdichte gebieten als die Schutzpflicht des Gesetzgebers, die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleiten ist.“²⁷⁸

276 Vgl. zu den stationierungsrechtlichen Fragen *Ronellenfisch*, Rechtsgutachten über die Zulässigkeit der Erweiterung des General-Depots-Gießen, Dezember 1990, S. 15 ff.

277 Vgl. die Nachrüstungsentscheidungen vom 16.12.1983, BVerfGE 66, 39 und vom 18.12.1984, BVerfGE 68, 1.

278 BVerfGE 77, 381 (403 f.).

dd) Selbst wenn man die Wesentlichkeitstheorie im vorliegenden Zusammenhang anwendet, zwingt sie den Gesetzgeber lediglich dazu, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Verkehrsvorhaben eindeutig zu bestimmen. Dies ist geschehen. Eine weitergehende Handlungspflicht des Gesetzgebers besteht nicht.

4. Handlungsbefugnis des Gesetzgebers

a) Fragestellung

Besteht keine Verpflichtung zum Erlaß von Maßnahmegesetzen in besonderen Fällen, so könnten derartige Gesetze wenigstens zulässig sein. Immerhin weigert sich das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, eine eigenständige Kategorie des Maßnahmegesetzes anzuerkennen oder gar verfassungsrechtlich in Zweifel zu ziehen. Wie ausgeführt, bezieht sich diese Rechtsprechung nur auf Maßnahmegesetze im weiteren Sinne. Die zweite Eingangsfrage ist immer noch offen. Können Maßnahmegesetze an die Stelle von Planfeststellungsbeschlüssen nach § 17 FStrG und § 36 BBahnG treten?

Die Frage bedarf der weiteren Präzisierung. Bisher war immer von dem Parlament, dem Volk und dem Gesetzgeber die Rede; in Betracht kommen aber der Bundes- oder Landesgesetzgeber. Die Frage hat, wie der Überblick über den Streitstand im Rahmen der begrifflichen Klärung gezeigt hat, eine bundesstaatliche Komponente.

b) Bundesstaatliche Gesichtspunkte

aa) Die Struktur des deutschen Bundesstaates weist Eigentümlichkeiten auf, die nur historisch zu verstehen sind²⁷⁹. Bei der Reichsgründung verfügten Preußen und die übrigen Gliedstaaten über eine gut ausgebaute und eingespielte Verwaltung, so daß sich der Aufbau einer unter-

²⁷⁹ Vgl. grundlegend *Koelreuter*, Der deutsche Staat als Bundesstaat, 1927, S. 9.; ferner *Ronellenfisch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1985, S. 85 ff.; wohl ähnlich *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, HdbStR IV, § 96 Rdnrn. 1 ff.

gliederten eigenen Reichsverwaltung weitgehend erübrigte²⁸⁰. Notfalls griffen die Reichsämter auf preußische Einrichtungen zurück. Notwendig im Interesse der Reichseinheit war dagegen eine Reichsgesetzgebung, insbesondere auf wirtschaftsrechtlichem Gebiet²⁸¹. Sowohl die Weimarer Verfassung²⁸² wie auch das Grundgesetz²⁸³ haben diese Konzeption der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung beibehalten. Der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsgewalt des Gesamtstaats liegt daher traditionell auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der der Gliedstaaten auf dem Gebiet der Verwaltung²⁸⁴. Dies wiederum macht Querverbindungen erforderlich. Der Bund muß sicherstellen, daß seine Gesetze einheitlich vollzogen werden. Die Folge sind Ingerenzrechte und Aufsichtsrechte der Bundesverwaltung gegenüber den Vollzugsinstanzen der Länder²⁸⁵. Umgekehrt müssen die Länder, genauer muß die Landesexekutive, Einfluß nehmen auf die Bundesgesetzgebung, und das ist die Hauptfunktion des Bundesrats²⁸⁶.

-
- 280 Vgl. nur *Morsey*, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck, 1867-1890, 1957; *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, 1983, S. 17 ff.
- 281 Zur "Generallinie" der Reichsverfassung *A. Arndt*, Die rechtliche Stellung des Bundesrates in Verfassungsstreitigkeiten der Bundesstaaten, DJZ 1898, 486 ff. (497).
- 282 Vgl. bereits *Anschütz*, Die kommende Reichsverfassung, DJZ 1919, Sp. 112 ff. (117); allgemein *Thoma*, Das Reich als Bundesstaat, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), HdbDStR I (1930), S. 169 ff.
- 283 *Ronellenfisch*, Mischverwaltung (Fußn. 279), S. 168 ff.
- 284 Statt vieler *Schnoor*, Zur Lage der Länderverwaltung nach 30 Jahren Grundgesetz, DÖV 1979, 355 ff. (355); *Hartkopf*, Zur Lage der Bundesverwaltung nach 30 Jahren Grundgesetz, DÖV 1979, 349 ff. (349). Zur vertikalen Gewaltenteilung im deutschen Bundesstaat *Forschoff*, Die unmittelbare Reichsaufsicht, AöR 19 (1930), 61 ff. (81).
- 285 Einzelheiten bei *Blümel*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR IV, § 101 Rdnr. 33 ff., 58 ff., 120 ff.
- 286 Die Mitwirkung der Länder auf die Willensbildung des Gesamtstaats ist das zentrale Wesensmerkmal des Bundesstaats; vgl. grundlegend *Borel*, E., Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif, Diss. Genf 1886, S. 177 sowie *Bilfinger*, Der Einfluß der Länder auf die Bildung des Reichswillens, 1923. Zur exekutiven Funk-

Dieses komplizierte System wird durchbrochen, wenn der Gesetzgeber den Verwaltungsvollzug an sich zieht.

bb) Will der Gesetzgeber ein Maßnahmegesetz erlassen, so benötigt er zunächst einen Kompetenztitel. Hierbei liegt es nahe, zunächst auf die Gesetzgebungskompetenzen abzustellen. Die Rechtsgrundlagen für Fachplanungen sind in zahlreichen Spezial- bzw. Fachplanungsgesetzen verstreut. In fast allen Fällen besteht eine die Länder ausschließende **Gesetzgebungskompetenz des Bundes**. Geht man davon aus, daß der Gesetzgeber Verwaltungsmaßnahmen in Gesetzesform nur im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse treffen darf, dann müßten nahezu alle Maßnahmegesetze vom Bundestag erlassen werden. Das würde praktisch auf eine staatliche Entmachtung der Länder hinauslaufen²⁸⁷, zumal die Art. 84 und 85 GG zeigen, daß Mitwirkungsrechte des Bundesrats ein Minimum an Verwaltungsvollzug durch die Länder voraussetzen.

tion des Bundesrats *Herzog*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR II, 1987, § 44 Rdnrn. 14 ff. S. ferner *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 21 ff.

287 Dies wurde für die weitaus weniger föderalistisch als das Grundgesetz ausgestaltete Weimarer Verfassung von *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 154 in aller Schärfe erkannt. Schmitt führt aus: "In einer bundesstaatlichen Organisation, in welcher die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und dem Einzelstaat nicht durchgängig nach Materien, sondern für die gleiche Materie nach Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz verschieden geregelt ist, würde es zu einer völligen Zerstörung des verfassungsmäßigen Systems führen, wenn der für eine Materie zuständige Reichsgesetzgeber die Form des Gesetzes zu beliebigen Einzelmaßnahmen, Verwaltungsakten, Entscheidungen usw. mißbrauchen könnte." *Schmitt* führt als Beispiele an die Berghoheit und die Eisenbahnhoheit: "Ebenso verhält es sich mit der Zuständigkeit auf dem Gebiet der Eisenbahngesetzgebung nach Art. 7 Ziff 19. Auch hier begründet die Gesetzgebungszuständigkeit für das Eisenbahnwesen keine Eisenbahnhoheit, die vielmehr in Art. 90 RV begründet ist. Der Erlaß einer einzelnen Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung ist infolgedessen kein 'Gebrauchmachen' vom Gesetzgebungsrecht im Sinne des Art. 12 RV sondern nach Lage der Sache eine Verletzung des Art. 15 RV."

Aus diesem Grund und vor allem, um die **Volksgesetzgebung** ins Spiel zu bringen, wird gelegentlich eine **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder** zum Erlaß der vorgeschlagenen Maßnahmegesetze angenommen.

Im Streit um die Startbahn West beriefen sich die Initiatoren des Volksbegehrens auf die unbestrittene Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Landesplanung²⁸⁸. Das ist insofern richtig, als im Rahmen der Landesplanung ähnlich wie bei der Bauleitplanung Flächen für Großvorhaben festgelegt, aber auch gesperrt werden können. Einige Bundesländer verfügen dementsprechend über spezielle Standortsicherungspläne. Bei den Maßnahmegesetzen im engeren Sinn geht es aber nicht um die Sicherung von Flächen, sondern um die konkrete Zulassung von Vorhaben auf diesen Flächen²⁸⁹. Beim Streit um die Startbahn West glaubte man, nur durch eine landesplanerische Maßnahme um den Widerruf der Genehmigung herumzukommen. Die Genehmigungs- und Zulassungsentscheidung selbst – positiv oder negativ – ist aber nie eine Angelegenheit der Landesplanung, sondern eben des konkreten Genehmigungsverfahrens, der Fachplanung.

cc) Folglich läßt sich die Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers allenfalls aus den Verwaltungskompetenzen der Länder ableiten.

Die Idee ist auf den ersten Blick bestechend. Im Verhältnis zum Bund verschieben sich die politischen Gewichte nicht; im Verhältnis der Länderparlamente zur Exekutive können die Parlamente ihre eher bescheidenen Befugnisse ausbauen. Trotzdem bleiben bundesstaatliche Reibungsflächen. Der Bereich der **bundeseigenen Verwaltung** (Bundesbahnanlagen) entzieht sich von vornherein dem Zugriff der Länder, auch

288 In diesem Sinne immer noch *W. Schmidt*, in: *Meyer/Stolleis, Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 1983, S. 30 ff. Vgl. auch *Steinberg*, Standortplanung umweltbelastender Großvorhaben durch Volksbegehren, ZRP 1982, 113 ff.

289 Es handelt sich daher nicht um eine Kompetenzüberschneidung, die im übrigen bei raumgestaltenden Planungen zur übergeordneten Kompetenz des Bundesgesetzgebers führen würde; a.A. *Brohm*, Kompetenzüberschneidungen im Bundesstaat, DÖV 1983, 525 ff.

soweit Landesbehörden als Anhörungsbehörden in Planfeststellungsverfahren fungieren.

Wichtiger ist, daß die Genehmigung oder Planfeststellung der umstrittensten großtechnischen Anlagen (Kernkraftwerke, Verkehrsflughäfen, Bundesautobahnen) im Wege der **Bundesauftragsverwaltung** erfolgt, bei der die Bundesexekutive vor allem fachliche Einzelzuweisungen erteilen kann. Anders als seinerzeit die Reichsauftragsverwaltung²⁹⁰ ist die Bundesauftragsverwaltung zwar eine Form der Landesverwaltung. Den Ländern steht aber nur die Wahrnehmungskompetenz zu, während der Bund durch seine Ingerenzrechte die Sachkompetenz beanspruchen kann²⁹¹. Ergehen hier Maßnahmegesetze, so bedeutet das, daß entweder der Landesgesetzgeber der Weisungsgewalt der Bundesexekutive unterliegt oder aber, daß die Ingerenzrechte des Bundes leerlaufen. Beides ist verfassungsrechtlich nicht akzeptabel²⁹².

dd) An dieser Stelle können die bundesstaatlichen Erwägungen abgebrochen werden, denn es dürfte einsichtig geworden sein, daß – mit Ausnahme des seltenen Bundesvollzugs von Bundesgesetzen und Landesvollzug von Landesgesetzen – aus den Gesetzgebungszuständigkeiten keine Verwaltungszuständigkeiten und umgekehrt aus den Verwaltungszuständigkeiten keine Gesetzgebungszuständigkeiten abgeleitet werden können.

290 Vgl. etwa *Peters*, Reichsauftragsangelegenheiten, Reich und Länder 1928/1929, 366 ff. (367): "Die Reichsauftragsangelegenheit stellt lediglich einen Weg dar zur Führung einer Reichsverwaltung ohne eigene Reichsbehörden."

291 BVerfG vom 22.5.1990, BVerfGE 80, 310 (332). Völlig verkannt wird das Wesen der Bundesauftragsverwaltung von *Dieters*, Länderrechte in der Bundesauftragsverwaltung, DÖV 1991, 923 ff.

292 Selbst bei der landeseigenen Verwaltung (Beispiel: Genehmigung konventioneller Kraftwerke oder chemischer Anlagen) tauchen Probleme auf. Zwar ist die Bundesverwaltung auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Das bedeutet aber immerhin, daß der zuständige Bundesminister gegen ein Landesgesetz vorgehen müßte, das gegen das zu vollziehende Bundesgesetz verstößt. Die staatspolitischen Konsequenzen jeder Rechtsaufsichtsmaßnahme bis hin zur Untätigkeit wären verheerend.

Das **zweite Zwischenergebnis** lautet somit:

Aus bundesstaatlichen Gründen sind Maßnahmegesetze im engeren Sinne für Bundesfernstraßen unzulässig.

c) *Rechtsstaatliche Gesichtspunkte*

Bundesstaatliche Erwägungen pflegen weder Gegner noch Befürworter großtechnischer Anlagen und sonstiger Großvorhaben sonderlich zu beeindrucken. Es gibt jedoch noch weitere Gesichtspunkte, die gegen die Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen im engeren Sinne sprechen.

aa) Es ist mittlerweile eine Binsenweisheit, daß die Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat nicht als mechanistische Trennung von Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung mißverstanden werden darf. Ziel der Gewaltenteilung ist "nicht die negative Verflüchtigung, sondern die positiv und konkretisierende ordnende Zuteilung der politischen Gestaltungsverantwortung im Staate"²⁹³. Die Gewalten sind nicht geteilt, sondern einander funktionell zugeordnet. Ersetzt man im Anschluß etwa an *Achterberg* und in Anknüpfung an die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁹⁴ die Gewaltenteilung durch eine Funktionenordnung²⁹⁵, so bedeutet das zwingend, daß für jede funktionelle staatliche Betätigung spezifische Rechtsgrundsätze gelten, weil sich andernfalls die Funktionen nicht mehr unterscheiden lassen. Nimmt ein

293 *Werner Weber*, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 1970, S. 152 ff. (174).

294 Vgl. BVerfGE 68, 1. Das Bundesverfassungsgericht betont die in Art. 20 Abs. 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung der Gewalten (S. 86). Auch der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzte notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus (S. 87). Schließlich heißt es, "unter dem Grundgesetz beziehen auch die Organe der vollziehenden Gewalt ihre institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation aus der in Art. 20 Abs. 2 GG getroffenen Grundentscheidung des Verfassungsgebers." (S. 88).

295 *Probleme der Funktionenlehre*, 1970, insbes. S. 109 ff.

Gericht beispielsweise Verwaltungsaufgaben war, so finden verwaltungsrechtliche Grundsätze Anwendung. "Fungiert" das Parlament als Verwaltung, so kann das nicht folgenlos bleiben. *Achterberg* erörtert zwar bei Maßnahmegesetzen die Möglichkeit einer Funktionenverschränkung²⁹⁶. Das Parlament wird aber niemals zugleich in gesetzgeberischer und exekutiver Funktion tätig. Selbst wer – fälschlich²⁹⁷ – institutionell einen Verwaltungsvorbehalt ablehnt, muß anerkennen, daß beim Erlaß eines Maßnahmegesetzes im engeren Sinn das Parlament funktionell Entscheidungen der Exekutive trifft. Zweifelhaft wird dann, ob das Parlament funktionell hierzu überhaupt imstande ist.

Maßnahmegesetze für Eisenbahn- und Straßenvorhaben betreffen Materien des Fachplanungsrechts, müssen sich also an den allgemeinen Grundsätzen des Planungsrechts messen lassen. Danach gilt Folgendes:

Alle erwähnten Anlagen sind planfeststellungs- und/oder genehmigungsbedürftig.

Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erfolgt in komplizierten Verwaltungsverfahren, die eine intensive Beteiligung der Betroffenen, der Drittbehörden und gelegentlich sogar der Öffentlichkeit vorsehen. Die verbindlichen Genehmigungsentscheidungen haben dabei neben dem planungsrechtlichen einen mehr oder weniger unternehmerischen Einschlag. Bei Verkehrsflughäfen ist der Charakter der Genehmigung als Unternehmerngenehmigung noch besonders deutlich²⁹⁸. Hier handelt es sich um lästige oder gefährliche Anlagen, für die nach dem Vorbild des früheren § 16 GewO ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt statuiert ist²⁹⁹. D.h. die Vorhaben sind an sich erlaubt. Das Verbot dient der Kontrolle. Die Genehmigung stellt nur die Unbedenklichkeit des Vorhabens fest. Sind die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, so besteht

296 Ebd., S. 116 ff.

297 Zutreffend dagegen *Ossenbühl*, Buchbespr., DVBl. 1991, 1123 f.

298 Hierzu *Ronellenfusch*, in: Blümel, Vereinheitlichung (Fußn.70), S. 125 ff. (126 ff.).

299 Vgl. bereits die allgemeine Begründung zu den §§ 16 - 28 GewO von 1869, abgedruckt bei *Landmann/Rohmer*, Gewerbeordnung, Bd. 1, 12. Aufl. 1963/1970, § 12 Rdnr. 10.

ein Anspruch des Unternehmers auf Genehmigung³⁰⁰. Bei Verkehrsflughäfen besteht freilich zunächst einmal ein Anspruch auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 8 ff. LuftVG. Die Unternehmerrgenehmigung rückt dadurch in die Nähe der staatlichen Fachplanung.

Bei staatlichen Fachplanungen liegen die Dinge etwas anders. Hier dominiert die planerische Gestaltungsfreiheit oder das Planungsermessen³⁰¹. Dennoch läßt sich auch bei Planfeststellungsbeschlüssen die Komponente der Unternehmerrgenehmigung feststellen³⁰². Bei näherem Zusehen kann Planungsermessen nur für die eigentliche Planungsentscheidung bei einem Großvorhaben bestehen, also etwa bei Investitionsentscheidungen sowie bei Fragen der Standortwahl, der Linienbestimmung und der Dimensionierung. Bei traditionell bau-, wasser-, und gewerbepolizeilichen Fragestellungen (Sicherheit, Belastungshöchstgrenzen) bleibt für eine Ermessensbetätigung kein Raum. Die Entscheidung ist insoweit immer gebunden. Trifft nun der Gesetzgeber die Genehmigungsentscheidung, so muß er allen Fragen nachgehen. Auch der Gesetzgeber, der die Einzelmaßnahme erläßt, ist an das Gesetz gebunden, das er dabei vollzieht. Beispielsweise dürfte sich der Bundesgesetzgeber, der durch Maßnahmegesetz eine Bundesbahnanlage zuließe, über das Bauordnungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht u.dgl. des jeweiligen Landes nicht hinwegsetzen. Auch durch Mehrheitsentscheidung darf ferner die Rechtsstellung des Antragstellers und Unternehmers nicht verletzt werden. Über die gebundene Entscheidung (Planungsleitsätze !)

-
- 300 Vgl. *Ronellenfisch*, Verzicht auf Planfeststellung, in: Blümel (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Spey. Forschungsberichte 85, 1990, S. 57 ff. (74).
- 301 Vgl. nur *Bender/Sparwasser*, Umweltrecht, RdNr. 116 ff. Grundsatzentscheidungen zur Straßenplanung: BVerwG vom 14. 2.1975, BVerwGE 48, 56; zur eisenbahnrechtlichen Planung BVerwG vom 14.12.1979, BVerwGE 59, 253 (256).
- 302 Das überaus komplizierte Verhältnis der Unternehmerrgenehmigung zur Planungsentscheidung muß im vorliegenden Zusammenhang nicht vertieft werden, zumal die erwähnten echten Unternehmerrgenehmigungen ebenfalls einen planungsrechtlichen Einschlag aufweisen.

könnte gar nicht sinnvollerweise abgestimmt werden. Kurz: **Die gebundene Entscheidung ist der demokratischen Gesetzgebung wesensfremd.**

Eine Abstimmung kommt allerdings im Rahmen des Planungsermessens in Betracht. Gesteht man jedoch dem Gesetzgeber Planungsermessens zu, dann ergibt sich eine neue Schwierigkeit. Umfassendes Planungsermessens übt nämlich nur der Planungsträger aus. Beruft sich der Gesetzgeber auf Planungsermessens, dann genügt es nicht, wenn er sich die Genehmigung des Vorhabens vorbehält. Vielmehr wird dann das ganze Vorhaben eine Aufgabe des Gesetzgebers. Maßnahmegesetze im engeren Sinne für Straßen- und Bahnvorhaben würden die Planung und Realisierung der Vorhaben zur Aufgabe des Parlaments machen. Das will wohl niemand ernstlich, ganz abgesehen davon, daß die Parlamente gar nicht in der Lage wären, diese Aufgabe wahrzunehmen.

bb) Gegen die Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen für Großvorhaben sprechen ferner weitere durchgreifende rechtsstaatliche Erwägungen. Art. 14 Abs. 3 GG gibt selbst ein Beispiel dafür, daß die gleiche Maßnahme von der Exekutive und vom Gesetzgeber getroffen werden kann. Möglich sind also Administrativ- und Legalenteignung. Trotzdem betont das Bundesverfassungsgericht seit dem Hamburger Deichordnungsurteil in ständiger Rechtsprechung, daß es dem Gesetzgeber nicht freisteht, ob er eine Einzelentscheidung durch Gesetz selbst trifft oder ob er nur den Rahmen für Entscheidungen der Exekutive absteckt. Die Einzelentscheidung des Gesetzgebers verstößt nämlich gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Danach können Gesetze vom Bürger zwar im Wege der Verfassungsbeschwerde vor den Verfassungsgerichten angegriffen werden. Der Prüfungsmaßstab bei der Verfassungsbeschwerde ist aber begrenzt. Für die öffentlichen Vorhabensträger kommt nicht einmal die Verfassungsbeschwerde in Betracht, soweit sie sich auf materielle Grundrechte berufen³⁰³. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet demgegenüber eine umfassende effektive Rechtskontrolle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde ergänzt folglich den Individualrechtsschutz, ohne ihn zu er-

303 Vgl. Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 2. Aufl. 1988, Rdnrn. 525 ff.

setzen. Sie allein garantiert noch keinen effektiven Rechtsschutz. Dies gilt für die von einer Genehmigungsentscheidung Begünstigten und Belasteten. Mit der Forderung nach Maßnahmegesetzen für Großvorhaben berauben sich somit Befürworter und Gegner solcher Vorhaben des effektiven Verwaltungsrechtsschutzes.

Das ist ebenfalls erstaunlich, da doch unter Berufung auf den Mülheim-Kärlich-Beschluß³⁰⁴ des Bundesverfassungsgerichts vielfach einer Verlegung des Rechtsschutzes in die Verwaltungsverfahren das Wort geredet wird.

cc) Auch wenn man dem Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung skeptisch gegenübersteht, ändert das nichts an dem **dritten Zwischenergebnis**, daß Maßnahmegesetze für Großvorhaben aus rechtsstaatlichen Gründen immer unzulässig sind.

d) *Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*

Großanlagen berühren schließlich aus vielen Gründen die nach h.L. durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte **Planungshoheit** der Selbstverwaltungskörperschaften³⁰⁵. Der Eingriff bedarf zumindest der Kompensation durch Mitwirkung der konkret betroffenen Gemeinden im Planungsverfahren. Eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände genügt nicht. Bei Maßnahmegesetzen für linienförmige Planungen läßt sich aber die individuelle Mitwirkung aller betroffenen Gemeinden

304 BVerfGE 53, 30 = BayVBl. 1980, 209 (LS) = Betr. 1980, 488 = DÖV 1980, 299 m. Anm. *Winters* = DVBl. 1980, 356, 831 m. Anm. *Rauschning* = et 1980, 202 = EuGRZ 1980, 57 = JuS 1980, 602 (*H. Weber*) = JZ 1980, 307 m. Anm. *A. Weber* = NJW 1980, 759 = RdE 1980, 162 m. Anm. *Meyer-Wöbse*; hierzu auch *Leuow*, Verfassungsrechtliche Relevanz atomrechtlicher Verfahrensvorschriften, atw 1980, 250 ff.; *Kuhn*, Mögliche praktische Auswirkungen des Mülheim-Kärlich-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, et 1980, 852 ff.; *Redeker*, Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilnahme, NJW 1980, 1593 ff.

305 Zutreffend einschränkend aber BVerfG vom 7.10.1980, BVerfGE 56, 298 (312 f.); vom 23.6.1987, BVerfGE 76, 107.

schwerlich sicherstellen. Maßnahmegesetze für Großvorhaben sind folglich auch mit Rücksicht auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bedenklich.

IV. ZUR VERFASSUNGSMÄßIGKEIT DER VORGESEHENEN INVESTITONSMABNAHMENGESETZE

Bei den vorgesehenen Investitionsmaßnahmegesetzen handelt es sich um Maßnahmegesetze im engeren Sinne. Sie wären nach den vorstehenden Ausführungen eindeutig verfassungswidrig. Nun wird jedoch der Versuch unternommen, das Verdikt der Verfassungswidrigkeit unter Berufung auf die Sondersituation der deutschen Einigung zu vermeiden. *Weis*³⁰⁶, der an der Erarbeitung des Kinkel-Papiers mitgewirkt hat, argumentiert wie folgt: Bei der Konzeption der Investitionsmaßnahmegesetze bleibe die Sachentscheidung unverändert, es trete nur ein Formenwechsel mit "außerordentlich weitreichenden Konsequenzen" (!) ein³⁰⁷. Diese Konzeption werfe verfassungsrechtliche Probleme im Bereich der Grundrechte, im Bereich der Gewaltenteilung und im Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses auf. Den Bedenken aus Art. 19 Abs. 4 GG begegnet *Weis* unter Hinweis auf den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985³⁰⁸. Dort ist in der Tat ausgeführt, Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebiete ("zwar") nicht, daß der Gesetzgeber Bebauungspläne oder andere grundlegende Planungsentscheidungen in diejenige Rechtsform kleide, die dem Bürger in jedem Fall den Rechtsbehelf der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle oder in anderer Weise den bestmöglichen Rechtsschutz gewährleiste. Aber auf Art. 19 Abs. 4 GG kam es auch gar nicht an, da das Bundesverfassungsgericht bereits einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bejahte und Bebauungsplangesetze der Freien und Hansestadt Hamburg kurzerhand als Satzungen im

306 Tonbandabschrift eines Vortrags in München vom 8.7.1991.

307 Ebd., S.2.

308 BVerfGE 70, 35.

Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO deklarierte³⁰⁹. Der Bundesgesetzgeber würde sich die Augen reiben, stufte das Bundesverfassungsgericht Investitionsmaßnahmengesetze eines Tages als Normen ein, über die das Bundesverwaltungsgericht entsprechend § 47 VwGO zu entscheiden hätte! Zu Unrecht beruft sich *Weis* für seinen Standpunkt ferner auf die Abweichende Meinung des Richters *Steinberger*. *Steinberger* betont, daß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gegen rechtssatzförmig festgestellte Bebauungspläne nicht den Rechtsbehelf der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gebiete. Zwei Sätze weiter erläutert er jedoch, warum das so ist, nämlich weil es die "in jedem Falle statthafte – inzidente Prüfung der gesetzförmigen Bebauungspläne im gerichtlichen Streitverfahren über Ausführungsakte" gibt³¹⁰. Investitionsmaßnahmengesetze können nicht inzident kontrolliert werden, weil sie sich selbst ausführen. Sie sind insofern mit Bebauungsplänen gar nicht vergleichbar. Zum Gewaltenteilungsgrundsatz führt *Weis* aus, daß es keine Regel gebe, wonach eine Verwaltungsentscheidung niemals Inhalt eines Gesetzes sein könne. Selbst wenn man eine derartige Regel bejahe, so durchbreche das überwiegend anerkannte Institut des Maßnahmengesetzes diese Regel. Soweit das Institut des Maßnahmengesetzes reiche, könne es keinen Verwaltungsvorbehalt geben³¹¹. Diese *petitio principii* könnte man fast schon kommentarlos stehen lassen. Denn abgesehen davon, daß es kein "Institut" des Maßnahmengesetzes gibt, ist ja gerade fraglich, ob bestimmte Maßnahmengesetze gegen den Verwaltungsvorbehalt verstoßen, weil durch sie der Gesetzgeber funktionswidrig tätig wird. Mit den föderalistischen Problemen setzt *Weis* sich sorgfältiger auseinander³¹². Seine Lösung über eine Kombination von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes überzeugt indessen schon deshalb nicht, weil die Länder nicht auf ihre Kompetenzen verzichten können. Kurz: Investitionsmaßnahmengesetze sind keine möglichen Ausnahmen von der Regel, sondern sie sind von vornherein verfassungswidrig. Anders *Weis*,

309 BVerfGE 70, 56 f.

310 BVerfGE 70, 61. (Hervorhebung im Original).

311 AaO (Fußn.306), S. 8.

312 Ebd., S. 8 ff.

der große Mühe aufwendet, die Ausnahme zu rechtfertigen³¹³. Aber selbst wenn man die Prämisse als richtig unterstellt, bleiben erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit von Investitionsmaßnahmengesetzen, solange alle konventionellen Beschleunigungsmöglichkeiten noch nicht genutzt sind.

313 Ebd., S. 11 ff.

E. BESCHLEUNIGUNGSVORHABEN IN DEN BUNDES-LÄNDERN

1. Überblick

Verkehrsprojekte dauern nicht nur in den neuen Bundesländern zu lange. Auch in den alten Bundesländern dürfte mittlerweile Konsens bestehen, daß die Genehmigungs- und Planungsverfahren gestrafft werden müssen. Insbesondere für Straßenplanungen sind die Beschleunigungsbemühungen schon weiter fortgeschritten. Das Beschleunigungsinstrumentarium des EBeschlG spielt hier eine wichtige Rolle. Die Konzeption der Investitionsmaßnahmegesetze fand, soweit ersichtlich, nur in Bayern Resonanz. Konkrete Maßnahmegesetze werden aber auch dort nicht vorbereitet.

2. Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz

a) Allgemeines

Auf der Grundlage des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz von 1976 (MuE 76) lassen sich die Zulassungs- und Planungsverfahren für Straßenvorhaben nur schwer beschleunigen. Dies war mit ein Grund für die erwähnte Beauftragung des Unterausschusses "Länderstraßengesetze" mit der Überarbeitung des MuE 76. Der neue MuE 1991 enthält daher auch einige Bestimmungen zur rascheren Verwirklichung der Straßenaufbauvorhaben.

b) Planfeststellung

Grundsätzlich gelten die allgemeinen Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder (§ 38 Abs. 1 Satz 3 MuE 92). Relevante Abweichungen ergeben sich aus § 38 Abs. 5 MuE 91. Die materielle Prä-

klusion in § 38 Abs. 5 Satz 1 MuE 91 entspricht der nach § 17 Abs. 4 FStrG. Verspätete Behördenstellungen behandelt § 38 Abs. 5 Satz 3 MuE 91 in gleicher Weise wie § 3 Abs. 4 EBeschlG.

c) *Plangenehmigung*

Die Plangenehmigung nach § 38 Abs. 2 MuE 91 entspricht der nach § 4 EBeschlG. Voraussetzung ist allerdings, daß Rechte anderer nicht (oder nicht wesentlich) beeinflußt – im Gegensatz zu beeinträchtigt – werden.

§ 38 Abs. 3 MuE, wonach Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen unwesentlicher Bedeutung **unterbleiben** können, drückt eine gewisse Renitenz³¹⁴ der Straßenbaujuristen gegenüber der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus. Die Entscheidung über das Unterbleiben der Zulassung wird erneut als Verwaltungsinternum ausgegeben³¹⁵. Diese Auffassung war und ist schon im Falle des § 17 Abs. 2 FStrG verfehlt. Es gibt nun einmal für öffentliche Straßen keine Straßenbaufreiheit. Die Entscheidung nach § 38 Abs. 3 MuE 91 wäre folglich doch wieder ein Verwaltungsakt, der ein präventives Verbot aufhebt und die Planrechtfertigung bestätigt. Was dann die Plangenehmigung noch soll, bleibt unerfindlich. § 38 Abs. 2 und 3 MuE 91 sind daher zusammenzufassen.

d) *Vorarbeiten*

§ 37 Abs. 1 MuE 91 entspricht ebenso wie § 6 Abs. 1 EBeschlG nunmehr § 16 a FStrG.

e) *Vorzeitige Besitzeinweisung*

§ 41 MuE 91 folgt § 8 EBeschlG in der Fassung des Regierungsentwurfs, d.h. als Voraussetzung der vorzeitigen Besitzeinweisung genügt die Wei-

314 Um nicht zu sagen Unbelehrbarkeit.

315 MuE 91, Begründung, S. 58.

gerung des Eigentümers oder Besitzers, den Besitz des für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks zu überlassen. Vermutlich war für diese Regelung der Irrglaube verantwortlich, der sofortige Beginn der Bauarbeiten sei automatisch geboten, wenn nur der Planfeststellungsbeschluß oder die Plangenehmigung sofort vollziehbar ist. Das läßt sich aber so pauschal nicht behaupten. Zwar ist bei Vorrangprojekten wohl auch verfassungsrechtlich eine Konstruktion akzeptabel, wonach die Dringlichkeitsentscheidung bis zur vorzeitigen Besitzeinweisung durchgreift; die Zulassung des für vorrangig erklärten Projektes indiziert dann die Dringlichkeit seines Baubeginns. Das kann aber nicht für jede beliebige Landesstraße gelten. Neben dem Vollzugsinteresse muß deshalb das Interesse an der sofortigen Besitzeinweisung **gesondert** begründet werden. Wenn die Länder aus verfassungsrechtlichen Gründen über den Bundesrat schon eine Korrektur des § 7 EBeschlG angeregt haben, dann sollten sie diese Gründe auch bei ihren eigenen Straßengesetzen beachten.

f) Reduzierung der richterlichen Kontrolldichte

Die wichtigste Regelung des MuE 91 dürfte im Beschleunigungszusammenhang § 37 Abs. 8 sein. Danach sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel führen ferner nur zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können. Die Regelung ist nun nicht wichtig, weil sie bahnbrechende Neuerungen enthielte; schließlich wird nur klargestellt, was die Verwaltungsgerichte ohnehin zutreffend praktizieren. Wichtig ist die Regelung dagegen, weil sie den weiteren Weg für Beschleunigungsmaßnahmen aufzeigt. Es genügt nämlich nicht, bei den formalen Verzögerungsgründen anzusetzen. Vielmehr muß materiell die Fehleranfälligkeit von Planungsentscheidungen reduziert werden. § 37 Abs. 8 MuE 91 kann hier nur ein Anfang sein; aber anders als im EBeschlG ist wenigstens ein Anfang gemacht.

2. Weitere Beschleunigungsmaßnahmen

Zur 633. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 1991 beantragte der Freistaat Bayern³¹⁶, der Bundesrat möge beschließen:

"1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Bundesregierung der Beschleunigung der Verkehrswegeplanung höchste Dringlichkeit beimißt. Er ist allerdings der Auffassung, daß eine räumliche Beschränkung auf die neuen Länder und das Land Berlin der Herstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur im gesamten Bundesgebiet nicht gerecht werden kann. Die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und die baldige Verwirklichung der Rechtseinheit erfordern vielmehr, daß die Verkehrswegeplanung auch in den alten Ländern beschleunigt vorangetrieben wird. Deshalb müssen die Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung, die nicht nur wegen der Sondersituation der neuen Länder notwendig sind, sowie weitere auf Verfahrensbeschleunigung abzielende Maßnahmen bundesweit in Kraft gesetzt werden.

2. Dazu gehören insbesondere die Vorschläge der Verkehrsministerkonferenz, die diese am 6. Mai - zumeist einstimmig - fachlich gebilligt hat.

- Ersatz der Planfeststellung durch eine Plangenehmigung in einfach gelagerten Fällen;
- Straffung des Planfeststellungsverfahrens durch Einführung von Fristen für beteiligte Behörden;
- Erleichterung und Straffung des vorzeitigen Besitzeinweisungsverfahrens;
- Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse;
- Einführung einer Monatsfrist für Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen;
- Einführung einer Frist für die Klagebegründung;
- abschließende Aufzählung der Gründe für die gerichtliche Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen.

3. Ferner sollte die Linienbestimmung durch den Bundesverkehrsminister (§ 16 Abs. 1 FStrG) entfallen.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung nachdrücklich, baldmöglichst einen Gesetzentwurf einzubringen, der insbesondere die unter den Nummern 2. und 3. genannten Regelungen bundesweit und unbefristet einführt."

Der Antrag vermochte sich zwar (noch) nicht durchzusetzen und wurde zurückgestellt. Er enthält im Kern aber richtige Gedanken, wenn man von föderalistischen Auswüchsen (Streichung von § 16 Abs. 1 FStrG) absieht.

Wer nicht aus politischem Kalkül den Verkehrsinfarkt bewußt ansteuert, wird sich auf Dauer vernünftigen, ökologisch vertretbaren und verfassungsrechtlich haltbaren Beschleunigungsmaßnahmen bei der Planung und Zulassung von Verkehrsprojekten in ganz Deutschland nicht verschließen können. Das Verkehrswegeplanungsgesetz hat daher Modellcharakter. Über zusätzliche Beschleunigungsmöglichkeiten der Verkehrswegeplanung in Deutschland darf und muß weiterhin nachgedacht werden.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

A. Zielsetzung

Die Verkehrswege in den neuen Bundesländern befinden sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem desolaten Zustand und sind den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs in keiner Weise mehr gewachsen. Sie sind außerdem fast ausnahmslos auf einen *Nord-Süd-Verkehr ausgerichtet, weniger auf einen Ost-West-Verkehr*. Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz ist nur zum Teil gegeben und entspricht in keiner Weise dem europäischen Standard. Dies gilt gleichermaßen für Schienen-, Straßen- und Wasserwege des Bundes und für Verkehrsflughäfen. Darüber hinaus befinden sich auch die Fahrwege des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in einem derart schlechten Zustand, daß *dringende Verbesserungen geboten sind*.

Zur Erfüllung des daraus resultierenden raschen Handlungsbedarfes ist das *geltende Planungsrecht für Verkehrswege, das für große Vorhaben Planungszeiten von bis zu zwanzig Jahren mit sich bringt, nur bedingt geeignet*.

Das Gesetz zielt daher darauf ab, die Planungszeiten für Verkehrswege in den neuen Bundesländern so zu verkürzen, daß so schnell wie möglich deren Zustand verbessert werden kann. Der Neu- und Ausbau von Verkehrswegen soll gleichzeitig auch einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten. Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung dafür, daß sich Wirtschaftsunternehmen in den neuen Ländern ansiedeln. Insoweit leistet das Gesetz einen Beitrag zum Abbau von Investitionshemmnissen. Darüber hinaus kommt der Bund seiner grundgesetzlichen Verpflichtung nach, möglichst schnell gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland herzustellen.

B. Lösung

Das Gesetz findet für alle Verkehrswege des Bundes (Schiene, Straße, Wasserwege) in den neuen Bundesländern und im Land Berlin Anwendung. Es gilt darüber hinaus für Verkehrsflughäfen und Verkehrswege des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (Straßenbahnen einschließlich Hoch- und Untergrundbahnen).

Der Entwurf

- konzentriert die Zuständigkeit für die Linienbestimmung für alle Bundesverkehrswege beim Bundesminister für Verkehr; erstmalig wird das Linienbestimmungsverfahren für neue Eisenbahnstrecken eingeführt. Die Konzentrationswirkung ermöglicht eine beschleunigte Voruntersuchung und Linienbestimmung;
- verzichtet auf das formelle Raumordnungsverfahren; raumordnerische Belange werden bei der Herstellung des Benehmens mit den Landesplanungsbehörden im Linienbestimmungsverfahren durch den Bundesminister für Verkehr berücksichtigt;
- beschleunigt das Planfeststellungsverfahren durch die Einführung bzw. Verkürzung von Fristen für die Auslegung der Pläne und die Stellungnahmen von Behörden;
- sieht die Möglichkeit vor, anstelle von Planfeststellungsbeschlüssen unter besonderen Voraussetzungen Plangenehmigungen als Grundlage von Baumaßnahmen zu erteilen und
- verkürzt das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf eine Instanz.

Der Entwurf wird nach Einschätzung der Bundesregierung die Planungszeiten wirksam reduzieren.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (323) – 900 00 – Ve 51/91 (NA 3)

Bonn, den 29. August 1991

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geltungsdauer, Anwendungsbereich

(1) Bis zum 31. Dezember 1995 gelten für die Planung des Baus und der Änderung von

1. Verkehrswegen des Bundes,
2. Verkehrsflughäfen,
3. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

4. Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes

die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes. Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), sowie die Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766) finden keine Anwendung.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden nach § 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie die Auslegung des Plans (§ 73 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) in den Gemeinden nach § 73 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben.

(2) Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

(3) Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.

(4) Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden (§ 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) müssen bei der Feststellung des Plans (§ 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(5) Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens findet § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. Die Stellungnahme nach Absatz 3 Satz 2 ist innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) abzugeben.

(6) Die Absätze 1 bis 5 finden sinngemäß Anwendung, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

(7) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs herzustellen.

§ 4

Plangenehmigung

(1) Für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. § 4 des Bundeswasserstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Bundeswasserstraßengesetzes vom 23. August 1990 (BGBl. I S. 1818) bleibt unberührt; § 3 Abs. 7 ist entsprechend anzuwenden. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde.

(2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

§ 5

Verwaltungsgerichtsverfahren

(1) Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 dieses Gesetzes betreffen.

(2) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß und gegen eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung) kann nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden. Treten später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschuß oder die Plangenehmigung Beschwerte einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt, anzugeben. § 87 b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.

§ 6

Vorarbeiten

(1) Abweichend von § 37 Abs. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 931-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2909), gelten für Vorarbeiten bei Verkehrswegen einer Bundeseisenbahn die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1714), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast die Bundeseisenbahn und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Behörde der Bundeseisenbahn tritt.

(2) Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt.

(3) Für Vorarbeiten bei Straßenbahnen gelten die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast der Genehmigungsinhaber und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Landesbehörde tritt.

§ 7

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Ab-

schrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

§ 8

Vertreter des Eigentümers

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 4 und 6 auf Antrag der Planfeststellungsbehörde und in den Fällen des § 7 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 9

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 1122).

(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116 des Baugesetzbuchs) der § 7 dieses Gesetzes gilt.

(3) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 in Verbindung mit § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

§ 10

Verkehrsflughäfen

Bei der Planung des Baus und der Änderung von Verkehrsflughäfen ist § 6 des Luftverkehrsgesetzes nicht anzuwenden. Der nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes für den Ausbau vorgeschriebene Plan ist von der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluß festzulegen.

§ 11

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen können nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden.

(2) Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach dem 31. Dezember 1995 nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen.

1. bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
2. bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde,
3. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**I. Allgemeiner Teil**

1. Die Verkehrswege in den neuen Bundesländern befinden sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem desolaten Zustand und sind den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs in keiner Weise mehr gewachsen. Sie sind außerdem fast ausnahmslos auf einen Nord-Süd-Verkehr ausgerichtet, weniger auf einen Ost-West-Verkehr. Die Einbindung in das europäische Verkehrsnetz ist nur zum Teil gegeben. Dies gilt gleichermaßen für Schienen-, Straßen- und Wasserwege.

Es ist daher dringend erforderlich, die Verkehrswege in den neuen Bundesländern so schnell wie möglich zu verbessern. Dies schließt den Neu- und den Ausbau von Verkehrswegen ein. Eine gut ausgebildete Verkehrsinfrastruktur ermöglicht nicht nur einen ungehinderten Reiseverkehr. Sie ist u. a. Voraussetzung dafür, daß sich Wirtschaftsunternehmen in den neuen Ländern ansiedeln. Der Ausbau von Verkehrswegen leistet deshalb auch einen Beitrag zum Abbau von Investitionshemmnissen. Außerdem wird die Beschleunigung des Ausbaus von Verkehrswegen einen positiven Effekt für die Schaffung neuer Arbeitsplätze haben. Darüber hinaus muß der Bund der grundgesetzlichen Verpflichtung gerecht werden, möglichst schnell gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland herzustellen.

Dringend notwendig ist ebenfalls eine schnelle Verbesserung des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (Straßenbahnen, U-Bahnen, S-Bahnen). Der Ausbau bestehender und der Bau neuer Fahrwege soll den durchweg schlechten Zustand des spurgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs verbessern und damit die Attraktivität dieses umweltfreundlichen Verkehrsträgers insbesondere im Hinblick auf den steigenden Individualverkehr in den Städten in den neuen Bundesländern deutlich erhöhen.

2. Das geltende Planungsrecht ist zur Erfüllung des raschen Handlungsbedarfs nur bedingt geeignet. Für Großprojekte des Bundesverkehrswegebaus und für den Bau von Verkehrsflughäfen ist erfahrungsgemäß vom Planungsbeginn bis zum ersten Spatenstich ein Zeitbedarf von bis zu 20 Jahren anzusetzen. Dieser lange Planungszeitraum ist für die neuen Länder nicht akzeptabel.

Nach dem derzeitigen Verfahren durchläuft die Planung für Verkehrswege folgende Planungsabschnitte:

- Voruntersuchung,
- Raumordnungsverfahren (bei Bundesfernstraßen mit abschließender Linienbestimmung

durch den Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministerien, § 16 Abs. 1 FStrG),

- Genehmigungsverfahren bei Verkehrsflughäfen,
- Planfeststellungsverfahren,
- notwendige Enteignungsverfahren.

Im Anschluß an das Planfeststellungsverfahren muß mit *Verwaltungsgerichtsverfahren gerechnet* werden.

a) Voruntersuchung

Bei der Voruntersuchung werden in Abstimmung mit den Trägern anderer öffentlicher Belange die Pläne für die raumordnerische Prüfung erstellt. Es werden z. B. Planungsvarianten untersucht, um im nachfolgenden Raumordnungsverfahren insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen begründen zu können. Vornehmlich spielen dabei auch Belange des Umweltschutzes eine Rolle.

Für die Voruntersuchung muß bei Straßenplanungen im Schnitt ein Zeitbedarf von zweieinhalb bis vier Jahren angesetzt werden. Bei Neubaustrecken der Bundeseisenbahnen ist eine Zeitdauer von fünf bis zehn Jahren für die Voruntersuchung nicht unrealistisch.

Ursächlich hierfür ist die wachsende Zahl der zu untersuchenden Varianten, die sich aus der Vielfalt der zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange ergibt. Erhöhter Aufwand für Verkehrsprognosen ist ebenfalls ein nicht unerheblicher Zeitfaktor.

Gleiches gilt für die Genehmigung von Verkehrsflughäfen.

b) Raumordnungsverfahren

Beim Raumordnungsverfahren werden raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt. Es findet — wie auch im späteren Planfeststellungsverfahren — eine Umweltverträglichkeitsprüfung statt. Dabei wird die Öffentlichkeit beteiligt.

Das Verfahren dauert insgesamt bei der Eisenbahn ein bis vier Jahre. Ähnliche Zeiten sind bei der Straße anzusetzen.

Die Ursache für die lange Dauer des Raumordnungsverfahrens liegt u. a. in der Notwendigkeit, bereits in diesem frühen Planungsstadium detaillierte Unterlagen, insbesondere Pläne für die Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstellen, um die

Öffentlichkeit zu informieren und ihr Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. Die Beteiligung der von der Planung betroffenen Behörden, die bereits bei der Voruntersuchung eingeschaltet waren und im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren erneut gehört werden, stellt ebenfalls einen nicht unerheblichen Verzögerungsfaktor dar.

c) Planfeststellungsverfahren

Im Planfeststellungsverfahren sind alle von dem Vorhaben Betroffenen sowie die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, beteiligt. Die Pläne sind den Behörden zur Stellungnahme zu übersenden; in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirken kann, sind die Pläne öffentlich auszulegen.

In diesem Verfahren werden alle Behörden erneut förmlich beteiligt, die bereits bei der Voruntersuchung und im Raumordnungsverfahren beteiligt waren. Aus der Praxis sind Fälle bekanntgeworden, daß Behörden im Planfeststellungsverfahren – nicht zuletzt wegen der langen Dauer der Verfahren – eine andere Auffassung als im Raumordnungsverfahren oder bei der Voruntersuchung vertreten. Dies führt dazu, daß in einer Reihe von Fällen die Planungsträger im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens erneut Planungsvarianten untersuchen müssen und es zu weiteren Verzögerungen kommt.

Eine Ursache für Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren ist auch darin zu sehen, daß Gemeinden nicht unverzüglich die nach den Verfahrensgesetzen erforderliche Auslegung der Pläne vornehmen. Die gegenüber der Planfeststellungsbehörde abzugebenden Stellungnahmen verzögern sich insbesondere, wenn sich innerhalb eines Landes bestimmte Behörden nicht über den Umfang eines Vorhabens verständigen können.

Das Planfeststellungsverfahren dauert deshalb in der Regel zwischen drei und vier Jahren.

d) Verwaltungsgerichtsverfahren

Das Verwaltungsgerichtsverfahren ist ebenfalls ein Faktor, der – insbesondere im Bereich des Straßenbaues – zur erheblichen zeitlichen Verzögerung des Baubeginns geführt hat.

Zur Zeit muß für jede Instanz mit ca. zwei Jahren gerechnet werden.

3. Zur raschen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern sollen die beschriebenen formellen Verfahrensabschnitte der Planung vereinfacht und verkürzt werden, ohne daß Verluste an Öffentlichkeitsbeteiligung eintreten oder Umweltbelange zurückgestellt werden.

4. Der Entwurf

- konzentriert die Linienbestimmung für alle Verkehrsträger beim Bundesminister für Verkehr und ermöglicht dadurch eine stärkere Einflußnahme zur Beschleunigung der Voruntersuchung; erstmalig wird das Linienbestimmungs-

verfahren für neue Eisenbahnstrecken eingeführt,

- ermöglicht den Verzicht auf ein förmliches Raumordnungsverfahren, wobei die Berücksichtigung der raumordnerischen Belange im Rahmen der Herstellung des Benehmens mit den Landesplanungsbehörden bei der Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr erfolgt,
- setzt Fristen für die Auslegung der Pläne und die Stellungnahmen von Behörden beim Planfeststellungsverfahren,
- sieht die Möglichkeit vor, anstelle von Planfeststellungsbeschlüssen unter besonderen Voraussetzungen Plangenehmigungen als Grundlage von Baumaßnahmen zu erteilen und
- verkürzt das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf eine Instanz.

In jedem Stadium der Planung wird wie bisher die Umweltverträglichkeit eines Projektes geprüft. Die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt im Planfeststellungsverfahren. Damit entspricht der Entwurf den Anforderungen, die die EG-Richtlinie 85/337/EWG an eine Umweltverträglichkeitsprüfung stellt.

Der Entwurf wird nach Einschätzung der Bundesregierung die Planungszeiten auf etwa die Hälfte der bisherigen Dauer reduzieren.

Der Gesetzentwurf hat auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte keinen nennenswerten Einfluß. Für den Bundeshaushalt entstehen keine Kosten. Allenfalls im Bereich der Länder können insbesondere durch den Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren Verwaltungskosten erspart werden. Durch die Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens werden auch die Planungszeiten und das Gesamtverfahren der privaten Wirtschaft im Einzelfalle verkürzt und vereinfacht. Diese kostenmäßige Entlastung könnte sich tendenziell preissenkend, zumindest aber preisstabilisierend auswirken, ohne daß dies im voraus zu quantifizieren ist. Vom Gesamtumfang der zu erwartenden Entlastung her sind Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

II. Besonderer Teil

Zu § 1

§ 1 Abs. 1 regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Das Gesetz findet für alle Verkehrswege des Bundes (Schiene, Straße, Wasserstraße) in den neuen Bundesländern und dem Land Berlin Anwendung. Eine beschleunigte Verbesserung der Infrastruktur beschränkt auf diese Länder reicht jedoch für sich allein nicht aus. Um den Warenaustausch zu erleichtern und damit zugleich einen Beitrag zum Abbau von Investi-

tionshemmnissen zu leisten, bezieht das Gesetz deshalb auch die Fernverkehrsverbindungen zu den Wirtschaftszentren der alten Bundesländer ein.

Es findet auch für die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen Anwendung; gedacht ist dabei vor allem an die Anlagen für die Stromzufuhr, die für die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecken notwendig sind.

Außerdem sind Verkehrsflughäfen sowie Straßenbahnen (einschließlich Hoch- und Untergrundbahnen) in den neuen Ländern sowie im Land Berlin einbezogen.

Absatz 1 regelt weiter die Geltungsdauer des Gesetzes. Das Gesetz wird am 31. Dezember 1995 außer Kraft treten. Diese Frist erscheint angemessen, um im Zusammenhang mit den in § 11 vorgesehenen Übergangsfristen den Weg für gleichartige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu ebnen.

Absatz 2 enthält eine Verordnungsermächtigung, die den Bundesminister für Verkehr ermächtigt, die Fernverkehrsverbindungen zu den Wirtschaftszentren im alten Bundesgebiet mit Zustimmung des Bundesrats zu konkretisieren. Diese Konkretisierung ist notwendig, weil zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussage zu den einzelnen Verbindungen getroffen werden kann. Sie ist aber auch notwendig, um unterschiedliches Recht, das mit diesem Gesetz geschaffen wird, nur auf ganz bestimmte, ausgewählte Projekte zu beziehen.

Zu § 2

§ 2 Abs. 1 erklärt den Bundesminister für Verkehr für die Bestimmung der Linienführung für zuständig. Materiell kommt dies zunächst nur bei der Eisenbahn zum Tragen, weil für die Linienbestimmung bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen der Bundesminister für Verkehr schon jetzt zuständig ist. Durch die Konzentration der Entscheidungskompetenz wird ein Beschleunigungseffekt erwartet. Die Straßenbahnen sind ausgenommen, da das Personenbeförderungsgesetz keine Linienbestimmung vorsieht; für die Einführung einer Linienbestimmung besteht kein Bedürfnis.

Nach § 16 Bundesfernstraßengesetz darf der Bundesminister für Verkehr die Linie jedoch nur im Einvernehmen mit den für die Raumordnung zuständigen Ministern (z. B. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesminister für Wirtschaft) bestimmen. Die Herstellung dieses Einvernehmens entfällt. Das bedeutet jedoch nicht, daß bei der Linienbestimmung diese Ministerien nicht mehr beteiligt werden. Eine Einbindung findet im Rahmen der Geschäftsordnung der Bundesregierung statt. Eine Abstimmung ist dabei in wesentlich kürzeren Fristen als bei einer ausdrücklichen Einvernehmensregelung möglich.

Außerdem gilt das Benehmen über die Linienfestlegung als hergestellt, wenn die zuständige Landesplanungsbehörde sich nicht innerhalb einer Frist von drei

Monaten zur Linienbestimmung äußert. Die Einführung dieser Frist ist neu.

Neben der Linienbestimmung ist die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens nicht erforderlich. Deshalb setzt Absatz 2 die Anwendung der Raumordnungsverordnung des Bundes vom 13. Dezember 1990 ausdrücklich aus; das bedeutet jedoch nicht, daß es den Ländern untersagt ist, nach landesrechtlichen Bestimmungen – soweit solche in den neuen Ländern vorhanden sind – Raumordnungsverfahren innerhalb der dreimonatigen Frist des § 2 Abs. 1 durchzuführen. Auch gilt selbstverständlich das Raumordnungsgesetz mit seinen Grundsätzen (z. B. § 4) fort.

Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung regeln die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Linienbestimmung. Die nach der EG-Richtlinie 85/337/EWG vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung findet im Zusammenhang mit dem Planfeststellungsverfahren statt.

Im übrigen gilt das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die zitierte EG-Richtlinie in vollem Umfang fort. Das bedeutet eine materielle Umweltverträglichkeitsprüfung in jedem Planungsstadium.

Zu § 3

§ 3 führt verkürzte Fristen zur Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens ein. Die Verpflichtungen der an der Planfeststellung beteiligten Behörden auf Grund des Gesetzes vom 12. Februar 1990 zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) bleiben unberührt. Da eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei Vorhaben, die unter das Beschleunigungsgesetz fallen, erstmalig im Planfeststellungsverfahren erfolgt, ist es von besonderer Bedeutung, daß in den Erläuterungen zum Plan auch die wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und die Gründe, die für die Linienbestimmung maßgebend waren, dargestellt werden. Eine entsprechende Klarstellung wird im Gesetzentwurf getroffen. Der Öffentlichkeit werden gegebenenfalls die Stellungnahmen der mit Umweltfragen befaßten Behörden zu den verschiedenen Trassenführungen vorzulegen sein.

Ihr werden ferner zu der bestimmten Linienführung sämtliche nach Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie 85/337/EWG erforderlichen Unterlagen zur Kenntnis zu bringen sein. Dadurch wird sichergestellt, daß die Öffentlichkeit umfassend über die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird (Artikel 6 Abs. 2 sowie Anhang III der Richtlinie 85/337/EWG): Die Beteiligung der Öffentlichkeit bezieht sich also nicht nur auf die Details der Planfeststellung (parzellenscharfe Darstellung), sondern auch auf die Linienführung und ihre wichtigsten Alternativen. Der Öffentlichkeit muß

deutlich werden, daß die Linienbestimmung nicht endgültig, sondern noch Gegenstand der Erörterung im Planfeststellungsverfahren ist.

Die Fristen im Planfeststellungsverfahren werden wie folgt festgelegt:

- Innerhalb einer Frist von einem Monat hat die Anhörungsbehörde die Auslegung des Plans und die Einholung der Stellungnahmen zu veranlassen (Absatz 1). Diese Frist ist ebenso neu wie die Frist, daß die Behörden ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben haben. Dabei wird klargestellt, daß zu den Erläuterungen auch die *Darstellung der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht worden sind*, sowie der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind, gehört. Dadurch wird sichergestellt, daß die Öffentlichkeit gemäß der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung umfassend über die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung vor Durchführung des Vorhabens gegeben wird (Artikel 6 sowie Anhang III der Richtlinie 85/337/EWG). Diese Beteiligung der Öffentlichkeit bezieht sich also nicht nur auf die Details der Planfeststellung (parzellenscharfe Darstellung), sondern auch auf die wichtigsten Alternativen zur Trassenführung.
- Innerhalb von drei Wochen Zugang haben die Gemeinden die Pläne auszulegen (Absatz 2).
- Innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die Erörterung des Plans abzuschließen und ihre Stellungnahme gegenüber der Planfeststellungsbehörde innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung abzugeben (Absatz 3).
- Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden sind nicht mehr zu berücksichtigen, wenn nicht die neue Stellungnahme der Planfeststellungsbehörde hätte bekannt sein müssen (Absatz 4).
- Bei Änderung des Verkehrswegs muß kein Erörterungstermin durchgeführt werden (Absatz 5). Dem Verzicht auf einen Erörterungstermin bei einer Änderung (nicht bei einem Neubau) eines Verkehrswegs, z. B. bei Verbreiterungen vorhandener Trassen, Beseitigung von unübersichtlichen Kurven und Kuppen, Begradigung von Trassen oder Bau von Lärmschutzanlagen liegt der Gedanke zugrunde, daß bei vorhandenen Trassen in einem Erörterungstermin kaum neue Gesichtspunkte zu erwarten sind. Die Behörde sollte daher zur Beschleunigung auch ohne Erörterungstermin über die bekannten Einwendungen entscheiden können.
- Innerhalb von drei Monaten ist das beim Neu- und Ausbau von Bundeswasserstraßen erforderliche Einvernehmen mit den für die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft zuständigen Behörden herzustellen (Absatz 7).

Da das Verwaltungsverfahren sich grundsätzlich nach Ländervorschriften richtet, sieht § 3 Abs. 6 vor, daß

auch dann, wenn die Länder eigene Landesverwaltungs-gesetze haben, die Vorschriften dieses Gesetzes Anwendung finden.

Zu § 4

§ 4 sieht vor, daß anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses der Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie die Änderung eines Verkehrsflughafens durch Plangenehmigung festgelegt werden kann. Von diesem Instrument kann Gebrauch gemacht werden, wenn mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist und Rechte anderer – insbesondere Eigentums- und sonstige dingliche Rechte sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit – nicht beeinträchtigt werden. Werden jedoch solche individuellen Rechtspositionen beeinträchtigt, kann die Behörde die rechtlichen Voraussetzungen in diesem Punkt auch schaffen, indem sie von den Berechtigten eine schriftliche Einverständniserklärung einholt. Wie bei Planfeststellungsverfahren darf die Plangenehmigung nicht erteilt werden, wenn öffentliche Interessen dem Bau oder der Änderung eines Verkehrsweges entgegenstehen.

Die Plangenehmigung, die bereits im Fachplanungsrecht, z. B. § 14 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes, bekannt ist, wird mit Konzentrationswirkung versehen (Absatz 2). Dadurch werden zeitaufwendige Einzelakte erspart.

Je nach Sachlage wird beim Neubau eines Verkehrsweges zu entscheiden sein, ob gemäß der EG-Richtlinie 85/337/EWG eine Umweltverträglichkeitsprüfung unter Einschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Wird davon abgesehen, so muß sichergestellt werden, daß nach den Ausnahmenvorschriften der EG-Richtlinie verfahren wird. In diesem Fall sind die in Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehenen Verfahrensschritte einzuleiten.

Zu § 5

§ 5 enthält Regelungen zum Verwaltungsgerichtsverfahren. Absatz 1 sieht vor, daß über die Anfechtungsklage das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz zu entscheiden hat. Mit dieser Zuständigkeitsregelung wird berücksichtigt, daß die Gerichte in den neuen Ländern noch nicht Gewähr dafür bieten, Eil- und Hauptsacheverfahren in einer der Eilbedürftigkeit Rechnung tragenden Weise durchzuführen. Mangels einer gefestigten Spruchpraxis wären auch divergierende Entscheidungen in den neuen Ländern zu befürchten.

Absatz 2 regelt, daß die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung hat. Außerdem muß ein möglicher Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung innerhalb einer Frist von einem Monat gestellt werden, soweit nicht später Tatsachen bekanntwerden, die einen entsprechenden Antrag zu einem späteren Zeitpunkt rechtfertigen. Damit wird zu einem früheren Zeitpunkt Rechtssicherheit über die Bestandskraft eines Verwaltungsaktes geschaffen.

§ 5 Abs. 3 verlangt die Angabe der Beschwerdegründe innerhalb von sechs Wochen; der Verweis auf § 87b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung bedeutet, daß nach Ablauf dieser Frist Erklärungen und Beweismittel unter bestimmten Voraussetzungen zurückgewiesen werden können.

Zu § 6

§ 6 Abs. 1 übernimmt für die Bundeseisenbahnen eine Bestimmung des Bundesfernstraßenrechts. Sie sieht vor, daß zur Aufnahme von Vorarbeiten (z. B. Vermessungen) fremde Grundstücke nach Vorankündigung betreten werden dürfen.

Absatz 2 enthält eine für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen notwendige Zuständigkeitsregelung. Sie ist dadurch bedingt, daß § 6 des Luftverkehrsgesetzes keine Anwendung findet (vgl. § 10).

Absatz 3 übernimmt für Vorarbeiten bei Straßenbahnen die in Absatz 1 genannte Vorschrift des Bundesfernstraßengesetzes.

Zu § 7

§ 7 strafft die Regelung über die vorzeitige Besitzeinweisung, d. h. Grundstücke können nach einem rechtskräftigen oder für sofortig vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschluß schon dann für Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden, wenn eine Enteignung noch nicht erfolgt ist. § 7 enthält die hierfür erforderlichen Verfahrens- und Entschädigungsregelungen.

Zu § 8

§ 8 trägt dem Umstand Rechnung, daß in den neuen Bundesländern mit Unkenntnis über die Eigentumsverhältnisse gerechnet werden muß. Läßt sich der Eigentümer eines Grundstücks trotz hinreichender Bemühungen nicht ermitteln und wäre eine weitere Klärung der Eigentumsverhältnisse mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden, so muß für den nicht bekannten Eigentümer ein Vertreter handeln können, wenn es um die Plangenehmigung (§ 4), um Vorarbeiten auf dem Grundstück (§ 6) und die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 7) geht. Vorsorglich wird für diese

Fälle bestimmt, daß von der kommunalen Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, auf Antrag ein Vertreter bestellt wird, der die Interessen des Eigentümers treuhänderisch wahrnimmt. Für die Haftung und die Vergütung des Vertreters wird deklaratorisch auf die Vorschriften des *Verwaltungsverfahrensgesetzes* verwiesen.

Zu § 9

§ 9 verweist für das Enteignungsverfahren und die Enteignungsentschädigung auf die entsprechenden Vorschriften des Baugesetzbuchs.

Zu § 10

Es handelt sich um den vorübergehenden Verzicht auf das luftrechtliche Genehmigungsverfahren.

Die bisher durch die Genehmigung geregelten Sachverhalte werden nunmehr im Planfeststellungsbeschluß mit Konzentrationswirkung (§ 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes) festgelegt. Damit wird das bisher zweistufige Verfahren zu einem einstufigen. Dies ist mit einer erheblichen Beschleunigung verbunden, ohne daß die Bürgerbeteiligung verlorengeht.

Zu § 11

Diese Bestimmung sieht Übergangsregelungen vor. Bereits begonnene Verfahren können nach diesem Gesetz zu Ende geführt werden. Verfahren, die vor dem 31. Dezember 1995 begonnen, aber noch nicht beendet wurden, können ebenfalls nach diesem Gesetz beendet werden.

Um dabei sicherzustellen, daß die Vorschriften dieses Gesetzes nur eingeschränkt für den Bau von Verkehrswegen auch nach dem 31. Dezember 1995 zur Anwendung kommen und kein Mißbrauch betrieben wird, war es notwendig, den Planungsbeginn zu finanzieren, vgl. Absatz 2 Satz 2.

Zu § 12

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage ersichtlich Stellung zu nehmen.

1. Zu § 1 Abs. 1 Satz 1

§ 1 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Für die Planung des Baues und der Änderung von

1. Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen,
2. Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen,
3. Verkehrsflughäfen,
4. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

5. Fernverkehrswegen im Sinne von Nummern 1 und 2 zwischen diesen Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes

gelten die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes, und zwar bis zum 31. Dezember 1999 für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen, im übrigen bis zum 31. Dezember 1995.“

Als Folge sind in § 11 Abs. 2 Satz 1 die Worte „dem 31. Dezember 1995“ durch die Worte „den in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitpunkten“ zu ersetzen.

Begründung

Der Begriff des Bundesverkehrsweges ist nicht gesetzlich definiert. Die Änderung dient der Klarstellung, daß neben den Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen auch die Schienenwege der Sondervermögen Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundesbahn erfaßt werden.

Die Bundesregierung selbst geht für die Voruntersuchung von einem derzeitigen Zeitbedarf von fünf bis zehn Jahren bei der Planung von Neubaustrassen der Bundeseisenbahnen aus (vgl. BR-Drucksache 303/91, S. 13). Durch die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr für die – erstmalig auch für neue Eisenbahnstrecken vorgesehene – Linienbestimmung ist zwar eine Beschleunigung der Voruntersuchung zu erwarten, es erscheint aber nicht gewährleistet, daß die Planungen für Bundeseisenbahnen bis zum 31. Dezember 1995 tatsächlich das in § 11 Abs. 2

vorgesehene Planungsstadium erreicht haben. Damit droht die Benachteiligung der Schiene als dem umweltverträglichsten Verkehrsträger.

2. Zu § 2 Abs. 1 Satz 2

In § 2 Abs. 1 Satz 2 sind vor den Worten „im Benehmen“ die Worte „im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und“ einzufügen.

Begründung

Bei der Linienbestimmung für Bundesfernstraßen muß das Erfordernis des Einvernehmens zumindest mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erhalten bleiben.

3. Zu § 2 Abs. 1 Satz 3

In § 2 Abs. 1 Satz 3 sind

- a) die Worte „innerhalb von drei Monaten“ durch die Worte „innerhalb von vier Monaten“ zu ersetzen;
- b) nach dem Wort „hat“ die Worte „; die Frist kann bis zu zwei Monaten verlängert werden.“ einzufügen.

Begründung

Innerhalb einer Frist von drei Monaten ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung (Öffentlichkeitsbeteiligung) nicht möglich. Sie ist äußerstenfalls in vier Monaten möglich; bei dieser knappen Frist muß aber eine Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen werden.

4. Zu § 2 Abs. 2

In § 2 ist Absatz 2 zu streichen.

Als Folge ist in Absatz 1 die Angabe „(1)“ zu streichen.

Begründung

Raumordnungsverfahren sind nicht nur nicht für die lange Dauer von Linienbestimmungen verantwortlich, sondern sie tragen sogar zur Beschleunigung bei, weil sie vorweg Standortklärungen ermöglichen, so daß nicht Fachverfahren sich, möglicherweise immer wieder, festfahren und von neuem begonnen werden müssen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung darf als wichtige Errungenschaft der Umweltvorsorge nicht

entfallen. Sie muß deshalb Bestandteil der vorgelagerten Verfahren bleiben und in einem frühzeitigen Stadium eingesetzt werden.

5. Zu § 3 Abs. 7

In § 3 Abs. 7 sind die Worte „das Einvernehmen“ durch die Worte „über die Erteilung des Einvernehmens“ und das Wort „herzustellen“ durch die Worte „zu entscheiden“ zu ersetzen.

Begründung

Ist das Einvernehmen einer anderen Behörde gesetzlich vorgeschrieben, so kann es von dieser nicht nur erteilt, sondern auch verweigert werden. Dies muß im Text der Vorschrift berücksichtigt werden. Die *Entwurfslassung* erweckt den unrichtigen Eindruck, die beteiligte Behörde sei verpflichtet, das Einvernehmen herzustellen.

6. Zu § 4 Abs. 2

In § 4 Abs. 2 sind nach dem Wort „Verwaltungsverfahrensgesetzes“ die Worte „und für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes“ einzufügen.

Begründung

Die Rechtswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses nach dem Luftverkehrsgesetz ergeben sich nicht aus § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sondern wegen der Subsidiaritätsklausel in § 1 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes aus § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes.

7. Zu § 7 Abs. 1

In § 7 Abs. 1 ist das Wort „Weigert“ durch die Worte „Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert“ zu ersetzen.

Begründung

Erst das Vorliegen dieser weiteren Voraussetzung rechtfertigt die Anordnung der vorzeitigen Besitzeinweisung im Hinblick auf die durch Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes geschützte Rechtsposition des betroffenen unmittelbaren Besitzers.

8. Zu § 7 Abs. 4 Satz 3

In § 7 Abs. 4 Satz 3 ist das Wort „ist“ durch das Wort „soll“ und das Wort „festzusetzen“ durch die Worte „festgesetzt werden“ zu ersetzen.

Begründung

Die Soll-Vorschrift ermöglicht, im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Darüber hinaus ist auch aus Praktikabilitätsabwägungen die Umwandlung von § 7 Abs. 4 Satz 3 in eine Soll-Vorschrift geboten, um auch

Fälle zu erfassen, in denen die 2-Wochenfrist aus tatsächlichen Gründen unzureichend ist.

9. Zu § 9 Abs. 1

In § 9 Abs. 1 sind die Worte „in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 1122)“ zu streichen.

Begründung

In § 9 Abs. 1 sollen offensichtlich §§ 93 bis 103 BauGB nicht in einer ganz bestimmten zeitlichen Fassung, sondern in der jeweils geltenden Fassung in Bezug genommen werden. Dies wird durch die Streichung klargestellt.

10. Zu § 10

§ 10 ist wie folgt zu fassen:

„§ 10 Verkehrsflughäfen

(1) Die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsflughäfen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes. Die Planfeststellungsbehörde regelt den Betrieb des Flughafens und legt den Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes fest. Nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes zu erteilen.

(2) Die zivile Nutzung ehemaliger Militärflugplätze bedarf nur einer *Anderungsgenehmigung* nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in der der Träger der zivilen Nutzung, die für die zivile Nutzung vorgesehenen Flugbetriebsflächen und die Art des zivilen Flugbetriebs festzulegen sind. Ein vorhandener militärischer Bauschutzbereich bleibt wirksam, bis die Genehmigungsbehörde einen Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes festlegt oder einen beschränkten Bauschutzbereich nach § 17 des Luftverkehrsgesetzes bestimmt.“

Begründung

Zu Absatz 1

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegt nur die Neuanlegung von Verkehrsflughäfen einem zweistufigen Zulassungsverfahren. Dem Genehmigungsverfahren hat eine Planfeststellung nachzufolgen. Vorübergehend soll bei der Anlegung von neuen Verkehrsflughäfen auf das vorhergehende Genehmigungsverfahren verzichtet werden können. Da für den Betrieb des Flugplatzes auf die Genehmigung nicht verzichtet werden kann, soll diese nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ohne weitere Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt werden.

Ihr sollen die Rechtswirkungen einer Genehmigung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG zukommen. Wie sich aus § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG für nachträgliche Anpassungen der Genehmigung ergibt, ist eine derartige Bindung der Genehmigungsbehörde an das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens systemgerecht.

Zu Absatz 2

Die Übernahme bisheriger Militärflugplätze in eine zivile Trägerschaft stellt ein vorrangiges An-

liegen in den neuen Bundesländern dar. Da Flugplätze bereits angelegt sind, ist lediglich eine Zulassung für den zivilen Betrieb erforderlich. Hierfür genügt die Durchführung eines Genehmigungsänderungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG, in dem die wesentlichen Grundlagen des künftigen Flbetriebes festgelegt werden. Eine derartige Zulassung räumt Zweifel aus, ob nicht eine Umwidmung eines Militärflughafens in einen zivilen Flugplatz eines Planfeststellungsverfahrens bedarf.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

- | | |
|---|---|
| <p>1. Zu § 1 Abs. 1 Satz 1</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> | <p>desrat vorgeschlagene Fassung zum Ausdruck, daß sich beide Seiten im Interesse einer Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens aktiv um die Herstellung des Einvernehmens bemühen müssen.</p> |
| <p>2. Zu § 2 Abs. 1 Satz 2</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung nicht zu.</p> <p>Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Linienbestimmung wird auf ein förmliches Einvernehmen mit den auch weiterhin an der Entscheidung zu beteiligenden Bundesministern verzichtet. Eventuell auftretende Meinungsverschiedenheiten werden nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung beigelegt.</p> | <p>6. Zu § 4 Abs. 2</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> |
| <p>3. Zu § 2 Abs. 1 Satz 3</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> | <p>7. Zu § 7 Abs. 1</p> <p>Der Vorschlag soll im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.</p> |
| <p>4. Zu § 2 Abs. 2</p> <p>Der Vorschlag soll im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.</p> | <p>8. Zu § 7 Abs. 4 Satz 3</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> |
| <p>5. Zu § 3 Abs. 7</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung nicht zu.</p> <p>Die Entwurfsfassung der Bundesregierung verpflichtet die jeweils andere Behörde nicht zur Erteilung des Einvernehmens; dieser bleibt es unbenommen, das Einvernehmen gegebenenfalls zu verweigern. Die Entwurfsfassung der Bundesregierung bringt jedoch deutlicher als die vom Bun-</p> | <p>9. Zu § 9 Abs. 1</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> |
| | <p>10. Zu § 10</p> <p>Die Bundesregierung stimmt der vorgeschlagenen Änderung zu.</p> <p>Die von der Bundesregierung übernommenen Vorschläge des Bundesrates haben keine preislichen Auswirkungen, da sie gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung keine zusätzlichen kostenmäßigen Belastungen für die davon Betroffenen beinhalten.</p> |

Antrag

des Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Öffentlichkeit. Zur Lösung der Probleme der Verkehrsinfrastruktur will die Bundesregierung mittels eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (Drucksache 12/1092) sowie mehrerer sogenannter Maßnahmegesetze beitragen. Diese Gesetzesinitiativen bauen einseitig die Befugnisse des Bundesministers für Verkehr aus. Sie beschneiden in erheblichem Maße die Kompetenzen des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Bundesländer und der Öffentlichkeit.

Diese Gesetze stellen einen Rückschritt in ein autoritäres Verwaltungsdemokratie dar, das in Bürgerbeteiligungen lediglich einen lästigen Störfaktor sieht. Die Bürgerinnen und Bürger der neuen Bundesländer sollen erneut bei der Mitbestimmung ihrer eigenen Angelegenheiten eingeschränkt werden. Diese Gesetze ignorieren positive Erfahrungen in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsstaatlichkeit der Planungsverfahren. Sie sind auch verfassungsrechtlich bedenklich, angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung. Der von der Bundesregierung gewählte Weg wird daher eher gegenläufige Effekte provozieren. Bürgerinnen, Bürger und Verbände können sich nur ungenügend einbringen und fühlen sich zu Recht in ihren Bedenken nicht ernst genommen. Das dürfte letztlich dazu führen, daß noch öfter als bisher und mit allen Konsequenzen für den Verfahrensablauf Gehör bei Gerichten gesucht wird. Eine Prozeßlawine könnte die Folge sein und nicht unbedingt ein rascher Planungserfolg.

II.

Der Deutsche Bundestag lehnt den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) – Drucksache 12/1092 – ab.

III.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. In einem abgestuften Verfahren gemeinsam mit den Bundesländern, den Kommunen sowie den Umwelt- und Naturschutzverbänden ein integriertes Verkehrskonzept für die neuen Länder zu erarbeiten und bis zum 31. März 1992 vorzulegen.

Priorität hat dabei die Verkehrsvermeidung und die Verkehrsverlagerung auf die Schiene sowie die Abstimmung der Verkehrsträger untereinander. Dem Ausbau und der Modernisierung der Schienenwege ist gegenüber dem Fernstraßenbau der *Vorrang zu geben*.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen muß im Vordergrund stehen. In den ostdeutschen Bundesländern besteht die Chance, Fehler der alten Länder zu vermeiden und eine Verkehrsinfrastruktur aufzubauen, die wirtschaftliche und ökologische Aspekte integriert. Eine weitere wachstumsorientierte Steigerung des Schadstoffausstoßes durch den Autoverkehr darf gerade im Hinblick auf den drohenden Treibhauseffekt nicht hingenommen werden.

Dabei sind die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Autobahnbaues für die betroffenen Regionen sorgfältig zu prüfen. Erfahrungen in den alten Ländern lassen eine Steigerung des Transitverkehrs und ein Anwachsen der Pendlerströme in die westlichen Ballungsräume erwarten, nicht jedoch den dringend benötigten regionalen Wirtschaftsaufschwung.

Nur auf der Grundlage eines integrierten Gesamtverkehrskonzepts ist eine Verkürzung der Planungsverfahren durch die konkrete Ausgestaltung und Optimierung der Maßnahmen diskutabel. Dabei ist der nach langer Diskussion erreichte Standard der Beteiligungsrechte der von der Planung Betroffenen uneingeschränkt zu gewährleisten, wenn nicht sogar zu erweitern. Neue Formen der Kooperation zwischen Bürgern/innen und Verwaltung sind zu entwickeln, die konsensuale Verfahren und damit auch Verfahrensverkürzungen ermöglichen.

Bis zur Vorlage dieses integrierten Gesamtverkehrskonzepts darf eine Beschleunigung von Planverfahren nur bei raumordnerisch und umweltpolitisch unstrittigen Projekten, in der Regel also Ausbau und Modernisierung von Schienenwegen einschließlich Verkehrswegen für den spurgebundenen ÖPNV, durchgeführt werden.

2. In Abstimmung mit den Ländern und den Umwelt- bzw. Naturschutzverbänden bis zum 31. März 1992 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung und zur zeitlichen Straffung des Verkehrsplanungsverfahrens vorzulegen, der folgende Elemente enthält:

- a) Streichung des förmlichen Linienbestimmungsverfahrens (§ 16 Abs. 1 Fernstraßengesetz) unter Beibehaltung des Raumordnungsverfahrens bei umfassender Umweltverträglichkeitsprüfung.
- b) Verminderung des durch die Beteiligung des Bundesministers für Verkehr entstehenden bürokratischen Aufwandes (z. B. Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr nur noch bei Entwürfen für Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen einschließlich Nebenanlagen).
- c) Verbesserung der Qualität der Planungen durch Vermeidung von Parallelplanungen und der Konzentration auf bestimmte Schwerpunktprojekte. Das erfordert konkret:
- die frühzeitige Beteiligung der Gebietskörperschaften und Verbände, um auf diesem Wege Konflikte so früh wie möglich zu bereinigen;
 - die ausführliche Untersuchung aller sinnvollen Varianten (einschließlich der Nullvariante) von Beginn an, damit Verfahren nicht durch später hinzukommende neue Vorschläge gebremst werden;
 - die Einführung von Fristen für behördliche Stellungnahmen;
 - die gesetzliche Sicherung der Finanzierung von Bürgergutachten;
 - die Umsetzung der Richtlinie des Rats der Europäischen Gemeinschaft über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990 (ABl. 1990 L 158, S. 56) in bundesdeutsches Recht, durch ein Akteneinsichtsrecht für Bürgerinnen und Bürger in Umweltakten.
- d) Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte bei Vorabstimmung, Bedarfsplanung bzw. Vorplanung, d. h. auch frühzeitige Beteiligung der Umweltressorts und der Umwelt- und Naturschutzverbände in projektbegleitenden Arbeitskreisen. Umweltbelange sollen von Anfang an mit einbezogen werden und den gesamten Planungsprozeß kontinuierlich begleiten.
- e) Strukturveränderungsvorschläge für die Straßenbauverwaltungen auch im Hinblick auf eine Schwerpunktverlagerung zur Modernisierung, Unterhaltung und Instandsetzung.
- f) Beibehaltung des verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges. Die Verkürzung des Instanzenweges wird nachdrücklich abgelehnt.

Bonn, den 5. September 1991

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

I.

Die Bundesregierung beabsichtigt, mittels eines Verkehrswege-Beschleunigungsgesetzes und diverser Maßnahmegesetze die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern zu verbessern. Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es sowohl im Osten als auch im Westen der Bundesrepublik Deutschland aus volkswirtschaftlichen Gründen, aber auch aus Gründen des Verkehrswachstums einen enormen Neubaubedarf für Verkehrswege in Form von Neutrassierung, der mit dem desolaten Zustand der jetzigen Verkehrsinfrastruktur begründet wird.

Ausgangspunkt der Analyse der Bundesregierung ist die These, der Zeitverlust im Planungsverfahren entstehe durch:

- die Dreistufigkeit des Verfahrens (Vorplanung, Raumordnung, Planfeststellung),
- die Notwendigkeit umfassender Untersuchungen im Vorverfahren, um im nachfolgenden Raumordnungsverfahren insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen begründen zu können,
- die öffentliche Beteiligung in der Raumordnung,
- die Umweltverträglichkeitsprüfung,
- die schleppenden Eingänge der Behördenstellungnahmen in der Planfeststellung und mangelnder Behördenabstimmung innerhalb eines Landes und
- die anschließenden Gerichtsverfahren mit ca. 2 Jahren Prozedurdauer pro Instanz.

Die Bundesregierung setzt zur Lösung auf:

- Beschränkung des Vorverfahrens,
- weitgehenden Verzicht auf das Raumordnungsverfahren mit Beschränkung der umweltrelevanten Untersuchungen,
- weitgehender Verzicht auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Beschränkung der Einwendungsmöglichkeiten,
- enge Fristen für die einzelnen Schritte im Planungsverfahren,
- Verkürzung des Gerichtsweges auf eine Instanz.

Schon die Analyse der Bundesregierung sucht die Fehler ausschließlich bei Dritten. Sie ignoriert die wesentlichen Verfahrenshindernisse und die Schwächen der derzeitigen Struktur der Straßenbauverwaltung. Dies soll an folgenden Beispielen aufgezeigt werden:

1. Der Bedarf

Der Bundesverkehrswegeplan weist eine ungeheure Vielzahl von Neubauprojekten aus, weit mehr als gebaut werden können. Die Anzahl ist so groß, daß die Projekte in einem (zeit-)aufwendigen Punktverfahren bewertet und in eine Rangordnung gebracht werden müssen. Von dem derzeit noch gültigen Verkehrswegeplan aus dem Jahr 1985 sind noch

fängst nicht alle Projekte der ersten Dringlichkeitsstufe verwirklicht. Da bei allen dringlich eingestuften Projekten die *Einstufung gleichzeitig als Planungsauftrag* gilt, werden Planungskapazitäten für Projekte genutzt, die zeitnah gar nicht realisiert werden können. Hier ist also eine Konzentration auf eine realisierbare Zahl von Projekten erforderlich, deren Bedarf unabweisbar ist.

2. Die investiven Baukosten

Hinderungsgrund im Straßenbau sind nicht fehlende baureife Planungen, sondern die nicht gesicherte Finanzierung der Baukosten. Zahlreiche fertiggeplante Projekte liegen auf Halde, da die finanziellen Töpfe der Bundesregierung regelmäßig weniger hergeben, als nachgefragt wird. Dies ist auch Beleg dafür, daß die Planungen überzeichnet sind und Planungskapazitäten für zeitnah nicht realisierbare Projekte verschwendet werden, die anderen Ortes fehlen und dort so zur Verlängerung der Planungsverfahren führen.

3. Die Zeitüberschreitungen im Planungsverfahren

Die *Hauptzeitverluste im Planungsablauf* liegen bei der Voruntersuchung und im Raumordnungsverfahren. Die größten zeitlichen Verluste liegen also in einem Verfahrensabschnitt, der als reines Behördenverfahren gerade der öffentlichen Beteiligung bislang nicht zugänglich ist (Voruntersuchung). Die relativ hohen Verzögerungen im Raumordnungsverfahren sind vermutlich gerade darauf zurückzuführen, daß relativ spät erstmals eine Beteiligung Dritter stattfindet und die Mängel etwa der Trassenfindung im Vorverfahren erstmals offenbart werden und teilweise aufwendig durch neue Begutachtungen repariert werden müssen.

4. Umweltaspekte

Umweltaspekte werden in dem bisherigen Planungsverfahren nicht ausreichend von Anfang an berücksichtigt, was in späteren Planungsphasen zu zeitraubenden Nachbesserungen führt bzw. im extremen Fall das späte Scheitern des Projektes, verbunden mit dem materiellen und zeitlichen Verlust der bisherigen Planung, in Kauf nimmt. Das führt dazu, daß *Einwendungen aus Umweltsicht als lästig und zeitraubend* angesehen werden und folglich Konzepte erdacht werden, den Einfluß von umweltrelevanten Untersuchungen im Planungsverfahren zu begrenzen.

Die Bundesverkehrswegeplanung wird fast ausschließlich unter *verkehrstechnischen Kriterien* erstellt, ohne auch nur einen Gedanken darauf zu verwenden, ob denn dem einen oder anderen Projekt aus Umweltsicht unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen bzw. nach einer entsprechenden Grobschätzung nicht alternative Streckenverbindungen besser geeignet wären.

Die Berücksichtigung der Umweltbelange im Vorverfahren ist rudimentär. Zunächst einmal verfügen die Straßenbauverwaltungen kaum über entsprechend qualifiziertes Fachpersonal. Daraus ergibt sich zur Zeit die Konsequenz, daß umweltrelevante Aspekte konsequent nur von den Verbänden bzw. einzelnen Betroffenen vertreten werden. Diese kommen jedoch erstmals im förmlichen Raumordnungsverfahren zum Zuge. Wesentliche umweltrelevante Prüfungen werden statt im Vorverfahren erst in späteren Verfahrensabschnitten durchgeführt, dies teilweise widerwillig und mit erheblichen zeitlichen Verzögerungspotentialen für das Verfahren.

5. Prozeßdauer

Nicht gegen jeden Planfeststellungsbeschluß wird geklagt. In Fällen jedoch, in denen eine gerichtliche Überprüfung des Planungsergebnisses stattfindet, ist ein Großteil der Probleme auf Mängel im verwaltungsinternen Verfahren zurückzuführen. Die wesentlichen Einwände von Straßengegnern sind

- a) fehlender Bedarf und
- b) fehlende Umweltverträglichkeit.

Dazu kommen im geringen Umfang Gerichtsverfahren von Einzelpersonen, in denen Abwägungsdefizite beim Eingriff in privates Eigentum gerügt werden, die aber im Hinblick auf die Verfahrensdauer wenig relevant sind.

Zu a)

Hier hat der Gesetzgeber zur Prozeßvermeidung nicht etwa mit einer sorgfältigeren Bedarfsanalyse oder mit einer Beschränkung auf leicht einsehbare unabweisbare Projekte reagiert, sondern mit einer Gesetzesänderung. Mit der zum 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Änderung des Fernstraßenbaugesetzes gilt der Bedarf als gesetzlich gegeben, wenn eine Fernstraße in den Verkehrswegeplan aufgenommen worden ist. Es soll dadurch nach Ansicht des Gesetzgebers nicht mehr justiziabel sein.

Der entsprechende Passus findet sich inzwischen auch regelmäßig in der Bescheidung von Einwendungen und in Planfeststellungsbeschlüssen. Er hält jedoch bisher weder Kläger noch Gerichte davon ab, sich ausführlich mit diesem Punkt zu beschäftigen, auch mit Erfolgen für die Kläger. So wurde erst jüngst von einem Verwaltungsgericht der Bedarf an einer Neutrassierung einer Bundesstraße in enger Parallellage zu einer Autobahn verneint. Eine Verfahrensverkürzung durch Rechtswegbeschneidung ist hier also nicht eingetreten.

Zu b)

Dies ist meist die Folge unzureichender oder gar fehlender Prüfung im Verfahren bzw. deren interessengebundener Bewertung durch die Planfeststellungsbehörden, diktiert von einem selbst gesetzten Zwang zum Planungserfolg.

Die schon heute bestehende Verkürzung der gerichtlichen Überprüfung des Planfeststellungsverfahrens ist rechtspolitisch falsch, da sie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger einschränkt. In den neuen Bundesländern muß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt erst aufgebaut werden. Eine effektive Grundrechtsgewährung wird den Bürgerinnen und Bürgern der neuen Bundesländer durch die Beseitigung des gerichtlichen Instanzenwegs entzogen, bevor eine rechtsstaatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt aufgebaut ist.

II.

Erforderlich ist die Beschränkung der Bedarfsplanung auf wenige wirklich notwendige Projekte, deren Bedarf unabweisbar ist und auch allgemein einsichtig ist, dies auch unter den Aspekten der Verkehrsvermeidung und Verlagerung. Außerdem darf dabei der Rahmen der mittelfristigen Finanzplanungen nicht überschritten werden, um die Planungskapazitäten auf realisierbare Projekte zu beschränken. Insbesondere für die konkrete Situation der neuen Bundesländer ist ein Schwerpunkt auf Instandsetzung und Ausbau vorhandener Verkehrswege zu setzen.

Darüber hinaus haben ernsthafte Auseinandersetzungen um umweltrelevante Konfliktpotentiale am Anfang des Verfahrens zu stehen und dürfen nicht auf das Verfahrensende verschoben werden. Mögliche Maßnahmen dabei sind:

- Abstimmung des Bundesverkehrswegeplanes mit Umweltaspekten,
- Einsatz von entsprechend qualifizierten Fachkräften in der Straßenbauverwaltung,
- Einbeziehung von Umweltverbänden in das Vorverfahren,
- Schaffung des Instruments der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, wie das UVP-Gesetz in §§ 15 und 16 ausdrücklich vorsieht in Anlehnung an die kommunale Bauleitplanung,
- Konzentration der Planungskapazitäten der Straßenbauverwaltung auf jeweils wenige zeitnah zu realisierende Projekte und weitgehender Verzicht auf Vorratsplanung,
- Behördenabstimmung im Vorverfahren mit geregelten Bearbeitungsfristen.

Zur Verringerung der Prozeßdauer führt nicht die Verkürzung des Rechtsweges, sondern eine solide Planung, die auch Umwelt- und Bedarfsfragen ohne Rücksicht auf den Gesamterfolg der Einzelmaßnahmen sachgerecht behandelt und dabei die Fachkompetenz der Umweltverbände nutzt. Von Fachleuten wird darüber hinaus dem Instrument der Verbandsklage u. a. wegen der dadurch möglichen Konzentrationswirkung eine verfahrensbeschleunigende Wirkung bescheinigt.

Es ist unstrittig, daß die Verkehrsverhältnisse in den neuen Bundesländern verbessert werden müssen. Im Gegensatz zu den Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung müssen aber andere Handlungsschwerpunkte gesetzt werden. Der Vorrang der Schiene vor der Straße ist angesichts der ökologischen Herausforderungen die einzig sinnvolle Möglichkeit, die notwendige wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer mit den Erfordernissen des Schutzes unserer natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang zu bringen.

Die neuen Bundesländer verfügen über ein dringend sanierungsbedürftiges Schienennetz, welches jedoch das dichteste in Europa ist. Es bietet sich deshalb an, durch eine konsequente Instandsetzung und Modernisierung der vorhandenen Anlagen die Verkehrsverhältnisse in den neuen Bundesländern nachhaltig schnell zu verbessern. Dazu bedarf es nicht einmal eines besonderen Beschleunigungs- oder Maßnahmegesetzes, die vorhandenen planungsrechtlichen Handlungsspielräume reichen aus.

Die wirtschaftlichen Vorteile des Autobahnbaues für die betroffenen Regionen werden zudem weit überzeichnet. Zu erwarten ist vielmehr eine Steigerung des Transitverkehrs und ein Anwachsen der Pendlerströme in die westlichen Ballungsräume, nicht jedoch ein regionales Wachstum der Wirtschaft.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Schritte zur Beschneidung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Länder und Kommunen im Planungsverfahren führen zu einer nicht hinnehmbaren Ermächtigung des Bundesministers für Verkehr und damit zur Stärkung von zentralstaatlichen Kompetenzen. Dies kann gerade im Hinblick auf die föderative Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland und den Neuaufbau föderativer Strukturen in den neuen Bundesländern nicht hingenommen werden.

Antrag

der Abgeordneten Klaus Daubertshäuser, Robert Antretter, Hans Gottfried Bernrath, Carl Ewen, Elke Ferner, Klaus Hasenfraz, Dr. Ingomar Hauchler, Reinhold Hiller (Lübeck), Lothar Ibrügger, Walter Kolbow, Volkmar Kretkowski, Dr. Klaus Kübler, Dr. Dietmar Mattered, Heide Mattischeck, Albrecht Müller (Pleisweiler), Dr. Rolf Niese, Siegfried Scheffler, Wieland Sorge, Dr. Margrit Wetzler, Berthold Wittich, Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD

Effektive Planungsbeschleunigung im Verkehrswegebau für ganz Deutschland statt einseitigen Rechtsabbaus in den neuen Bundesländern

Die Konzeption der Bundesregierung, im Entwurf eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes für die neuen Bundesländer durch einen Verzicht auf frühzeitige Umweltverträglichkeitsprüfung, durch eine Reduktion der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie durch die Einschränkung des Rechtsschutzes zu einer Verkürzung der Planungszeiten für Verkehrswege zu kommen, ist grundsätzlich falsch.

Diese Auffassung vertreten nicht nur die Mehrheit der Umweltminister der Länder, sondern auch die Naturschutzverbände, die Gewerkschaften sowie namhafte Planungsexperten.

Verfahrensbeschleunigung muß dem Ziel dienen, die mit einem Verkehrsprojekt verbundenen Probleme schneller zu erkennen und zu bewältigen, nicht aber, sie zu ignorieren. Dabei ist insbesondere eine frühzeitige Bürgerbeteiligung unverzichtbares Planungselement in einer Demokratie. Transparenz der Planung und demokratische Mitwirkung der Öffentlichkeit sowie umfassende und frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit sind demokratisch gewachsene Errungenschaften, deren Aufgabe Akzeptanz und Qualität der Planungen ernsthaft gefährdet. Es kommt entgegen den Vorstellungen der Bundesregierung darauf an, Planungen organisatorisch und inhaltlich zu verbessern. Diese Aufgabe stellt sich bundesweit. Der folgende Antrag zeigt hierzu einen gangbaren Weg auf und berücksichtigt die besondere Situation der neuen Bundesländer durch ein Sofortprogramm für Sanierungsmaßnahmen.

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, so rasch wie möglich ein Planungsbeschleunigungsprogramm unter Beachtung der folgenden Grundsätze auszuarbeiten und umzusetzen:

1. Die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung dort und damit für eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Das Verkehrsnetz der neuen Bundesländer – insbesondere das Schienennetz der Deutschen Reichsbahn, das die größte Dichte unter den europäischen Eisenbahnnetzen aufweist – bedarf in einer ersten Phase vor allem der Sanierung.

Abgesehen von notwendigen Lückenschlußmaßnahmen gefährdet eine vorrangige Konzentration auf zeit- und kostenaufwendige Neubauprojekte die dringend nötige Erhaltung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur; insbesondere der Eisenbahninfrastruktur. Damit verbunden ist die Gefahr einer weiteren Veränderung des Modal-Split zu Lasten der Bahn. Um die im Haushalt ausgewiesenen Mittel rasch und zielgerichtet einsetzen und dadurch schnell positive Beschäftigungseffekte erzielen zu können, ist deshalb ein Sofortprogramm zur vorrangigen und koordinierten Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im vorhandenen Netz aufzustellen, die keinen aufwendigen Planungsvorlauf bedingen. Dabei ist der Schwerpunkt auf eine rasche und vollständige Nutzbarmachung des Schienennetzes – auch im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs – zu legen.

- 1.1 Im Bereich der Reichsbahnstrecken kommen u. a. folgende Maßnahmen in Betracht:

- Sanierung der alkaliebefallenen Schwellen, des Oberbaus und der Schienen vor allem an den Langsamfahrstellen, die z. Z. ca. 2.500 Kilometer des Schienennetzes ausmachen;
- Sanierung von Brücken und anderen Ingenieurbauten;
- Elektrifizierung insbesondere der Verbindungsstrecken zum Netz der Deutschen Bundesbahn, um zeitaufwendige Lockwechsel überflüssig zu machen;
- Umrüstung der streckenbegleitenden Signal- und Kommunikationstechnik auf Bundesbahnstandard.

Durch geeignete Sanierungsmaßnahmen ist nicht nur das Netz der Hauptstrecken, sondern auch das dichte Nebennetz der Deutschen Reichsbahn vor dem Verfall zu bewahren.

- 1.2 Im Bereich des Straßenbaus müssen Ausbau und Sanierung von Autobahnen und Bundesstraßen ebenfalls Vorrang vor umfangreichen Neubaumaßnahmen haben. Im Vordergrund muß dabei die Beseitigung von Unfallschwerpunkten stehen. Sanierung und Ausbau haben sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit zu orientieren.

2. Umfangreichere Ausbau- und Neubauprojekte in den neuen Bundesländern, aber auch im Westen der Bundesrepublik Deutschland, bedürfen einer deutlichen Straffung und Verkürzung des Planungsvorlaufs. Planungszeiten von 15 bis 20 Jahren sind nicht länger akzeptabel.

Eine Beschränkung der Planungsbeschleunigung auf Projekte in den neuen Ländern ist dabei nicht sachgerecht. Die Notwendigkeit schnellerer Umsetzung wichtiger Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen besteht angesichts

- des Zusammenwachsens der beiden Teile Deutschlands,
- des bevorstehenden europäischen Binnenmarktes,
- der Integration Osteuropas

bundesweit.

Die grundgesetzliche Forderung nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland bezieht sich nicht nur auf die Wirtschafts-, sondern auch auf die Rechtseinheit. Die Schaffung sondergesetzlicher Regelungen unter Einschränkung von Bürgerbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz verhindert in Wahrheit eine schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse. Sie ist auch nicht geeignet, wesentlich zur Planungsbeschleunigung beizutragen. Alle bisher vorliegenden Expertisen weisen darauf hin, daß Planungsverzögerungen im wesentlichen nicht durch Bürgerbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung oder ausufernde Inanspruchnahme der Gerichte, sondern durch Abstimmungs- und Entscheidungsschwierigkeiten zwischen Behörden und politischen Entscheidungsträgern im Vorfeld förmlicher Planungsverfahren entstehen. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, in einem Planungsbeschleunigungsprogramm für ganz Deutschland

- die Bürgerbeteiligung als unverzichtbares Element demokratischer Planungsverfahren unangetastet zu lassen,
- eine Umweltverträglichkeitsprüfung im wohlverstandenen Sinne der EG-Richtlinie sicherzustellen,
- auf die Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten für betroffene Bürger zu verzichten,

und statt dessen folgende Beschleunigungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Rechts bzw. durch geringfügige Rechtskorrekturen zu nutzen:

- 2.1 Der wichtigste Faktor für die Planungsbeschleunigung – insbesondere in den neuen Bundesländern – ist ausreichende Planungskapazität innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Dafür müssen mehr Mittel im Einzelplan 12 des Bundeshaushalts zur Verfügung gestellt werden. Zugleich sind die Verwaltungen der neuen Bundesländer mit spezialisierten Verkehrswegeplanern und Planungsrechtlern, ggf. im Wege der Amts- und Verwaltungshilfe auszustatten.

- 2.2 Das Projektmanagement ist durch folgende Maßnahmen zu verbessern:
- Einsetzung eines für das jeweilige Projekt von Beginn bis Ende (Abschluß nicht nur der Planungs-, sondern auch der evtl. folgenden Gerichtsverfahren) federführenden staatlichen Projektmanagers,
 - Bildung einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Projektmanagers, zusammengesetzt aus Vertretern der Fachbehörden und externen und unabhängigen Sachverständigen, mit eigenen Entscheidungskompetenzen und unmittelbarem Zugang zum Bundesminister für Verkehr und zu den Landesregierungen,
 - Einbeziehung auch externer Planungsbüros zur projektbegleitenden Beratung und Erledigung nicht-hoheitlicher Arbeiten.
- 2.3 Der Verfahrensabschnitt der sogenannten Voruntersuchungen ist durch Verringerung der bisher hohen Anforderungen (Stichwort: flächendeckende Untersuchungen) zu straffen; durch die Festlegung von Ausschlußkriterien kann Untersuchungszeit gespart werden, ohne daß wesentliche raumordnerische Abstriche gemacht werden müssen.
- Zur frühzeitigen Klärung von Konflikten und Meinungsverschiedenheiten ist das Verfahren nach § 5 UVPG (sogenanntes Scoping-Verfahren; frühzeitige Unterrichtung der betroffenen Behörden über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung) stärker zu nutzen. Dadurch lassen sich manche sonst später auftretende Verzögerungen vermeiden.
- 2.4 Bei der Festlegung der erforderlichen Unterlagen für das Raumordnungsverfahren sind überhöhte Anforderungen an die Detailgenauigkeit aufzugeben. Zur Beurteilung der überörtlichen Raumbedeutsamkeit eines Vorhabens reichen zeichnerische Darstellungen im Maßstab von 1:25 000 aus. Unnötiger Zeit- und Kostenaufwand für verfrühte Detailuntersuchungen kann so vermieden werden.
- 2.5 Die Vorlagegrenze für die Genehmigung von Vorentwürfen durch den Bundesminister für Verkehr ist auf Baumaßnahmen mit Gesamtkosten über 10 Millionen DM zu erhöhen. Ein Zeitbedarf von mindestens 9 Monaten für das verwaltungsinterne Genehmigungsverfahren wird so bei weniger bedeutsamen Vorhaben vermieden.
- 2.6 Die mit dem Vorentwurf zu erstellende detaillierte Kostenberechnung ist zu vereinfachen, da sie nach den bisherigen Erfahrungen bei Abschluß der Planfeststellung in der Regel überholt ist und dann ohnehin neu erarbeitet werden muß. Auf die arbeitsintensive Berechnung der Einzelkosten ist daher zu verzichten; ausreichend sind eine Übersicht zu den Gesamtkosten und zu ihrer Verteilung auf die Beteiligten sowie eine Kostenzusammenstellung für die Hauptbauteile.

- 2.7 Durch gesetzliche Fristen für die
- Einholung von Behördenstellungennahmen,
 - Abgabe von Stellungnahmen,
 - Auslegung von Plänen,
 - Erörterung und Stellungnahme der Anhörungsbehörde nach Abschluß der Erörterung
- ist der zeitliche Ablauf des Planfeststellungsverfahrens zu straffen. Die Fristen sind mit Verlängerungsmöglichkeiten zu versehen, um im Einzelfall komplexen Sachproblemen angemessen Rechnung tragen zu können. Anders als im Gesetzentwurf des Bundesministers für Verkehr wird bei Beibehaltung des dem Planfeststellungsverfahren vorhergehenden Raumordnungsverfahrens die bei Fristsetzungen stets drohende Gefahr fehlerhafter Planungsentscheidungen begrenzt, da die bedeutsamen öffentlichen Belange bereits in den vorhergehenden Planungsabschnitten erörtert werden konnten.
- 2.8 Die Voraussetzungen für die Zustimmung des Bundes zum vorzeitigen Grunderwerb sind zu erweitern. Generell ist vorzeitiger Grunderwerb für zulässig zu erklären, wenn nur noch ein einziger Trassenkorridor in Frage steht (Raumordnungsverfahren abgeschlossen) und das Vorhaben in die höchste Dringlichkeitsstufe aufgenommen ist. Durch vorzeitigen Grunderwerb können zeitaufwendige Konflikte durch Enteignungsverfahren häufig vermieden werden.
- 2.9 Durch abschließende gesetzliche Aufzählung sind die Mängel zu bestimmen, die zur gerichtlichen Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen führen können. Dies werden im wesentlichen offensichtliche Mängel sein, die auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind und nicht durch eine Planergänzung behoben werden können.
- Abgesehen von der Verschärfung der Anforderungen an die gerichtliche Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen erspart die damit verbundene Möglichkeit der Planergänzung die vollständige, zeitaufwendige Wiederholung des Planfeststellungsverfahrens.
- 2.10 Die Dauer von Gerichtsverfahren kann durch Fristen für Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage bei vorheriger Anordnung des Sofortvollzugs sowie für die Klagebegründung gestrafft werden.
- Wesentlicher für eine rasche Abwicklung von Gerichtsverfahren ist allerdings eine ausreichende personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte mit Richtern, die für die komplexe Rechtsmaterie des Verkehrswegeplanungsrechts besonders qualifiziert worden sind.

Bonn, den 16. Oktober 1991

Klaus Daubertshäuser	Dr. Klaus Kübler
Robert Antretler	Dr. Dietmar Mattered
Hans Gottfried Bernrath	Heide Mattischeck
Carl Ewen	Albrecht Müller (Pleisweiler)
Elke Ferner	Dr. Rolf Niese
Klaus Hasenfratz	Siegfried Scheffler
Dr. Ingomar Hauchler	Wieland Sorge
Reinhold Hiller (Lübeck)	Dr. Margrit Wetzel
Lothar Ibrügger	Berthold Wittich
Walter Kolbow	Dr. Peter Struck
Volkmar Kretkowski	Dr. Hans-Jochen Vogel und Fraktion

Begründung

- Der Entwurf eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes der Bundesregierung ist kein akzeptabler Weg zur Lösung der anstehenden Probleme:
 - Es ist außerordentlich fraglich, ob der Gesetzentwurf tatsächlich zu Verkürzungen von Planungszeiten führen wird. Die Konzentration von Umweltverträglichkeitsprüfung und Bürgerbeteiligung auf die letzte Phase des Verfahrens (Planfeststellungsverfahren) schiebt die Probleme nur auf, löst sie aber nicht. Die Konflikte werden dadurch verschärft. Bis dahin ist das vorangehende Verfahren ohne jede öffentliche Kontrolle ein „Blinde-Kuh-Spiel“ mit hohen Verfahrensrisiken. Dies kann im Endeffekt sogar zu Verzögerungen der Planungen gegenüber dem heutigen Zustand führen. Nach Aussage der Planungsexperten muß ein vernünftiges Raumordnungsverfahren keinesfalls mehr als 1 bis 1½ Jahre dauern. Alle Experten betonen, daß die eigentlichen Verzögerungen heutiger Verfahren in der Voruntersuchungsphase vor der Eröffnung von förmlicher Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren liegen. Die dort liegenden Einsparungsmöglichkeiten werden von dem Gesetz nicht genutzt.
 - Ein Verzicht auf das Raumordnungsverfahren ist unter raumplanerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar; der damit gleichzeitig verbundene Verzicht auf eine frühzeitige Umweltverträglichkeitsprüfung widerspricht dem Sinn der EG-Richtlinie. Die Berücksichtigung raumordnerischer Belange nur im „Benehmen“ mit den Landesbehörden reicht nicht aus, um die nötige Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Belangen sicherzustellen. Dies bedeutet einen erheblichen Verzicht auf Planungsqualität.
 - Der Verzicht auf eine frühzeitige Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Bürger führt zu einem wesentlichen Bedeutungsverlust dieses Instruments; die Umweltverträglichkeitsprüfung wird nur noch zu einem „Accessoire im Planungsprozeß“. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannte „materielle“ Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens ist ohne eine öffentliche Kontrolle wertlos. Großräumige Alternativen können im Planfeststel-

lungsverfahren nicht mehr sinnvoll diskutiert werden. Zweierlei Niveau zwischen Westen und Osten ist bei der Prüfung von Umweltbelangen nicht tolerabel.

- Der Wegfall der Bürgerbeteiligung bei „Änderungen“ von Verkehrswegen oder Flughäfen geht wesentlich zu weit. Der Begriff „Änderungen“ ist nicht definiert, so daß z. B. ein Projekt der Größenordnung der Startbahn West ohne jede öffentliche Erörterung geplant werden könnte.
 - Ohne vorangehendes Raumordnungsverfahren ist eine Plangenehmigung anstelle des Planfeststellungsverfahrens mit hohen Risiken behaftet. Keine Behörde kann von sich behaupten, alle Rechte Dritter ohne öffentliche Anhörung einschätzen zu können. Die Probleme werden hierbei nur auf die spätere Klageebene verlagert.
 - Es ist eine Frage der politischen Moral, ob man in Sachen Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz den Bürgern im Osten gerade neu erworbene Rechte sofort wieder beschneidet. Eine gesplante Rechtslage hinsichtlich Umweltschutz, Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz ist in einem geeinten Deutschland nicht hinnehmbar.
2. Die Ablehnung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung bedeutet nicht, daß die Notwendigkeit einer deutlichen Verkürzung der Planungszeiten im Verkehrswegebau insbesondere in den neuen Bundesländern – aber nicht nur dort – geleugnet würde. Entscheidend ist vielmehr, daß dieses von allen politischen Kräften übereinstimmend verfolgte Ziel mit demokratisch einwandfreien Mitteln und ohne Errichtung einer erneut gesplante Rechtslage zwischen Ost und West erreicht wird. Der Antrag zeigt dazu einen gangbaren Weg auf, der im Detail noch ergänzt und abgerundet werden kann.

- 2.1 Der besonderen Situation der neuen Bundesländer wird durch eine Konzentration der finanziellen und personellen Planungskapazitäten auf die vorrangig durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung des vorhandenen Verkehrsnetzes Rechnung getragen. Dies spielt vor allem bei dem beispielhaft dichten Schienennetz der Deutschen Reichsbahn eine entscheidende Rolle, das ohne schnelle Sanierung zu verrotten droht. Die Notwendigkeit einer nachhaltigen Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene, die von niemandem mehr ernsthaft geleugnet wird, erzwingt hier rasches Handeln. Die Konzentration auf Neu- und Ausbau der großen Magistralen verkennt die ständig wachsende Bedeutung eines intakten Schienennetzes in die Regionen hinein. Die Chance zur Rettung einer bestehenden Eisenbahninfrastruktur jetzt nicht zu nutzen, bedeutet für eine nicht mehr ferne Zukunft ein vielfaches an Kosten und Umsetzungsproblemen.

Als vorrangig sanierungsbedürftige Strecken sind beispielhaft zu nennen:

- Lübeck–Rostock–Stralsund,
- Berlin–Rostock–Warnemünde,

- Wittenberge-Magdeburg-Halle-Leipzig,
- Berlin-Cottbus-Görlitz,
- Leipzig-Cottbus,
- Dresden-Chemnitz-Hof.

Beispiele für Sofortmaßnahmen im Bereich des Straßenbaus sind:

In Berlin:

Sanierung der Autobahnanschlüsse und Zubringer zum Berliner Ring.

In Sachsen:

- A 4: Kreuzungsausbau Autobahndreieck Dresden-Nord
- A 14: Deckenerneuerung und Ausbau von Standstreifen Grenze-Nossen
- B 95: Ausbau Thum-Gelenau
- B 171: Deckenerneuerung Reichenau-Friedebach
- B 92: Ausbau in Plauen und Deckenerneuerung Plauen-Schönberg
- B 173: Deckenerneuerung Plauen-Treuen
- B 283: Deckenerneuerung Rautenkranz-Adorf
- B 101: Ausbau bei Mackersbach
- B 96: Deckenerneuerung Hoyerswerda-Großsärchen.

In Thüringen:

- A 4: Deckenerneuerung Hermsdorf-Eisenach
- A 9: Deckenerneuerung und Ausbau von Standstreifen im Bereich des Autobahnkreuzes Hermsdorf
- B 2: Ausbau Schleiz-Juchhöh
- B 85: Deckenerneuerung Probstzella-Hockeroda
- B 84: Ausbau Sünna-Butlar
- B 278: Ausbau Butlar-Motzlar
- B 285: Deckenerneuerung Kaltennordheim-Melpers
- B 7: Ausbau Grenze Hessen-Eisenach.

In Sachsen-Anhalt:

- A 2: Deckenerneuerung Grenze Brandenburg - Grenze Niedersachsen
- B 6: Ausbau Könnern-Aschersleben
- B 71: Deckenerneuerung Könnern - ehem. Bezirksgrenze Magdeburg
- B 79: Ausbau Grenze Niedersachsen-Dardesheim-Halberstadt
- B 80: Deckenerneuerung Sangershausen-Holstedt
- B 97: Ausbau Grenze Sachsen-Weißenfels
- B 180: Ausbau Hettstedt-Grenze Sachsen

- B 188: Sanierung Elbebrücke Tangermünde
- B 190: Ausbau Arendsee–Binde–Pretzler.

In Brandenburg:

- A 2: Deckenerneuerung Werder–Grenze Sachsen-Anhalt
- A 13: Deckenerneuerung Freiwalde–Richtung Süden
- A 19: Ausbau von Standstreifen Grenze Mecklenburg-Vorpommern–Werder
- A 115: Deckenerneuerung Babelsberg–Zehlendorf
- B 96: Deckenerneuerung Finsterwalde–Freienhufen
- B 97: Deckenerneuerung Tauer–Guben
- B 102: Deckenerneuerung Dahme–Lückau
- B 115: Deckenerneuerung Golßen–Lübben
- B 156: Deckenerneuerung Almosen–Sabrodt
- B 5: Deckenerneuerung Friesack–Nauen und Eistal–Staaken
- B 102: Deckenerneuerung Fohrde–Döberitz
- B 1: Deckenerneuerung Manschow–Kietz, Müncheberg–Seelow und Müncheberg–Frankfurt/Oder
- B 109: Deckenerneuerung Prenzlau–Lindenhagen und Groß-Schönebeck–Berlin
- B 158: Deckenerneuerung Bad Freienwald–Hohenwutzen.

In Mecklenburg-Vorpommern:

- B 5: Deckenerneuerung Pritzier–Boizenburg
- B 104: Ausbau Klueß–Vietgest
- B 106: Deckenerneuerung Ludwigslust–Goldenstädt
- B 195: Ausbau Wittenberge–Dömitz
- B 321: Ausbau Hagenow–Warsow
- B 96: Deckenerneuerung Bergen–Sargard
- B 105: Deckenerneuerung Bentwisch–Ribnitz und Kröpelin–Wismar
- B 194: Deckenerneuerung Grimmen–Poggendorf
- B 108: Deckenerneuerung Waren–Teterow
- B 198: Deckenerneuerung Lübz–Vipperow.

Neben den genannten Maßnahmen, die jeweils Baukosten von mehr als 5 Millionen DM erfordern, kommen zahlreiche weitere schnell umsetzbare Sanierungsmaßnahmen am Fernstraßennetz der neuen Bundesländer mit geringerem Kostenaufwand in Betracht, die ebenfalls Gegenstand des Sofortprogramms sein müssen.

Ein Sofortprogramm mit Schwerpunkt auf der Sanierung vorhandener Verkehrswege vermeidet wegen der raschen Umsetzbarkeit den sich schon jetzt deutlich abzeichnenden Mittelrückfluß aus den neuen Bundesländern. Dieser findet statt,

weil aufwendige Planungsvorläufe für großangelegte Neu- und Ausbauprojekte nicht rechtzeitig abgeschlossen werden konnten. Im Bewußtsein der Bevölkerung wird ein solcher Mittelrückfluß als katastrophales Versagen der Landesregierungen, aber auch der Bundesregierung gewertet. Daß die Bundesregierung zur Abhilfe nur einen Abbau von Planungsqualität und demokratischen Beteiligungsrechten vorzuschlagen hat, wird nichts an der Stimmungslage der betroffenen Bürger ändern. Entscheidend ist jetzt der sofortige und gleichzeitige Beginn einer Vielzahl von Sanierungsmaßnahmen, die in ihrer Gesamtheit mehr zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur beitragen als einige großangelegte Neubauprojekte.

- 2.2 Eine Abkürzung der zum Teil unzutraglich langen Planungszeiten für Neubauprojekte kann nur bundeseinheitlich erfolgen. Sonderrecht ausschließlich für die neuen Bundesländer verkennt – abgesehen von den o.a. grundsätzlichen politischen Bedenken – die verkehrspolitischen Herausforderungen, denen sich die gesamte Bundesrepublik Deutschland im Prozeß der europäischen Integration gegenübersteht. In den kommenden Jahren wird daher eine schnelle, gleichzeitig aber ökologisch vertretbare und von den Bürgern akzeptierte Umgestaltung der Verkehrsinfrastruktur zu einer der wichtigsten Staatsaufgaben werden. Dies bedingt bundeseinheitliche Regelungen zur Planungsbeschleunigung.

Der Antrag listet für ein bundeseinheitliches Programm zur Planungsbeschleunigung Elemente auf, die sowohl von den Verkehrsministern der Bundesländer wie auch von externen Gutachtern als geeignet angesehen werden, zu einer deutlichen Verkürzung der Planungszeiten beizutragen. Sie sind durchweg kurzfristig umsetzbar, zum Teil ohne vorherige Rechtsänderung.

Insgesamt ist auf diese Weise mindestens die von der Bundesregierung angestrebte Halbierung der heutigen Planungszeiten erreichbar, während der Regierungsentwurf nach Auffassung vieler Planungsfachleute bei umstrittenen Projekten eher zur Verhärtung der Konfrontation und damit zur Verlängerung der Planungsdauer beitragen wird.

Beschlußempfehlung und Bericht
des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksache 12/1092 —

**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege
in den neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)**

zu dem Antrag des Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige und der
Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 12/1118 —

Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern

A. Problem

Die Verkehrsinfrastruktur (Schiene, Straße und Wasserweg) in den neuen Bundesländern muß ohne Zeitverlust verbessert und ausgebaut werden.

B. Lösung

Die Planungszeiten für die notwendigen Baumaßnahmen sollen durch den Gesetzentwurf wesentlich gestrafft und verkürzt werden.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Die Vertreter der Fraktion der SPD und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lehnen den Gesetzentwurf ab. Sie wünschen auch künftig von Anfang an formalisierte Bürgerbeteiligung und die umfassende Einbeziehung aller Umweltbelange in die Planungen durch ein förmliches Raumordnungsverfahren.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Gesetzentwurf in Drucksache 12/1092 wird in der aus der Anlage ersichtlichen Fassung angenommen.
2. Der Antrag in Drucksache 12/1118 wird abgelehnt.
3. Es wird folgende Entschließung verabschiedet:

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung in Drucksache 12/1092 als einen wesentlichen Schritt zur Straffung der Planungen von Verkehrswegen in den neuen Bundesländern und dem Land Berlin.

Er ist der Auffassung, daß die mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielsetzung, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern und in den alten Ländern zu verbessern, nicht nur eine der notwendigen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch aus der Sicht der verkehrspolitischen Aufgabenstellungen eine zentrale Voraussetzung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen darstellt. Der Deutsche Bundestag sieht in einer von daher gerechtfertigten und befristeten Ausnahmesituation zur Beschleunigung der Planung von Verkehrsvorhaben keinen Anlaß, auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und mit Beteiligung der Öffentlichkeit in jedem Fall und von vornherein zu verzichten. Der Deutsche Bundestag erwartet vielmehr, daß die neuen Länder von der ihnen durch den Gesetzentwurf eröffneten Möglichkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren einen der Bedeutung des Einzelfalles und der gebotenen Beschleunigung gerecht werdenden Gebrauch machen werden.

Bonn, den 6. November 1991

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Dionys Jobst	Horst Giltner
Vorsitzender	Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)
 – Drucksache 12/1092 –
 mit den Beschlüssen des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuß)

Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geltungsdauer, Anwendungsbereich

(1) Bis zum 31. Dezember 1995 gelten für die Planung des Baus und der Änderung von

1. Verkehrswegen *des Bundes*,
2. Verkehrsflughäfen,
3. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

4. Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und *Wirtschaftszentren* des übrigen Bundesgebietes

die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes. Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und *Wirtschaftszentren* des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

Beschlüsse des 16. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geltungsdauer, Anwendungsbereich

(1) Für die Planung des Baus und der Änderung von

1. Verkehrswegen **der Bundeseisenbahnen**,
2. **Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen**,
3. Verkehrsflughäfen,
4. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

5. Fernverkehrswegen **im Sinne von Nummern 1 und 2 zwischen diesen Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes** des übrigen Bundesgebietes

gelten die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes, **und zwar bis zum 31. Dezember 1999 für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen, im übrigen bis zum 31. Dezember 1995.** Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und **den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes** des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

Entwurf

Beschlüsse des 16. Ausschusses

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), sowie die Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766) finden keine Anwendung.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden nach § 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie die Auslegung des Plans (§ 73 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) in den Gemeinden nach § 73 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben.

(2) Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

(3) Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von vier Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat; die Frist kann bis zu zwei Monaten verlängert werden.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), finden mit der Maßgabe Anwendung, daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfindet. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Sinne des § 6a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1726, 1883) für die in § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Verkehrswege ist den beteiligten Ländern freigestellt.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) unverändert

(2) unverändert

(3) unverändert

Entwurf	Beschlüsse des 16. Ausschusses
<p>(4) Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden (§ 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) müssen bei der Feststellung des Plans (§ 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.</p>	(4) unverändert
<p>(5) Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens findet § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. Die Stellungnahme nach Absatz 3 Satz 2 ist innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) abzugeben.</p>	(5) unverändert
<p>(6) Die Absätze 1 bis 5 finden sinngemäß Anwendung, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.</p>	(6) unverändert
<p>(7) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist <i>das</i> Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs <i>herzustellen</i>.</p>	<p>(7) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist über die Erteilung des Einvernehmens innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.</p>
§ 4	§ 4
Plangenehmigung	Plangenehmigung
<p>(1) Für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. § 4 des Bundeswasserstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Bundeswasserstraßengesetzes vom 23. August 1990 (BGBl. I S. 1818) bleibt unberührt; § 3 Abs. 7 ist entsprechend anzuwenden. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde.</p>	(1) unverändert
<p>(2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.</p>	<p>(2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes.</p>
§ 5	§ 5
Verwaltungsgerichtsverfahren	unverändert
<p>(1) Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 dieses Gesetzes betreffen.</p>	

Entwurf

Beschlüsse des 16. Ausschusses

(2) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluß und gegen eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung) kann nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden. Treten später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschluß oder die Plangenehmigung Beschwerte einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt, anzugeben. § 87 b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.

§ 6

Vorarbeiten

(1) Abweichend von § 37 Abs. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 931-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2909), gelten für Vorarbeiten bei Verkehrswegen einer Bundeseisenbahn die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1714), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast die Bundeseisenbahn und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Behörde der Bundeseisenbahn tritt.

(2) Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt.

(3) Für Vorarbeiten bei Straßenbahnen gelten die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast der Genehmigungsinhaber und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Landesbehörde tritt.

§ 6

unverändert

Entwurf

Beschlüsse des 16. Ausschusses

§ 7

Vorzeitige Besitzzeiweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzzeiweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzzeiweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzzeiweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzzeiweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzzeiweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzzeiweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzzeiweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzzeiweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzzeiweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

§ 7

Vorzeitige Besitzzeiweisung

(1) **Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.**

(2) unverändert

(3) unverändert

(4) Der Beschluß über die Besitzzeiweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzzeiweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt **soll** auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzzeiweisung an den unmittelbaren Besitzer **festgesetzt werden**. Durch die Besitzzeiweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzzeiweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger **des Vorhabens** für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzzeiweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

Entwurf

Beschlüsse des 16. Ausschusses

§ 8

§ 8

Vertreter des Eigentümers

unverändert

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 4 und 6 auf Antrag der Planfeststellungsbehörde und in den Fällen des § 7 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 9

§ 9

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 1122).

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs.

(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116 des Baugesetzbuchs) der § 7 dieses Gesetzes gilt.

(2) unverändert

(3) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 in Verbindung mit § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

(3) unverändert

§ 10

§ 10

Verkehrsflughäfen

Verkehrsflughäfen

Bei der Planung des Baus und der Änderung von Verkehrsflughäfen ist § 6 des Luftverkehrsgesetzes nicht anzuwenden. Der nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes für den Ausbau vorgeschriebene Plan ist von der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluß festzulegen.

(1) Die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsflughäfen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes. Die Planfeststellungsbehörde regelt den Betrieb des Flughafens und legt den Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes fest. Nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes zu erteilen.

(2) Die zivile Nutzung ehemaliger Militärflughäfen bedarf nur einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in der der Träger der zivilen Nutzung, die für die zivile Nutzung vorgesehenen Flugbetriebsflächen und die Art des zivilen Flugbetriebs festzulegen sind. Ein vorhandener militärischer Bauschutzbereich bleibt wirksam, bis die Genehmigungsbehörde einen Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes festlegt oder einen beschränkten Bauschutzbereich nach § 17 des Luftverkehrsgesetzes bestimmt.

Entwurf

Beschlüsse des 16. Ausschusses

§ 11

§ 11

Übergangsregelungen

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen können nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden.

(1) unverändert

(2) Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach dem 31. Dezember 1995 nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen

(2) Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach den in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitpunkten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen

1. bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
2. bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde,
3. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

1. bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
2. bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde,
3. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

§ 12

§ 12

Inkrafttreten

unverändert

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bericht des Abgeordneten Horst Gibtner

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 12/1092 - sowie der Antrag des Abg. Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 12/1118 - wurden in der 39. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. September 1991 dem Ausschuß für Verkehr federführend sowie folgenden Ausschüssen zur Mitberatung überwiesen: Innenausschuß, Rechtsausschuß, Ausschuß für Wirtschaft, Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie dem Haushaltsausschuß.

Der Ausschuß für Verkehr hat die Vorlage in seinen Sitzungen am 30. Oktober und 6. November 1991 behandelt.

I. Ziele und Inhalt der Vorlagen

1. Die Verkehrsinfrastruktur - Schiene, Straße und Wasserweg - in den neuen Bundesländern ist seit Jahrzehnten vernachlässigt worden und muß dringend verbessert und ausgebaut werden. Nach dem geltenden Planungsrecht ist für Großprojekte allein für die Planung ein Zeitraum bis zu 20 Jahren notwendig. Dieser lange Planungszeitraum ist jedoch für die neuen Bundesländer nicht annehmbar, weil sich sonst die unzulängliche Verkehrsinfrastruktur als ein empfindliches Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland erweisen würde.

Das Planungsverfahren soll daher durch den vorliegenden Gesetzentwurf wesentlich gestrafft und verkürzt werden. Im einzelnen ist folgendes vorgesehen:

- Eröffnung der Möglichkeit, auf ein förmliches Raumordnungsverfahren zu verzichten (§ 2)
- Linienbestimmung bei der Eisenbahn - wie schon bei der Bundesfernstraße und Bundeswasserstraße - durch den Bundesminister für Verkehr (§ 2)
- Einführung und Verkürzung von Fristen beim Planfeststellungsverfahren (§ 3)
- Einführung der „Plangenehmigung“ (anstelle des Planfeststellungsverfahrens) mit Konzentrationswirkung (§ 4)
- Einzigigkeit des Verwaltungsgerichtsverfahrens: Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz (§ 5)
- Ausschluß der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage (§ 5)
- Vorzeitige Besitzweisung (§ 7)

- Vertretung des Eigentümers bei ungeklärten Eigentumsverhältnissen (§ 8)

- Entschädigung bei Enteignungsverfahren (§ 9).

Das Gesetz soll für alle Planungen gelten, die bis zum 31. Dezember 1995 begonnen worden sind; es soll auch auf Fernverkehrswege in den alten Bundesländern anwendbar sein, die die neuen Bundesländer mit den Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes verbinden.

2. Nach dem Antrag des Abg. Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 12/1118 - soll der Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 12/1092 - abgelehnt werden. Statt dessen soll die Bundesregierung dazu aufgefordert werden, ein integriertes Verkehrskonzept für die neuen Bundesländer und einen neuen Gesetzentwurf zur Straffung des Verkehrswegeplanungsverfahrens vorzulegen, bei dem an einem förmlichen Raumordnungsverfahren und einer formalisierten Bürgerbeteiligung festgehalten wird. Auf das Linienbestimmungsverfahren soll verzichtet, Parallelplanungen sollen vermieden werden.

II. Verlauf des Anhörungsverfahrens

Der Ausschuß für Verkehr hat in einer öffentlichen Sitzung zahlreiche Sachverständige zu dem Gesetzentwurf angehört. Das Ergebnis des Anhörungsverfahrens kann wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Einmütig bejaht wurde das Ziel des Gesetzentwurfes, die Planungsverfahren für Verkehrsinvestitionen in den neuen Bundesländern wesentlich zu beschleunigen. Es wurde auch deutlich gemacht, daß die für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht abfließen könnten, wenn die Planungsverfahren nicht wesentlich vereinfacht würden.
2. Die meisten Sachverständigen, vor allem diejenigen mit praktischer Erfahrung bei der Durchführung von Baumaßnahmen, haben den Gesetzentwurf ausdrücklich begrüßt. Die vorgesehenen Regelungen seien geeignet, um das Ziel einer Beschleunigung von Planungsverfahren in den neuen Bundesländern zu erreichen. Die Straffung des Verfahrens durch kürzere Fristen und die Beschränkung des Rechtszuges sei bei den gegebenen Verhältnissen in den neuen Bundesländern verfassungsrechtlich unbedenklich und für alle Beteiligten auch zumutbar; eine Qualitätsminderung der Planungen sei dadurch nicht zu befürchten.
3. Einige Sachverständige befürchten, daß durch den Wegfall eines obligatorischen Raumordnungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und

Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn des gesamten Planungsverfahrens die Qualität der Planungen leiden könnte. Das spätere Verfahren könne auch wesentlich verlängert und verzögert werden, wenn erst bei der Planfeststellung die Bedenken und Änderungsvorschläge der Verbände des Umweltschutzes und des Naturschutzes und der betroffenen Bürger in die Überlegungen einbezogen werden.

Dem wurde entgegengehalten, daß die zuständigen Behörden im Rahmen des verfassungsrechtlichen Abwägungsgebotes verpflichtet seien, von vornherein alle Gesichtspunkte für und gegen das Projekt in die Überlegungen einzubeziehen. Den Ländern sei es im übrigen freigestellt, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, wenn sie dies bei bedeutsamen Projekten für angemessen hielten. Eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung sei im späteren Planfeststellungsverfahren gewährleistet.

4. Weitere geltend gemachte Bedenken bezogen sich auf die Minderung des Rechtsschutzes der betroffenen Bürger durch sofortige Besitzinweisung der Baubehörden in die Grundstücke, durch Bestellung eines Vertreters für den abwesenden Grundstückseigentümer, durch den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln und die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auf eine Instanz, und zwar das Bundesverwaltungsgericht.

Hier wurde eingewendet, daß das gesamte Gesetz zeitlich befristet auf eine besondere Situation in den neuen Bundesländern angewendet werden soll. Insbesondere die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes sei zu beschränken bis zu einem Zeitpunkt, zu dem eine funktionsfähige Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern aufgebaut sei.

5. Eine weitere kritische Anmerkung von Sachverständigen bezog sich auf den unterschiedlichen Rechtsschutz für Bürger in den neuen und den alten Bundesländern. Auch hier erfolgte der Hinweis auf die Befristung des Gesetzes und die besondere Situation, die durch die mangelhaften Verkehrsanlagen in Ostdeutschland gegeben sei.
6. Schließlich wurde von einigen Sachverständigen die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bezweifelt. Hierzu wurde festgestellt, daß EG-Recht nur eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Genehmigung eines Vorhabens fordere und im übrigen der Gesetzentwurf den zuständigen Behörden einen weitreichenden Handlungsspielraum einräume mit der Verpflichtung, bei dem gesamten Planungsverfahren dem materiellen Inhalt der genannten EG-Richtlinie voll Rechnung zu tragen. Das gelte insbesondere auch für die Plangenehmigung nach § 4 des Gesetzentwurfes.
7. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich außerhalb des Anhörungsverfahrens ebenfalls positiv zu dem Gesetzentwurf geäußert. Das Ziel einer Vereinfachung des Planungsrechtes sei ausdrücklich zu begrüßen. Be-

denken werden jedoch gegen den Verzicht auf ein obligatorisches Raumordnungsverfahren geäußert. Dies dürfe nicht der freien Entscheidung von Landesbehörden überlassen bleiben.

III. Verlauf der Ausschußberatungen

1. Die Ausschlußmehrheit – die Vertreter der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP – begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung als einen wesentlichen Schritt zur Straflung der Planungen von Verkehrswegen in den neuen Bundesländern und im Land Berlin.

Die Ausschlußmehrheit ist der Auffassung, daß die mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielsetzung, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern und in den alten Ländern zu verbessern, nicht nur eine der notwendigen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch aus der Sicht der verkehrspolitischen Aufgabenstellung eine zentrale Voraussetzung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen darstellt. Die Ausschlußmehrheit sieht in einer von daher gerechtfertigten und befristeten Ausnahmesituation zur Beschleunigung der Planung von Verkehrsvorhaben keinen Anlaß, auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und mit Beteiligung der Öffentlichkeit in jedem Fall und von vornherein zu verzichten. Die Ausschlußmehrheit erwartet vielmehr, daß die neuen Länder von der ihnen durch den Gesetzentwurf eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen werden, Raumordnungsverfahren durchzuführen. Dabei sollten sie der Bedeutung des Einzelfalles und dem Beschleunigungsgebot Rechnung tragen.

2. Die Mitglieder der Fraktion der SPD haben den Gesetzentwurf abgelehnt. Nach ihrer Auffassung sollte die Bundesregierung dazu aufgefordert werden, dem Deutschen Bundestag ein Planungsbeschleunigungsprogramm vorzulegen, durch das die gegenwärtigen Planungszeiträume halbiert werden und das folgende Grundsätze enthält:

- Einführung eines einheitlichen neuen Planungsrechtes für ganz Deutschland, kein Sonderrecht für die neuen Bundesländer.
- Vorrang hat Sanierung und Lückenschluß mit Schwerpunkt Schienenverkehr vor Neubauprojekten. Insbesondere sollen die Schienestrecken der Deutschen Reichsbahn instand gesetzt und weiter elektrifiziert werden.
- Bei Bürgerbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz sind keine Abstriche vorzunehmen.
- Statt dessen soll das Planungsverfahren beschleunigt werden durch Bestellung staatlicher Projektmanager mit begleitenden Arbeitsgruppen, durch eine vereinfachte Verfahrensweise und durch Verkürzung der Fristen, ferner durch die Möglichkeit eines vorzeitigen Grunderwerbes und durch Verschärfung der Anforde-

rungen an die gerichtliche Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen.

- Generell sollen die Planungskapazitäten der zuständigen Behörden erweitert und mehr als bisher private Planungsbüros eingeschaltet werden.

3. Der Antrag des Abg. Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 12/1118 — zielt ebenfalls auf Ablehnung des Gesetzentwurfes ab. Auch nach diesem Antrag soll die Bundesregierung dazu aufgefordert werden, statt dessen ein integriertes Verkehrskonzept vorzulegen mit Schwerpunkt Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung. Auch künftig sollen danach die Beteiligungsrechte der Betroffenen bei Verkehrsplanungen gewahrt bleiben. Der Rechtsschutz dürfe nicht verkürzt werden. Die frühzeitige Berücksichtigung von umweltrelevanten Aspekten sei sicherzustellen. Der bürokratische Aufwand könne vermindert werden, jedoch müsse an dem obligatorischen Raumordnungsverfahren mit umfassender Umweltverträglichkeitsprüfung uneingeschränkt festgehalten werden.

IV. Einzelbeschlüsse

Der Ausschuß hat jeweils mit Stimmenmehrheit gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN folgende Einzelbeschlüsse gefaßt:

§ 1

Der Ausschuß hat die Vorschrift entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates neu gefaßt. Der Begriff des Bundesverkehrsweges ist nicht gesetzlich definiert. Die Änderung dient der Klarstellung, daß neben den Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen auch die Schienenwege der Sondervermögen Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundesbahn erfaßt werden.

Die Bundesregierung selbst geht für die Voruntersuchung von einem derzeitigen Zeitbedarf von fünf bis zehn Jahren bei der Planung von Neubaustrecken der Bundeseseisenbahnen aus (vgl. BR-Drucksache 303/91 S. 13). Durch die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr für die — erstmalig auch für neue Eisenbahnstrecken vorgesehene — Linienbestimmung ist zwar eine Beschleunigung der Voruntersuchung zu erwarten, es erscheint aber nicht gewährleistet, daß die Planungen für Bundeseseisenbahnen bis zum 31. Dezember 1995 tatsächlich das in § 11 Abs. 2 vorgesehene Planungsstadium erreicht haben. Damit droht die Benachteiligung der Schiene als dem umweltverträglichsten Verkehrsträger. Daher soll das Gesetz für Verkehrswege der Bundeseseisenbahnen bis zum 31. Dezember 1999 gelten.

Anstelle des unscharfen Begriffs „Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes“ soll der schärfere Begriff „Knotenpunkte des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes“ verwendet werden.

§ 2

Die Fristverlängerung für die Herstellung des Benehmens mit den zuständigen Landesbehörden in Absatz 1 entspricht dem Vorschlag des Bundesrates.

Innerhalb einer Frist von drei Monaten ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht möglich. Sie ist äußerstenfalls in vier Monaten möglich; bei dieser knappen Frist muß aber eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen werden.

Die neue Formulierung zu Absatz 2 Satz 1 bringt deutlicher als der Regierungsentwurf zum Ausdruck, daß allein die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung erst im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfinden soll. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit an sich findet nach wie vor entweder im Raumordnungsverfahren oder bei der Linienbestimmung statt. Der Vertreter der Bundesregierung hat hierzu erklärt, daß die EG-Kommission in dieser Verfahrensweise keinen Verstoß gegen EG-Umweltrecht sieht. Die neue Formulierung des Absatzes 2 Satz 2 stellt klar, daß es den Ländern freisteht, ob sie die raumordnerischen Belange der Planung eines Verkehrsweges in einem förmlichen oder nichtförmlichen Verwaltungsverfahren prüfen. Damit wird der Rechtszustand wiederhergestellt, der bis zum 31. Dezember 1990 für die alten Bundesländer bestand. Den Ländern bleibt damit die Möglichkeit, förmliche Raumordnungsverfahren durchzuführen, wenn sie diese für hilfreich halten. Es muß in den Ländern allerdings sichergestellt werden, daß förmliche Raumordnungsverfahren vor Ablauf der in § 2 Abs. 1 des Gesetzes genannten Frist abgeschlossen werden. Wegen der regelmäßigen Dauer von förmlichen Raumordnungsverfahren wird dies in der Regel nur möglich sein, wenn die Länder ein förmliches Verfahren vor dem Beginn der in § 2 Abs. 1 genannten Frist beginnen. Dies ist ihnen unbenommen.

Die neue Formulierung des § 2 Abs. 2 Satz 2 berücksichtigt außerdem die Neufassung des § 6a des Raumordnungsgesetzes durch das Steueränderungsgesetz 1991.

§ 3

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück, dessen Übernahme der Rechtsausschuß empfohlen hat.

§ 4

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück, dem die Bundesregierung zugestimmt hat.

Der Ausschuß für Verkehr stellt zusätzlich klar, daß im Verfahren zur Erteilung einer Plangenehmigung ein Planfeststellungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes unterbleibt.

§ 7

Die Änderung geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück, dem die Bundesregierung zugestimmt hat. Nur wenn der sofortige Beginn der Bauarbeiten geboten ist, soll die vorzeitige Besitzeinweisung zulässig sein.

Die Prüfung des Erfordernisses eines sofortigen Baubeginns soll sich darauf beziehen, ob der Bauabschnitt, in dessen Bereich das benötigte Grundstück liegt, sofort begonnen werden soll. Die Dringlichkeit der planfestgestellten Maßnahme, insbesondere bei einem sofort vollziehbaren Planfeststellungsbeschluß, soll durch die Prüfung der Enteignungsbehörde nicht in Frage gestellt werden.

Die Änderung in Absatz 4 geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück, dem die Bundesregierung zugestimmt hat.

§§ 9, 10

Die Änderungen gehen auf Vorschläge des Bundesrates zurück, denen die Bundesregierung zugestimmt hat.

§ 11

Es handelt sich hier um eine Folgeänderung zu § 1.

V. Mitberatende Stellungnahmen

1. Der Innenausschuß, der Ausschuß für Wirtschaft und der Haushaltsausschuß haben dem Gesetzentwurf der Bundesregierung -- Drucksache 12/1092 -- im Wege der Mitberatung zugestimmt und dementsprechend Ablehnung des Antrags des Abg. Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -- Drucksache 12/1118 -- empfohlen.
2. Der Rechtsausschuß hat Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschußfassung empfohlen, ferner Übernahme des Änderungsvorschlages des Bundesrates zu § 3 Abs. 7 des Gesetzentwurfs. Dem hat der Ausschuß für Verkehr Rechnung getragen.
3. Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dem Gesetzentwurf ebenfalls zugestimmt. Er ist der Auffassung, daß die mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielsetzung, die Ver-

kehrsinfrastruktur in den neuen Ländern und zu den alten Ländern zu verbessern, nicht nur eine der notwendigen Voraussetzungen ist für den wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch aus der Sicht der raumordnungspolitischen Aufgabenstellung eine zentrale Voraussetzung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen darstellt. Der Ausschuß sieht in einer von daher gerechtfertigten und befristeten Ausnahmesituation zur Beschleunigung der Planung von Verkehrsvorhaben kein Signal, auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und mit Beteiligung der Öffentlichkeit von vornherein zu verzichten. Der Ausschuß erwartet vielmehr, daß die neuen Länder von der ihnen durch den Gesetzentwurf offengelassenen Möglichkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren Gebrauch machen werden.

4. Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit begrüßt im Wege der Mitberatung gleichfalls den Gesetzentwurf als einen wesentlichen Schritt zur Straffung der Planungen von Verkehrswegen in den neuen Bundesländern und im Land Berlin. Er vertritt dieselbe Auffassung wie der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Auch er erwartet, daß die neuen Länder von der ihnen durch den Gesetzentwurf eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen werden, Raumordnungsverfahren durchzuführen. Dabei sollten sie der Bedeutung des Einzelfalles und dem Beschleunigungsgebot Rechnung tragen.

Der Ausschuß geht ferner davon aus, daß die Bundesregierung in den Verfahren nach diesem Gesetz als Organ einheitlich handelt, und daß der Bundesminister für Verkehr mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Einvernehmen herstellt.

VI. Schlußabstimmung

Der Ausschuß empfiehlt mit Stimmenmehrheit gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfes in der aus der Anlage ersichtlichen Fassung. Es wird weiter mit Stimmenmehrheit vorgeschlagen, den Antrag des Abg. Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -- Drucksache 12/1118 -- abzulehnen.

Ebenfalls mit Stimmenmehrheit wird die Verabschiedung einer Entschließung vorgeschlagen.

Bonn, den 6. November 1991

Horst Gibner

Berichterstatler

Gesetzesbeschluß

des Deutschen Bundestages

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den
neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 54. Sitzung am 7. November 1991 aufgrund der Beschlußempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuß) - Drucksache 12/1474 - den von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)
- Drucksache 12/1092 -

in der nachstehenden Fassung angenommen:

Fristablauf: 29.11.91

Erster Durchgang: Drs. 303/91

**Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege
in den neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geltungsdauer, Anwendungsbereich

- (1) Für die Planung des Baus und der Änderung von
1. Verkehrswegen der Bundeseisenbahnen,
 2. Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen,
 3. Verkehrsflughäfen,
 4. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

5. Fernverkehrswegen im Sinne von Nummern 1 und 2 zwischen diesen Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes

gelten die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes, und zwar bis zum 31. Dezember 1990 für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen, im übrigen bis zum 31. Dezember 1995. Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einver-

nehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von vier Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat; die Frist kann bis zu zwei Monaten verlängert werden.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), finden mit der Maßgabe Anwendung, daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfindet. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Sinne des § 6a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1726, 1883) für die in § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Verkehrswege ist den beteiligten Ländern freigestellt.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden nach § 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie die Auslegung des Plans (§ 73 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) in den Gemeinden nach § 73 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben.

(2) Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 3 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

(3) Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.

(4) Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden (§ 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) müssen bei der Feststellung des Plans (§ 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(5) Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens findet § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. Die Stellungnahme nach Absatz 3 Satz 2 ist innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) abzugeben.

(6) Die Absätze 1 bis 5 finden sinngemäß Anwendung, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

(7) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist über die Erteilung des Einvernehmens innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.

§ 4

Plangenehmigung

(1) Für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. § 4 des Bundeswasserstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Bundeswasserstraßengesetzes vom 23. August 1990 (BGBl. I S. 1818) bleibt unberührt; § 3 Abs. 7 ist entsprechend anzuwenden. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde.

(2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes.

§ 5

Verwaltungsgerichtsverfahren

(1) Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 dieses Gesetzes betreffen.

(2) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß und gegen eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung) kann nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden. Treten später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschuß oder die Plangenehmigung Beschwerzte einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerzte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt, anzugeben. § 87 b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.

§ 6

Vorarbeiten

(1) Abweichend von § 37 Abs. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 931-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2909), gelten für Vorarbeiten bei Verkehrswegen einer Bundeseisenbahn die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1714), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast die Bundeseisenbahn und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Behörde der Bundeseisenbahn tritt.

(2) Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt.

(3) Für Vorarbeiten bei Straßenbahnen gelten die Vorschriften des § 16 a des Bundesfernstraßengesetzes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast der Genehmigungsinhaber und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Landesbehörde tritt.

§ 7

Vorzeitige Besitzzeiweisungs

(1) Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzzeiweisungs mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzzeiweisungs mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzzeiweisungs und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzzeiweisungs ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzzeiweisungs wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt soll auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzzeiweisungs an den unmittelbaren Besitzer festgesetzt werden. Durch die Besitzzeiweisungs wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzzeiweisungs bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger des Vorhabens für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzzeiweisungs entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

§ 8

Vertreter des Eigentümers

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 4 und 6 auf Antrag der Planfeststellungsbehörde und in den Fällen des § 7 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 9

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs.

(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzzeiweisungs (§ 116 des Baugesetzbuchs) der § 7 dieses Gesetzes gilt.

(3) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 in Verbindung mit § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

§ 10

Verkehrsflughäfen

(1) Die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsflughäfen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes. Die Planfeststellungsbehörde regelt den Betrieb des Flughafens und legt den Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes fest. Nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes zu ertellen.

(2) Die zivile Nutzung ehemaliger Militärflugplätze bedarf nur einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in der der Träger der zivilen Nutzung, die für die zivile Nutzung vorgesehenen Flugbetriebsflächen und die Art des zivilen Flugbetriebs festzulegen sind. Ein vorhandener militärischer Bauschutzbereich bleibt wirksam, bis die Genehmigungsbehörde einen Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes festlegt oder einen beschränkten Bauschutzbereich nach § 17 des Luftverkehrsgesetzes bestimmt.

§ 11

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen können nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden.

(2) Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach den in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitpunkten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen

1. bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
2. bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde,
3. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bundesrat

zu Drucksache 663/91

08.11.91

VP - U**Beschluß****des Deutschen Bundestages**

zum

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den
neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 54. Sitzung am 7. November 1991 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)
- Drucksachen 12/1092, 12/1474 - die beiliegende EntschlieÙung in Drucksache 12/1474 - Nummer 3 der Beschlussempfehlung - angenommen.

- 2 -

Der Bundestag begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung in Drucksache 12/1092 als einen wesentlichen Schritt zur Straffung der Planungen von Verkehrswegen in den neuen Bundesländern und dem Land Berlin.

Er ist der Auffassung, daß die mit dem Gesetzentwurf verbundene Zielsetzung, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern und in den alten Ländern zu verbessern, nicht nur eine der notwendigen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch aus der Sicht der verkehrspolitischen Aufgabenstellungen eine zentrale Voraussetzung zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen darstellt. Der Bundestag sieht in einer von daher gerechtfertigten und befristeten Ausnahmesituation zur Beschleunigung der Planung von Verkehrsvorhaben keinen Anlaß, auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und mit Beteiligung der Öffentlichkeit in *jedem* Fall und von vornherein zu verzichten. Der Bundestag erwartet vielmehr, daß die neuen Länder von der ihnen durch den Gesetzentwurf eröffneten Möglichkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren einen der Bedeutung des Einzelfalles und der gebotenen Beschleunigung gerecht werdenden Gebrauch machen werden.

18.11.91

VP - U

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Punkt der 637. Sitzung des Bundesrates am 29. November 1991

A.

Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfiehlt dem Bundesrat, die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Zu § 2 Abs. 2

In § 2 ist Absatz 2 zu streichen.

Als Folge

ist in Absatz 1 die Angabe "(1)" zu streichen.

Begründung:

Die Umweltverträglichkeitsprüfung darf als wichtige Errungenschaft der Umweltvorsorge nicht in der im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschriebenen Anwendung entfallen. Bei Nichtanwendung der §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Linienbestimmungsverfahren und Raumordnungsverfahren liegt ein Verstoß gegen EG-Recht vor. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muß deshalb Bestandteil der vorgelagerten Verfahren bleiben und in einem frühzeitigen Stadium eingesetzt werden.

Der Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung würde

Ausgeliefert am
19. NOV. 1991

unterlaufen, wenn erst im Planfeststellungsverfahren erstmals eine Bürgerbeteiligung zum tragen käme.

Die Nichtanwendung der Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766) würde einen eklatanten Rückschritt im geltenden Recht zur Folge haben. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist gerade, daß beim Bundesfernstraßenbau, Schienenstreckenbau, Bundeswasserstraßenbau sowie beim Flughafenbau wegen der Raumbedeutsamkeit dieser Vorhaben und der damit möglicherweise verbundenen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren nach § 6 a des Raumordnungsgesetzes durchzuführen ist.

Raumordnungsverfahren sind nicht nur nicht für die lange Dauer von Linienbestimmungen verantwortlich, sondern sie tragen sogar zur Beschleunigung bei, weil sie vorweg Standortklärungen ermöglichen, so daß nicht Fachverfahren sich, möglicherweise immer wieder, festfahren und von neuem begonnen werden müssen.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 24. Mai 1991 (BR-Drucksache 303/91) war in § 2 Abs. 2 vorgesehen, daß die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205) sowie die Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766) keine Anwendung finden.

Der Bundesrat hat sich in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991 (BR-Drucksache 303/91 (Beschluß)) in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf gegen die Nichtanwendung der oben angeführten Rechtsvorschriften ausgesprochen und hat um Streichung des Absatzes 2 in § 2 gebeten.

Der Bundestag ist der Stellungnahme des Bundesrates zu § 2 Abs. 2 nicht gefolgt, so daß eine Einberufung des Vermittlungsausschusses erforderlich ist.

2. Zu § 3 Abs. 5

In § 3 ist Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Sowohl Änderungen von Verkehrswegen als auch von Verkehrsflughäfen können von großer Bedeutung für die betroffenen Bürger und die Umwelt sein. Ein genereller Ausschluß des § 73 Abs. 6 Verwaltungsverfahrensgesetz und die damit verbundenen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher nicht gerechtfertigt.

3. Hauptempfehlung

- Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4
- Zu § 4
§ 4 ist zu streichen.
- Als Folge
- ist in § 8 die Verweisung
"in den Fällen der §§ 4 und 6"
durch die Verweisung
"im Falle des § 6"
zu ersetzen;
- ist in § 11 Abs. 2 die Nummer 3 zu streichen.

Begründung:

Mit § 4 wird die Möglichkeit geschaffen, anstelle bisheriger Planfeststellungsverfahren künftig Plangenehmigungen treten zu lassen bzw. es werden die bisherigen Möglichkeiten von Plangenehmigungen weiter ausgedehnt.

Damit werden die Beteiligungsrechte der nach § 1 BNatSchG anerkannten Vereine unterlaufen, die nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG nur bei Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, zu beteiligen sind. Auch die landesgesetzlichen Verbandsklageregelungen, die an diesen Tatbestand anknüpfen, werden ausgehöhlt.

Ebenso knüpfen die Nummern 8, 9, 12 und 13 der Anlage zu § 32 UVP-Gesetz an Planfeststellungsverfahren an. Treten an ihre Stelle Plangenehmigungen, entfällt die UVP-Pflichtigkeit, was mit Artikel 2 Abs. 3 der EG-UVP-Richtlinie nicht vereinbar ist. Dort wird nur zugelassen, daß die Mitgliedstaaten "in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen können". Hier geht es aber nicht um Einzelmaßnahmen, sondern um generelle Gebietsausnahmen.

4. Hilfsempfehlung

- Entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 3
- Zu § 4 Abs. 1
In § 4 Abs. 1 Satz 1 sind die Worte
"den Bau oder"
zu streichen.

Begründung:

Der Bundesrat hatte die Streichung von § 2 Abs. 2 in seiner Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG gefordert (BR-Drs. 303/91 [Beschluß]). Dem ist der Bundestag nicht gefolgt. Nach § 2 Abs. 2 in der Fassung des Bundestagsbeschlusses soll die Einbeziehung der Öffentlichkeit im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfinden.

§ 4 eröffnet aber die Möglichkeit, anstelle des Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung treten zu lassen, sofern individuelle Rechte nicht beeinträchtigt werden. Im Fall der Plangenehmigung entfällt die gesetzliche Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung

durchzuführen, weil die Nummern 8, 9, 10 und 13 der Anlage zu § 2 UVPG an die Planfeststellung anknüpfen. Das hat zur Folge, daß auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG und die Beteiligung der Naturschutzverbände nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG entfallen. Auch unter Berücksichtigung des bestehenden dringenden Erneuerungs- und Erjunzungsbedarfs bei Verkehrswegen ist eine Regelung, die den Neupau von Bundesfernstraßen, Schienenwegen und Bundeswasserstraßen ohne förmliche Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung und ohne Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG-Gesetz zuläßt, zu weitgehend. Bei solchen schwerwiegenden Maßnahmen wie z.B. dem Bau von Autoahnen oder Schienentrassen muß die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung gewährleistet sein. Die Möglichkeit der Plangenehmigung sollte auf die Änderung von Verkehrswegen beschränkt werden.

5. Zu § 5 Abs. 1

In § 5 ist Absatz 1 zu streichen.

Begründung:

Die Beschränkung des Rechtsweges für Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plan-genehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 der Vorlage betreffen, auf eine einzige Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht, ist eine Verkürzung des Rechtsweges. Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht erkennbar. Die von der Bundesregierung angegebene Begründung, die Gerichte in den neuen Ländern böten noch nicht die Gewähr dafür, Eil- und Hauptsacheverfahren in einer der Eilbedürftigkeit Rechnung tragenden Weise durchzuführen, ist keine Begründung für eine Verkürzung des Rechtsweges. Dem von der Bundesregierung beschriebenen Zustand muß durch einen verstärkten Aufbau von Gerichten entgegen-gewirkt werden.

Schon nach geltendem Recht entscheidet über sämtliche Streitigkeiten der in Rede stehenden Verkehrs-vorhaben in erster Instanz das OVG (§ 48 Abs. 1 Nrn. 6 bis 9 VwGO). § 3 Abs. 2 VwGO läßt es zu, daß mehrere Länder die Errichtung eines gemeinsamen Gerichts oder gemeinsamer Spruchkörper eines Gerichts oder die Ausdehnung von Gerichtsbezirken über die Landesgrenzen hinaus, auch für einzelne Sachgebiete, vereinbaren. Derartige Vereinbarungen können zwischen einzelnen neuen Bundesländern oder zwischen neuen und alten Bundesländern getroffen werden. Das BVerwG bleibt als Revisionsinstanz erhalten. Schon dafür ist es personell nicht hinreichend ausgestattet, was die lange Verfahrensdauer belegt.

6. Zu § 5 Abs. 2

In § 5 ist Absatz 2 zu streichen.

Begründung:

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage muß erhalten bleiben, anderenfalls hätte eine Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt mit geringfügigen Auswirkungen eine aufschiebende Wirkung, dagegen die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß mit schwerwiegenden Auswirkungen nicht. Der Sofortvollzug kann nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO von der Verwaltung ohnehin angeordnet werden, wenn die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten liegt.

B.

7. Der **federführende Ausschuß für Verkehr und Post**

empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 85 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C.

8. Sofern der **Empfehlung in Buchstabe A nicht** gefolgt wird, empfiehlt der **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** dem Bundesrat, dem Gesetz n i c h t zuzustimmen.

Begründung:

Der Bundesrat sieht in dem Gesetz keinen akzeptablen Weg zur Lösung der anstehenden Probleme.

Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit einer deutlichen Verkürzung der Planungszeiten im Verkehrswegebau insbesondere in den neuen Bundesländern, aber nicht

nur dort. Entscheidend ist jedoch, daß dieses Ziel von allen politischen Kräften übereinstimmend verfolgt und mit demokratisch einwandfreien Mitteln und ohne Errichtung einer erneut gespaltenen Rechtslage zwischen Ost und West erreicht wird. Das Gesetz in seiner vorliegenden Fassung entspricht diesem Ziel nicht:

- Das Gesetz führt nicht zur beabsichtigten Verkürzung von Planungszeiten. Alle Experten betonen, daß die eigentlichen Verzögerungen heutiger Verfahren in der Voruntersuchungsphase vor Eröffnung von förmlichen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren liegen. Dort bestehen entscheidende Einsparmöglichkeiten, die vom Gesetz nicht genutzt werden. Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVP-Gesetz in der letzten Phase des Verfahrens (Planfeststellungsverfahren) schiebt die Probleme nur auf, löst sie aber nicht. Im Endeffekt führt die verspätete Beteiligung der Öffentlichkeit zu Planungsverzögerungen und verkehrt auf diese Weise den Gesetzeszweck in sein Gegenteil.
- Die Tatsache, daß die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens den beteiligten Ländern freigestellt bleibt, ist unter raumplanerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar. Sinn und Zweck des Raumordnungsverfahrens ist, daß beim Bundesfernstraßenbau, Schienenstreckenbau, Bundeswasserstraßenbau sowie beim Flughafenbau wegen der Raumbedeutsamkeit dieser Vorhaben und der damit möglicherweise verbundenen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Verfahren nach § 6 a ROG durchzuführen ist.

27.11.91

Antrag

des Landes Hessen

zum

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den
neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Punkt 10 der 637. Sitzung des Bundesrates am 29. November 1991

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat stimmt dem Gesetz nicht zu. Er sieht in ihm keinen akzeptablen Weg zur Lösung der anstehenden Probleme.

Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit einer deutlichen Verkürzung der Planungszeiten im Verkehrswegebau insbesondere in den neuen Bundesländern, aber nicht nur dort. Entscheidend ist jedoch, daß dieses Ziel von allen politischen Kräften übereinstimmend verfolgt und mit demokratisch einwandfreien Mitteln und ohne Errichtung einer erneut gespaltenen Rechtslage zwischen Ost und West erreicht wird. Das Gesetz in seiner vorliegenden Fassung entspricht diesem Ziel nicht:

- Das Gesetz führt nicht zur beabsichtigten Verkürzung von Planungszeiten. Alle Experten betonen, daß die eigentlichen Verkürzungen heutiger Verfahren in der Voruntersuchungsphase vor Eröffnung von förmlichen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren liegen. Dort bestehen entscheidende Einsparmöglichkeiten, die vom Gesetz nicht genutzt werden. Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVP-Gesetz in der letz-

- 2 -

ten Phase des Verfahrens (Planfeststellungsverfahren) schiebt die Probleme nur auf, löst sie aber nicht. Im Endeffekt führt die verspätete Beteiligung der Öffentlichkeit zu Planungsverzögerungen und verkehrt auf diese Weise den Gesetzeszweck in sein Gegenteil.

- Die Tatsache, daß die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens den beteiligten Ländern freigestellt bleibt, ist unter raumplanerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar. Sinn und Zweck des Raumordnungsverfahrens ist, daß beim Bundesfernstraßenbau, Schienenstreckenbau, Bundeswasserstraßenbau sowie beim Flughafenbau wegen der Raumbedeutsamkeit dieser Vorhaben und der damit möglicherweise verbundenen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Verfahren nach § 6a durchzuführen ist.
- Der Verzicht auf eine frühzeitige Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Öffentlichkeit führt zu einem wesentlichen Bedeutungsverlust dieses Instruments; die Umweltverträglichkeitsprüfung wird nur noch zu einem "Accessoire im Planungsprozeß". Insbesondere kann nicht hingegenommen werden, daß im Rahmen der sogenannten Plangenehmigung die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie bei der Planfeststellung noch vorgesehen ist, entfällt. Darüber hinaus ist der Ausschluß der Naturschutzverbände bei der Plangenehmigung nicht zu rechtfertigen.
- Der Wegfall der Bürgerbeteiligung bei "Änderungen" von Verkehrswegen oder Flughäfen geht wesentlich zu weit. Der Begriff "Änderungen" ist nicht definiert, so daß beispielsweise ein Projekt wie die Startbahn West ohne jede öffentliche Erörterung geplant werden kann. Gleiches gilt für die Anlegung neuer Verkehrsflughäfen bzw. die Umwidmung von militärisch in zivil genutzte Flughäfen.

Das mit dem Gesetz eingeführte unterschiedliche Niveau bei der Prüfung von Umweltbelangen zwischen Ost und West ist nicht tolerabel. Im übrigen geht es nicht an, daß den Bürgerinnen und Bürgern

- 3 -

der neuen Bundesländer gerade erworbene Rechte in Sachen Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz sofort wieder beschnitten werden.

Diese gespaltene Rechtslage hinsichtlich Umweltschutz, Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz ist in einem geeinten Deutschland nicht hinnehmbar.

28.11.91

Antrag

des Landes Berlin

zum

Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den
neuen Ländern sowie im Land Berlin

(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Punkt 10 der 637. Sitzung des Bundesrates am 29. November 1991

Für den Fall, daß der Bundesrat dem Gesetz zustimmt, möge er folgende EntschlieÙung fassen:

Der Bundesrat geht davon aus, daß unter dem Begriff "Rechte anderer" in § 4 Abs. 1 Satz 1 auch die Mitwirkungsrechte der anerkannten Naturschutzverbände gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG zu verstehen sind, wenn mit dem jeweiligen Vorhaben ein Eingriff in Natur und Landschaft verbunden ist.

Ausgeliefert am 28. NOV. 1991

Gesetz
zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege
in den neuen Ländern sowie im Land Berlin
(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)

Vom 16. Dezember 1991

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geitungsdauer, Anwendungsbereich

(1) Für die Planung des Baus und der Änderung von

1. Verkehrswegen der Bundesbahn,
2. Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen,
3. Verkehrsflughäfen,
4. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

5. Fernverkehrswegen im Sinne von Nummern 1 und 2 zwischen diesen Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes

gelten die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes, und zwar bis zum 31. Dezember 1999 für Verkehrswege der Bundesbahn, im übrigen bis zum 31. Dezember 1995. Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von vier Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat; die Frist kann bis zu zwei Monaten verlängert werden.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), finden mit der Maßgabe Anwendung, daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit im

nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfindet. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Sinne des § 6a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1726, 1883) für die in § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Verkehrswege ist den beteiligten Ländern freigestellt.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden nach § 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie die Auslegung des Plans (§ 73 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) in den Gemeinden nach § 73 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes veranlaßt die Anordnungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die bei der Linienbestimmung untersucht wurden, und der Gründe, die für die Bestimmung der Linienführung maßgebend gewesen sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben.

(2) Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus. Sie machen die Auslegung vorher ortsüblich bekannt. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anordnungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

(3) Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat die Anordnungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.

(4) Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden (§ 73 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) müssen bei der Feststellung des Plans (§ 74 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(5) Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens findet § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. Die Stellungnahme nach Absatz 3 Satz 2 ist innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) abzugeben.

(6) Die Absätze 1 bis 5 finden sinngemäß Anwendung, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

(7) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens mit einer anderen Behörde, so ist über die Erteilung des Einvernehmens innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.

§ 4

Plangenehmigung

(1) Für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges sowie für die Änderung eines Verkehrsflughafens kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. § 4 des Bundeswasserstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1990 (BGBl. I S. 1818) bleibt unberührt; § 3 Abs. 7 ist entsprechend anzuwenden. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde.

(2) Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen einer Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und für Verkehrsflughäfen nach § 9 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes.

§ 5

Verwaltungsgerichtsverfahren

(1) Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 dieses Gesetzes betreffen.

(2) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß und gegen eine Plangenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung) kann nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden. Treten später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschuß oder die Plangenehmigung Beschwerzte einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerzte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt, anzugeben. § 87b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.

§ 6

Vorarbeiten

(1) Abweichend von § 37 Abs. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 931-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2909), gelten für Vorarbeiten bei Verkehrs-

wegen einer Bundeseisenbahn die Vorschriften des § 16a des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1714), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast die Bundeseisenbahn und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Behörde der Bundeseisenbahn tritt.

(2) Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt.

(3) Für Vorarbeiten bei Straßenbahnen gelten die Vorschriften des § 16a des Bundesfernstraßengesetzes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast der Genehmigungsinhaber und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Landesbehörde tritt.

§ 7

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsdrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschuß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt soll auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festgesetzt werden. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf

Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger des Vorhabens für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

§ 8

Vertreter des Eigentümers

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 4 und 6 auf Antrag der Planfeststellungsbehörde und in den Fällen des § 7 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 9

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs.

(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116 des Baugesetzbuchs) der § 7 dieses Gesetzes gilt.

(3) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 in Verbindung mit § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

§ 10

Verkehrsfughäfen

(1) Die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsfughäfen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung nach § 6

Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes. Die Planfeststellungsbehörde regelt den Betrieb des Flughafens und legt den Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes fest. Nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes zu erteilen.

(2) Die zivile Nutzung ehemaliger Militärflugplätze bedarf nur einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in der der Träger der zivilen Nutzung, die für die zivile Nutzung vorgesehenen Flugbetriebsflächen und die Art des zivilen Flugbetriebs festzulegen sind. Ein vorhandener militärischer Bauschutzbereich bleibt wirksam, bis die Genehmigungsbehörde einen Ausbauplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes festlegt oder einen beschränkten Bauschutzbereich nach § 17 des Luftverkehrsgesetzes bestimmt.

§ 11

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen können nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt werden.

(2) Planungen für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach den in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitpunkten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen

1. bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
2. bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde,
3. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Bonn, den 16. Dezember 1991

Der Bundespräsident
Weizsäcker

Der Bundeskanzler
Dr. Helmut Kohl

Der Bundesminister für Verkehr
Günther Krause

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes**A. Zielsetzung**

Die deutsche Einheit hat die Herstellung einer Verkehrsweeinfrastuktur, die das erweiterte Bundesgebiet in seiner Gesamtheit umfassend erschließt, zu einer der dringlichsten Aufgaben der kommenden Jahre gemacht. Aber auch kritische Verkehrssituationen in den alten Ländern mit weiträumigen Auswirkungen erfordern eine rasche Abhilfe; Planungszeiträume von oftmals weit über einem Jahrzehnt laufen dem Gemeinwohl zuwider und sind nicht länger hinzunehmen. Den gestellten Aufgaben zeitgerecht nachzukommen verlangt eine Änderung des geltenden Rechts, die den Erfordernissen der besonderen Situation Rechnung trägt.

Der Aufbau funktionsfähiger Verwaltungen in den neuen Ländern wird in den nächsten Jahren der solidarischen Hilfe von Bund und Ländern bedürfen. Den neuen Ländern muß zumindest vorübergehend fachkundiges Verwaltungspersonal von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden. Das setzt unter anderem auch voraus, daß in den alten Ländern Verfahrensabläufe soweit möglich von personal- und zeitintensiven Belastungen befreit werden.

- 2 -

B. Lösung

Die Bundesregierung hat mit ihrem Gesetzentwurf vom 8. Mai 1991 Regelungsvorschläge unterbreitet, die geeignet erscheinen, die mehrstufigen Verfahren der Verkehrswegeplanung wirksam zu beschleunigen. Diese Beschleunigungsmaßnahmen müssen jedoch schon im Interesse der Rechtseinheit möglichst bundesweit umgesetzt werden. Nur so können sie auch dazu beitragen, in den alten Ländern personelle Kapazitäten freizusetzen, die in den neuen Ländern dringend benötigt werden. Lediglich Maßnahmen, die allein in der Sondersituation der neuen Länder begründet sind, sollen als zeitlich befristete Sonderregelungen für die neuen Länder in Kraft gesetzt werden.

In Einzelfragen, insbesondere hinsichtlich der Beurteilung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens, empfiehlt es sich, für bundesweite Regelungen andere Lösungswege zu gehen.

C. Alternativen

Keine

Ein auf die neuen Länder begrenztes und zeitlich befristetes Sondergesetz verhindert eine rasche Herstellung weitestgehender Rechtseinheit und läßt die Möglichkeiten einer Beschleunigung als Voraussetzung für notwendige personelle Hilfen in den neuen Ländern ungenutzt.

D. Kosten

Keine

Im Gegenteil dürfte eine Straffung der Verfahren aufgrund der zu erwartenden Zeitersparnisse kostensenkend wirken.

14.05.91

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT

München, den 14. Mai 1991

B III 1

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Henning Voscherau

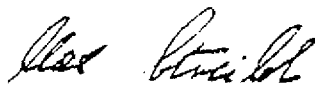
Sehr geehrter Herr Präsident!

Gemäß Beschluß des Ministerrats vom 14. Mai 1991 übermittle ich Ihnen
anliegend den

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung
von Verkehrswegen des Bundes.

Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie den Gesetzentwurf noch auf die
Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 17. Mai 1991 setzen könnten.
Der Entwurf soll dort den Ausschüssen so zugewiesen werden, daß er parallel
zu dem entsprechenden Entwurf der Bundesregierung behandelt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung
der Planung von Verkehrswegen des Bundes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende
Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aenderung des Bundesfernstraßengesetzes

Das Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung
vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1714), geändert durch Gesetz
vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205), wird wie folgt geän-
dert:

1. § 16 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird gestrichen.

b) Satz 3 des bisherigen Absatzes 2 erhält folgende
Fassung:

"Bundesplanungen, die mit den Erfordernissen der Raum-
ordnung und Landesplanung abgestimmt sind, haben Vor-
rang vor Orts- und Landesplanungen."

2. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Absatz 1a wird eingefügt:

"Für den Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße
kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine
Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer
nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder
die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Ei-
gentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt

- 2 -

haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde. Sie hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG."

b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Worte "Die Planfeststellung kann" durch die Worte "Die Planfeststellung und die Plangenehmigung können" ersetzt.

c) Folgender Absatz 3a wird eingefügt:

"(3a) Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen des Vorhabens gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die untersucht wurden, und der Gründe, die für die gewählte Linienführung maßgebend sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht übersteigen darf. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus."

d) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

"Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen."

e) Folgender Absatz 4a wird eingefügt:

"(4a) Die Anhörungsbehörde hat die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab."

f) Dem Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:

"Bedarf die Feststellung des Plans oder die Erteilung der Plangenehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs herzustellen."

g) Folgender Absatz 6a wird eingefügt:

"Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind.
Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können."

3. § 18f wird wie folgt geändert:

Die Absätze 1 bis 5 erhalten folgende Fassung:

"(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Planes oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht."

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger der Straßenbaulast und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf Antrag auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger der Straßenbaulast Besitzer. Der Träger der Straßenbaulast darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger der Straßenbaulast hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen."

§ 19 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort "festgestellten" die Worte "oder genehmigten" eingefügt.
- b) In Absatz 2 werden nach dem Wort "Plan" die Worte "oder die Plangenehmigung" eingefügt.

§ 19a wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort "Planfeststellungsbeschlusses" werden die Worte "oder einer Plangenehmigung" eingefügt.

Artikel 2

Anderung des Bundeswasserstraßengesetzes

Das Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1963 (BGBl III 940-9), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl I S. 1221) wird wie folgt geändert:

1. § 14 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 3 erhält folgende Fassung:

"Der Ausbau oder Neubau kann ohne Planfeststellung genehmigt werden (Plangenehmigung), wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist oder Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich betroffen werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist."

b) Folgender Satz 4 wird eingefügt:

"Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG."

c) Der bisherige Satz 4 wird Satz 5.

2. Dem § 17 werden folgende Nummern 3 bis 6 angefügt:

"3. Die Einholung der Stellungnahme der Behörden nach § 73 Abs. 2 VwVfG sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden nach § 73 Abs. 3 VwVfG veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen des Vorhabens gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die untersucht wurden, und der Gründe, die für die Linienführung maßgebend sind. Die Behörden haben ihre

Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus.

4. Die Erörterung nach § 73 Abs. 6 VwVfG hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme nach § 73 Abs. 9 VwVfG innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.

5. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden (§ 73 Abs. 2 VwVfG) müssen bei der Feststellung des Plans (§ 74 VwVfG) nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

6. Bedarf die Feststellung des Plans oder die Erteilung der Plangenehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfes herzustellen.

3. § 19 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

"Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind.

Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können."

- 8 -

4. Folgender § 20 wird eingefügt:

" § 20

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung einer Bundeswasserstraße benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag nach Feststellung des Planes oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf Antrag auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger des Vorhabens hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen."

5. § 44 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden nach dem Wort "Planfeststellung" die Worte "oder ein Plangenehmigungsverfahren" und nach dem Wort "Plan" die Worte "oder die Plangenehmigung" eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Bundesbahngesetzes

Das Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951 (BGBl. III 931-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221) wird wie folgt geändert:

1. § 36 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Absatz 1a wird eingefügt:

"Für den Bau oder die Änderung einer Anlage der Deutschen Bundesbahn kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 VwVfG."

b) In Absatz 2 werden nach dem Wort "Planfeststellung" die Worte "oder die Plangenehmigung" eingefügt.

c) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"Das Anhörungsverfahren richtet sich nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder mit folgenden Maßgaben:

1. Die Einholung der Stellungnahmen der Behörden sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem

der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat. Zu den Erläuterungen des Vorhabens gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die untersucht wurden, und der Gründe, die für die Linienführung maßgebend sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus.

2. Die Erörterung hat die Anhörungsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab.
3. Einwendungen, die nach Ablauf der Einwendungsfrist erhoben werden, sind ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen.
4. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

Bedarf die Feststellung des Plans oder die Erteilung der Plangenehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs herzustellen."

d) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

"Der Vorstand oder eine von ihm ermächtigte Dienststelle der Deutschen Bundesbahn stellen die Pläne fest oder erteilen die Plangenehmigung."

e) Folgender Absatz 7 wird angefügt:

"Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind.

Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können."

2. Folgender § 36a wird angefügt:

"§ 36 a
Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung einer Anlage der Deutschen Bundesbahn benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde der Deutschen Bundesbahn auf Antrag nach Feststellung des Planes oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind die Deutsche Bundesbahn und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zu Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf Antrag auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und die Deutsche Bundesbahn Besitzer. Die Deutsche Bundesbahn darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Die Deutsche Bundesbahn hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen."

3. § 37 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 werden nach dem Wort "festgestellten" die Worte "oder genehmigten" eingefügt.

Artikel 4

Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Neufassung vom 14. Januar 1981 (BGBl I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1991 (BGBl I S. 205) wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:

Folgender Absatz 1a wird angefügt:

"Für die Änderung von Flughäfen sowie Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung erteilt die für Planfeststellungen zuständige Behörde. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 9 Abs. 1".

2. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Diese hat alle beteiligten Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und die übrigen Beteiligten innerhalb eines Monats nach Vorlage der Pläne zu hören."

bb) Folgende Sätze 3 bis 5 werden angefügt:

"Die Beteiligten haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer Frist abzugeben, die die von der Landesregierung bestimmte Behörde setzt; die Frist darf drei Monate nicht übersteigen. Die von der Landesregierung bestimmte Behörde hat die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der festgelegten Frist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab."

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"Die Pläne mit Beilagen sind innerhalb eines Monats nach Einreichung der Pläne durch den Vorhabensträger in den Gemeinden, die durch das Bauvorhaben betroffen werden, zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; Zeit und Ort der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen, um jedermann, dessen Belange durch den Bau und den Betrieb des Flugplatzes berührt werden, Gelegenheit zur Äußerung zu geben."

c) In Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

"Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen. Bedarf die Feststellung des Plans oder die Erteilung der Plangenehmigung des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist das Einvernehmen innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs herzustellen."

d) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

"Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können."

3. § 28 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 Nr. 4 werden nach dem Wort "Plan" die Worte "oder die Plangenehmigung" eingefügt.

-- 18 --

Artikel 5

Anderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl Teil III, Gliederungsnummer 340-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1990 (BGBl I S. 2809) wird wie folgt geändert:

1. In § 80 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

"(5a) Die Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschuß und gegen eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Anlagen der Deutschen Bundesbahn und von Verkehrsflughäfen hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen einen solchen Planfeststellungsbeschuß oder gegen eine solche Plangenehmigung (Absatz 5 Satz 1) kann nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung gestellt werden. Treten später Tatsachen ein, die die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch den Planfeststellungsbeschuß oder durch die Plangenehmigung Beschwerte einen hierauf gestützten Antrag nach Absatz 5 Satz 1 innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerte von den Tatsachen Kenntnis erlangt."

2. § 82 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"Die Klage muß den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die angefochtene Verfügung oder der Widerspruchsbescheid sollen in Urschrift oder in Abschrift beigelegt werden."

b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

"Der Kläger hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Abs. 3 gilt entsprechend."

Artikel 6

Planungen für Verkehrswege des Bundes
in den neuen Ländern sowie im Land Berlin

§ 1

Geltungsdauer, Anwendungsbereich

(1) Bis zum 31. Dezember 1995 gelten für die Planung des Baus und der Änderung von

1. Verkehrswegen des Bundes,
2. Verkehrsflughäfen,
3. Straßenbahnen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1690)

in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von

4. Fernverkehrswegen zwischen diesen Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes
- die besonderen Vorschriften dieses Artikels. Zu den Verkehrswegen gehören auch die für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen.

(2) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Fernverkehrswege zwischen den in Absatz 1 Satz 1 genannten Ländern und Wirtschaftszentren des übrigen Bundesgebietes im einzelnen.

§ 2

Linienbestimmung

(1) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Linienführung der Verkehrswege mit Ausnahme der Straßenbahnen. Die Bestimmung erfolgt im Benehmen mit den für die Landesplanung zuständigen Behörden der beteiligten Länder, soweit nicht bei Bundeswasserstraßen zur Wahrung der Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft das Einvernehmen herzustellen ist. Das Benehmen gilt als hergestellt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Zugang des Linienentwurfs Stellung genommen hat.

(2) Die §§ 15 und 16 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1990 (BGBl I S. 1080) sowie die Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl I S. 2766) finden keine Anwendung.

§ 3

Planfeststellungsverfahren

(1) Die Gemeinden machen die Auslegung des Planes bekannt durch ortsüblichen Aushang oder in örtlichen Tageszeitungen, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach § 73 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes benachrichtigt werden.

- 22 -

(2) Bei einer Änderung eines Verkehrsweges oder Verkehrsflughafens rindet § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung. Die Stellungnahme der Anhörungsbehörde ist innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist (§ 73 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) abzugeben.

(3) Die Absätze 1 und 2 finden sinngemäß Anwendung, wenn das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

§ 4

Verwaltungsgerichtsverfahren

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben nach § 1 dieses Artikels betreffen.

§ 5

Vorarbeiten

(1) Abweichend von § 37 Abs. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 931-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl I S. 2909), gelten für Vorarbeiten bei Verkehrswegen einer Bundeseisenbahn die Vorschriften des § 16a des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1714), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205), mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast die Bundeseisenbahn und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Behörde der Bundeseisenbahn tritt.

(2) Für Vorarbeiten bei Verkehrsflughäfen findet § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl I S. 1221), mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle der Genehmigungsbehörde die Planfeststellungsbehörde tritt.

(3) Für Vorarbeiten bei Straßenbahnen gelten die Vorschriften des § 16a des Bundesfernstraßengesetzes mit der Maßgabe, daß an die Stelle des Trägers der Straßenbaulast der Genehmigungsinhaber und an die Stelle der Straßenbaubehörde die zuständige Landesbehörde tritt.

§ 6

Vertreter des Eigentümers

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, im Verfahren zur Erteilung einer Plangenehmigung und in den Fällen des § 5 auf Antrag der Planfeststellungsbehörde sowie im Verfahren der vorzeitigen Besitzeinweisung auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 7

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren,
gerichtliches Verfahren

(1) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl I S. 2253), zuletzt geändert durch Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl II S. 885, 1122).

(2) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 115 und den §§ 117 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung für den Bau oder die Änderung von Verkehrsflughäfen § 18f des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung von Artikel 1 Nr. 3 dieses Gesetzes entsprechend gilt.

(3) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 231 in Verbindung mit § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

§ 8

Verkehrsflughäfen

(1) Die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsflughäfen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung nach § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes. Die Planfeststellungsbehörde regelt den Betrieb des Flughafens und legt den Ausbauplan nach § 12 Absatz 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes fest. Nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist eine Genehmigung nach § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes zu erteilen.

(2) Die zivile Nutzung ehemaliger Militärflugplätze bedarf nur einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Absatz 4 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in der der Träger der zivilen Nutzung, die für die zivile Nutzung vorgesehenen Flugbetriebsflächen und die Art des zivilen Flugbetriebs festzulegen sind. Ein vorhandener militärischer Bauschutzbereich bleibt wirksam, bis die Genehmigungsbehörde einen Ausbauplan nach § 12 Absatz 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes festlegt oder einen beschränkten Bauschutzbereich nach § 17 des Luftverkehrsgesetzes bestimmt.

- 26 -

Artikel 7

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren für Verkehrswege und Verkehrsflughäfen werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt, wenn eine abschließende Sachentscheidung noch nicht ergangen ist.

Dies gilt nicht für Verfahren zur Bestimmung der Linienführung, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingeleitet worden sind.

(2) Planungen für Verkehrswege sowie für Verkehrsflughäfen nach Artikel 6 dieses Gesetzes, für die ein Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes begonnen wurde, sind auch nach dem 31. Dezember 1995 nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. Die Planung gilt als begonnen

- a) bei Linienbestimmungen mit dem Antrag auf Linienbestimmung an den Bundesminister für Verkehr,
- b) bei Planfeststellungsverfahren mit dem Antrag auf Einleitung der Planfeststellung bei der Anhebungsbehörde,
- c) bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Plangenehmigung.

Artikel 8

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g

A. Allgemeines

Die mehrstufigen Verfahren der Verkehrsplanungen bieten verschiedene, kumulativ zu nutzende Möglichkeiten einer Verfahrensbeschleunigung. Die Bundesregierung hat mit ihrem Gesetzentwurf vom 8. Mai 1991 (Drs.) bereits vorgezeichnet, welche Beschleunigungsmaßnahmen im wesentlichen in Betracht kommen. Anders als im Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen jedoch die Maßnahmen, die sich für eine bundesweite Regelung eignen, weil sie einem bundesweiten Anliegen entsprechen, auch bundesweit umgesetzt werden. Zugleich soll damit ermöglicht werden, zeitlich befristete sondergesetzliche Regelungen für die neuen Länder im Interesse der Rechtseinheit auf solche Maßnahmen zu beschränken, die allein in der Sondersituation der neuen Länder begründet sind.

Eine möglichst bundesweite Beschleunigung der Verkehrswegeplanung trägt dem Umstand Rechnung, daß aufgrund der deutschen Einheit die Verkehrswegeinfrastruktur im gesamten Bundesgebiet neuen Anforderungen ausgesetzt ist und daß Beschleunigungsmaßnahmen in den alten Ländern nicht nur der auch hier dringend gebotenen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur dienen, sondern eine wichtige Voraussetzung für die Ermöglichung von personellen Hilfen in den neuen Ländern sind.

Die wesentlichen Vorschläge des Gesetzentwurfs zielen auf

- eine Konzentration der Beurteilung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens im Raumordnungsverfahren,
- die weitgehend unveränderte - allerdings auf eine bundesweite und unbefristete Geltung gerichtete - Übernahme der Beschleunigungsvorschläge des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für die Verfahrensabschnitte der Planfeststellung und Besitzeinweisung; vom Entwurf der Bundesregierung weichen lediglich ab die Möglichkeiten der Plangenehmigung (erweitert) und die Kodifikation der Aufhebungsgründe von Planfeststellungsbeschlüssen (neu),
- die weitgehend unveränderte - allerdings auf bundesweite und unbefristete Geltung gerichtete - Übernahme der Beschleunigungsvorschläge im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das gerichtliche Verfahren.

Als zeitlich befristete sondergesetzliche Regelungen für die neuen Länder verbleiben somit im wesentlichen

- die Konzentration der Beurteilung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens im Linienbestimmungsverfahren,
- weitere Vereinfachungen bei der Vorbereitung und Durchführung des Anhebungsverfahrens in der Planfeststellung,
- die Konzentration der gerichtlichen Kontrolle beim Bundesverwaltungsgericht,
- Erleichterungen für Vorarbeiten zu bundesbahn- und luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungen,
- die Schaffung eines bundesrechtlichen Enteignungsverfahrens.

B. Einzelnes

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 16 FStrG)

Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren haben beide zum Ziel, das geplante Vorhaben raumordnerisch zu beurteilen. Das Linienbestimmungsverfahren ist im Kern ein zusätzliches, fachgesetzlich geregeltes Raumordnungsverfahren. Eine Konzentration in einem Verfahren dient der Verfahrenseffizienz.

Auf das Raumordnungsverfahren kann - unbeschadet § 2 des Entwurfs der Bundesregierung - nicht verzichtet werden:

- Raumordnung setzt die Ermittlung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens voraus. Diese Auswirkungen zu ermitteln obliegt seit jeher und von Verfassungs wegen den Ländern (vgl. auch Nr. 6 der Hinweise des BMV zu § 16 FStrG, VkB1 1974 S. 76). Auf Landesebene kann deshalb zumindest auf ein vorbereitendes Verfahren nicht verzichtet werden.
- Raumordnung und Landesplanung als Aufgaben der Länder (Art. 75 Nr. 4 GG) sind wesentlicher Teil der föderalistischen Ordnung des Grundgesetzes. Auf sie können die Länder nicht auf Dauer verzichten. Sie können den Ländern aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht genommen werden.

Dagegen könnte das Linienbestimmungsverfahren in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung wegfallen:

- Die Raumordnungsfunktion des Linienbestimmungsverfahrens kann durch das Raumordnungsverfahren ersetzt werden. Für die länderübergreifende Raumordnung des Bundes, die die Schaffung eines bundesweiten Verkehrsnetzes nach einheitlichen Kriterien sowie die Verknüpfung aller Verkehrsträger sicherstellen soll, ist in der mehrstufigen Verkehrswegeplanung hinreichend Raum. Der Bund ist zur Wahrung der länderübergreifenden Raumordnungsbelange nicht auf ein förmliches Linienbestimmungsverfahren angewiesen:
 - Im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan werden die weiträumigen Verkehrsverbindungen bestimmt.
 - Als Vorhabensträger kann der Bund entscheiden, für welche Trasse ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll.
 - Ergibt das Raumordnungsverfahren neue Trassenvarianten, kann der Bund entscheiden, welche der weiteren Planung zugrundegelegt werden soll.
- Einzelbelange der Fachplanungen, wie sie derzeit im Linienbestimmungsverfahren Berücksichtigung verlangen, sind nicht Gegenstand der überregionalen Raumordnungskompetenz des Bundes. Sie zu würdigen ist Aufgabe des Planfeststellungsverfahrens. Allenfalls zum Teil können sie auch für das Raumordnungsverfahren Bedeutung erlangen.
- Sonstige Belange des Bundes als des Trägers der Straßenbaulast und damit des finanz- und haushaltspolitisch Verantwortlichen können durch interne Abstimmung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auf allen Stufen der Planung hinreichend gewahrt werden. Die Lösung bautechnischer Detail-

fragen kann wegen ihrer notwendigen großräumigen Betrachtung nicht Aufgabe der Linienbestimmung sein; im übrigen besitzen die mit der Auftragsverwaltung betrauten Länder ausreichenden Sachverstand.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 17 FStrG)

Zu Buchstabe a)

Das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren soll eine umfassende Problembewältigung und Abwägung komplexer, widerstreitender Interessen ermöglichen. Für Vorhaben, für deren Verwirklichung nur überschaubare und eindeutig lösbare Interessenkonflikte zu bewältigen sind, ist der mit einem Planfeststellungsverfahren verbundene Aufwand nicht gerechtfertigt.

Der notwendige Interessenausgleich bei solchen Vorhaben kann auch in einem vereinfachten Verfahren hergestellt werden.

§ 4 des Entwurfs der Bundesregierung sieht anstelle eines Planfeststellungsverfahrens die Erteilung einer Plangenehmigung für Vorhaben vor, bei denen im obengenannten Sinne nur beschränkte Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Dieser Regelungsvorschlag betrifft ein bundesweites Anliegen und muß deshalb auch bundesweit verwirklicht werden.

Darüber hinaus sind die für ein vereinfachtes Verfahren in Betracht kommenden Vorhaben über den in § 4 des Entwurfs der Bundesregierung beschriebenen Kreis von Vorhaben hinaus auf Vorhaben zu erweitern, deren Verwirklichung nur zu einer unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung führt.

Das hat folgende Auswirkungen:

- Die im Wege eines vereinfachten Verfahrens zu verwirklichenden Vorhaben können rasch umgesetzt werden, wobei die Plangenehmigung auch als Enteignungsgrundlage dient.
- Die Verwaltung wird in dem Maße entlastet, in dem Vorhaben in solchen vereinfachten Verfahren bearbeitet werden können.
- Die Konzentration der vorhandenen Verwaltungskapazität auf schwierige und komplexe Verfahren und damit deren beschleunigte Behandlung wird erleichtert.

Zu Buchstabe b):

Folge der Einführung der Plangenehmigung

Zu den Buchstaben c) bis f):

Der zeitliche Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens soll durch gesetzliche Fristen für die Durchführung einzelner Verfahrensabschnitte gestrafft werden. Diesem Ziel dient § 3 des Entwurfs der Bundesregierung. Es handelt sich dabei um ein bundesweites Anliegen, das bundesweit verwirklicht werden muß.

Die Regelung für den Mindestinhalt des Erläuterungsberichts in Buchstabe c) dient wie im Entwurf der Bundesregierung der Klarstellung im Hinblick auf die Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG).

Zu Buchstabe g):

In der Praxis führten Entscheidungen der Gerichte zu unver-
tretbarem und vermeidbarem Verwaltungsaufwand, wenn sie
auch in solchen Fällen zur Aufhebung von Planfeststellungs-
beschlüssen kommen, in denen festgestellte Mängel der Abwä-
gung durch bloße Nachbesserung des Planfeststellungsbe-
schlusses behoben werden könnten, etwa durch die nachträg-
liche Anordnung von Schutzmaßnahmen.

Über den Entwurf der Bundesregierung hinaus ist daher durch
Gesetz zu bestimmen, welche Mängel unter welchen Vorausset-
zungen zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses
durch Gerichte führen. Diese Kodifikation hat zum Inhalt,
daß nur solche Mängel zur Aufhebung des Planfeststellungs-
beschlusses führen,

- die offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Ein-
fluß gewesen sind und
- die nicht durch eine Planergänzung behoben werden können.

Für die Bauleitplanung enthält § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB
(bisher § 155b Abs. 3 Satz 2 BBauG) bereits eine solche Rege-
lung.

Die vorgeschlagene Regelung hat folgende Auswirkungen:

- Die Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen und da-
mit die Planungssicherheit wird erhöht.
- Die Anforderungen an die gerichtliche Kontrolle von Plan-
feststellungsbeschlüssen werden strenger. Die Gerichte müs-
sen nämlich die Abwägung nicht nur nachvollziehen, sondern
bei festgestellten Abwägungsmängeln weitergehende Ermitt-
lungen zur Kausalität dieser Mängel für das Abwägungsergeb-
nis anstellen.

- Die Möglichkeit einer Planergänzung anstelle einer Planaufhebung erspart die Durchführung eines nochmaligen Planfeststellungsverfahrens, das zum selben Ergebnis führt. Der Vorrang der Planergänzung vor der Planaufhebung wird auch in der neueren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zunehmend berücksichtigt; diese Entwicklung in der Rechtsprechung wird durch die vorgeschlagene Kodifikation aufgegriffen.
- Die Erfahrungen mit der entsprechenden Regelung für die Abwägung im Bauleitplanverfahren zeigen, daß die Effizienz des Rechtsschutzes gewahrt bleibt.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 18 f. FStrG)

Die in § 7 des Entwurfs der Bundesregierung vorgesehene Straffung des Verfahrens der vorzeitigen Besitzeinweisung muß als bundesweites Anliegen bundesweit verwirklicht werden.

Auf den Nachweis der Dringlichkeit des sofortigen Baubeginns für die Durchführung eines Besitzeinweisungsverfahrens wird verzichtet, es genügt die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Damit wird die Begründung von Anträgen auf vorzeitige Besitzeinweisung wesentlich erleichtert und dadurch Verwaltungsaufwand eingespart. Wenn auch aufgrund der Erfahrungen der Praxis bei Besitzeinweisungen der Zeitgewinn im Vergleich zu den bisherigen Fristen des § 18f FStrG nicht überbewertet werden darf, trägt der Vorschlag gleichwohl zur Straffung des Verfahrens bei.

Zu Artikel 1 Nrn. 4 und 5

Folgeänderungen der Einführung der Plangenehmigung (vgl. Nr. 1 Buchstabe a)), die auch Enteignungsgrundlage sein kann.

Zu Artikel 2 (Bundeswasserstraßengesetz)

Obernahme der für eine bundesweite unbefristete Anwendung geeigneten Regelungen aus dem Entwurf der Bundesregierung in das Bundeswasserstraßengesetz als Dauerrecht:

- Plangenehmigung in erweiterter Form (wie in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a)
- Fristen für das Planfeststellungsverfahren (wie in § 3 des Entwurfs der Bundesregierung)
- Kodifikation der Aufhebungsgründe von Planfeststellungsbeschlüssen (wie in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe g)
- Straffung des Besitzeinweisungsverfahrens (wie in § 7 des Entwurfs der Bundesregierung)

Zu Artikel 3 (Bundesbahngesetz)

Obernahme der für eine bundesweite unbefristete Anwendung geeigneten Regelungen aus dem Entwurf der Bundesregierung in das Bundesbahngesetz als Dauerrecht:

- Plangenehmigung in erweiterter Form (wie in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a)
- Fristen für das Planfeststellungsverfahren (wie in § 3 des Entwurfs der Bundesregierung)
- Kodifikation der Aufhebungsgründe von Planfeststellungsbeschlüssen (wie in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe g)
- Straffung des Besitzeinweisungsverfahrens (wie in § 7 des Entwurfs der Bundesregierung)

Zu Artikel 4 (Luftverkehrsgesetz)

Zu Nr. 1 (§ 8)

Für die Änderung der Anlage von Flughäfen und Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich soll unter bestimmten Voraussetzungen eine Plangenehmigung an die Stelle der Planfeststellung treten. Das Luftverkehrsgesetz sieht in seiner derzeitigen Fassung in § 8 Abs. 2 nur vor, daß bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung eine Planfeststellung unterbleiben kann. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder wenn der Kreis der Beteiligten bekannt ist oder ohne ein förmliches Auslegungsverfahren ermittelt werden kann und mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Das Plangenehmigungsverfahren kann über diese Fälle hinaus auch dann Anwendung finden, wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Gegenüber dem Absehen von einer Planfeststellung können mit der Plangenehmigung positive planungsrechtliche Entscheidungen getroffen bzw. Nebenbestimmungen angeordnet werden. Um zeitaufwendige sonstige Verwaltungsverfahren nach anderen Rechtsvorschriften zu ersparen, soll die Plangenehmigung Konzentrationswirkung nach § 9 Abs. 1 LuftVG erhalten.

Zu Nr. 2 (§ 10)

Zu Buchstaben a) bis c)

Angleichung der Vorschriften über das luftrechtliche Planfeststellungsverfahren an die Änderung der Vorschriften für die sonstigen Verkehrswege.

Zu Buchstabe d)

Wie bei der Planung von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesbahnanlagen sollen Mängel im Abwägungsvorgang nur dann erheblich sein, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel sollen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

Zu Artikel 5 (Verwaltungsgerichtsordnung)

1. zu § 80

a) zu Absatz 5 a Satz 1 (sofortige Vollziehung kraft Gesetzes)

§ 5 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs der Bundesregierung sieht vor, daß Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen keine aufschiebende Wirkung haben. Es handelt sich dabei um ein bundesweites Anliegen.

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis der aufschiebenden Wirkung zum Sofortvollzug wird damit umgekehrt.

Eine gesonderte Anordnung und Begründung des Sofortvollzuges durch die Planfeststellungsbehörde wird entbehrlich.

b) zu Absatz 5 a Sätze 2 bis 4 (Frist für Anträge nach § 80 Abs. 5 Satz 1

§ 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 des Entwurfs der Bundesregierung sieht vor, daß Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO nur innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses gestellt werden können.

Es handelt sich dabei um ein bundesweites Anliegen, das bundesweit zu verwirklichen ist.

Der Vorhabensträger erhält Sicherheit, daß nach Ablauf der Monatsfrist von einem Sofortvollzug jedenfalls bis zur Hauptsacheentscheidung Gebrauch gemacht werden kann, wenn den innerhalb der Antragsfrist gestellten Anträgen nicht stattgegeben wird.

Zu Nr. 2 (§ 82)

Die in § 5 Abs. 3 des Entwurfs der Bundesregierung vorgesehene Klagebegründungsfrist betrifft ein bundesweites Anliegen und ist bundesweit zu verwirklichen. Eine bundesweite Klagebegründungsfrist läßt sich jedoch nicht überzeugend auf gerichtliche Streitigkeiten in Verkehrsweegelegenheiten beschränken.

Gerichtliche Verfahren können mit diesem Instrumentarium gestrafft werden. Für Gericht und Klagegegner wird das Klagebegehren frühzeitig deutlich. Die Ausgestaltung der Klagebegründungsfrist und ihrer Konsequenzen stellt sicher, daß das Gericht besonderen Umständen, die im Einzelfall die Angemessenheit der Sechs-Wochen-Frist in Frage stellen, nach seinem Ermessen Rechnung tragen kann.

Zu Artikel 6 (Sonderregelungen für Verkehrswegeplanungen des Bundes in den neuen Ländern sowie im Land Berlin).

1. Zu § 1 (Geltungsdauer, Anwendungsbereich)

Unveränderte Übernahme von § 1 des Entwurfs der Bundesregierung.

2. Zu § 2 (Linienbestimmung)

Unveränderte Übernahme von § 2 des Entwurfs der Bundesregierung.

3. Zu § 3 (Planfeststellungsverfahren)

Sonderregelungen für das Planfeststellungsverfahren in den neuen Ländern aus § 3 des Entwurfs der Bundesregierung, die für eine bundesweite Anwendung nicht geeignet sind.

4. Zu § 4 (Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts)

Unveränderte Übernahme von § 5 Abs. 1 des Entwurfs der Bundesregierung.

Zu § 5 (Vorarbeiten)

Unveränderte Übernahme von § 6 des Entwurfs der Bundesregierung.

Zu § 6 (Vertreter des Eigentümers)

Übernahme der Regelung in § 8 des Entwurfs der Bundesregierung.

Zu § 7 (Enteignung)

Übernahme der Regelung in § 9 des Entwurfs der Bundesregierung.

Zu § 8 (Verkehrsflughäfen)

Zu Absatz 1

(Wegfall der vorherigen Genehmigung nach § 6 Absatz 1 LuftVG)

Inhaltliche Übernahme der Regelung in § 10 des Entwurfs der Bundesregierung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegt nur die Neuanlegung von Verkehrsflughäfen einem zweistufigen Zulassungsverfahren. Dem Genehmigungsverfahren hat eine Planfeststellung nachzufolgen. Vorübergehend soll bei der Anlegung von neuen Verkehrsflughäfen auf das vorhergehende Genehmigungsverfahren verzichtet werden können. Da für den Betrieb des Flugplatzes auf die Genehmigung nicht verzichtet werden kann, soll diese nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ohne weitere Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt werden. Ihr sollen die Rechtswirkungen einer Genehmigung nach § 6 Absatz 1 Satz 1 LuftVG zukommen. Wie sich aus § 6 Absatz 4 Satz 1 LuftVG für nachträgliche Anpassungen der Genehmigung ergibt, ist eine derartige Bindung der Genehmigungsbehörde an das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens systemgerecht.

Zu Absatz 2

Die Übernahme bisheriger Militärflugplätze in eine zivile Trägerschaft stellt ein vorrangiges Anliegen in den neuen Bundesländern dar. Da die Flugplätze bereits angelegt sind, ist lediglich eine Zulassung für den zivilen Betrieb erforderlich. Hierfür genügt die Durchführung eines Genehmigungsänderungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 6 Absatz 4 Satz 2 LuftVG, in dem die wesentlichen Grundlagen des künftigen Flugbetriebs festgelegt werden. Eine derartige Regelung räumt Zweifel aus, ob nicht eine Umwidmung eines Militärflughafens in einen Zivilflugplatz eines Planfeststellungsverfahrens bedarf.

Zu Artikel 7 (Übergangsregelungen)

Zu Abs. 1

Satz 1: Übernahme der Regelung in § 11 Absatz 1 des Entwurfs der Bundesregierung in einer für die Klarheit einer Verfahrensregelung präzisierten Form.

Satz 2: Notwendige Folge des Wegfalls der Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG.
(Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a).

Zu Abs. 2

Übernahme der Regelung in § 11 Absatz 2 des Entwurfs der Bundesregierung.

Anlage 1
zur Kabinettsache des
BMV vom 20. Aug. 1991
A 30/20.71.10-02/115 Va 91

Vorblatt

Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit"

A. Zielsetzung

Die Koalitionsvereinbarung enthält den Auftrag, zur schnellen Entscheidung über Großinvestitionen im Verkehrsbereich als Voraussetzung für den zügigen Aufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern zu prüfen, bei welchen konkreten Einzelprojekten die Umsetzung durch Investitionsmaßnahmengesetze möglich ist.

Der Bundesminister für Verkehr hat dem Kabinett am 9. April 1991 hierfür die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" vorgelegt. Er ist beauftragt worden, zur Umsetzung dieser Verkehrsprojekte Investitionsmaßnahmengesetze vorzubereiten und die Planung voranzutreiben.

Ziel der Verkehrsprojekte "Deutsche Einhsit" ist, durch die schnellstmögliche Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer zu leisten und darauf hinzuwirken, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen.

...

Die historisch einmalige Ausnahmesituation, in der sich die Wirtschaft in den neuen Ländern befindet, kann durch den Ausbau der völlig unzureichenden Verkehrsinfrastruktur erheblich verbessert werden.

Den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" kommt deswegen nicht nur eine Schlüsselfunktion für das verkehrliche Zusammenwachsen zu. Sie sind gleichfalls unabdingbare Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern. Sie ermöglichen den reibungslosen Warenverkehr und die verbesserte Anbindung von Standorten, fördern Investitionen und dienen der Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Der wirtschaftsfördernde Effekt einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur kann nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Maßnahmen so schnell wie möglich verwirklicht werden. Hindernis hierfür sind die langwierigen Planungsphasen. Bei Anwendung des geltenden Planungsrechtes müßte mit einem Zeitbedarf von 10 - 20 Jahren für die Planung gerechnet werden. Durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz kann die Planung auf die Hälfte der bisherigen Dauer reduziert werden. Auch dadurch würde sich an der bestehenden verkehrlichen Situation in absehbarer Zeit nichts wesentliches ändern. Der notwendige Beitrag zum kurzfristigen Wirtschaftsaufschwung in den neuen Bundesländern ist damit nicht möglich.

B. Lösung

Der Bundesminister für Verkehr bereitet Investitionsmaßnahmengesetze vor, um die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" unmittelbar durch Gesetz umzusetzen. Für den Gesetzgeber bedeutet dies, daß er - wie sonst eine Planfeststellungsbehörde - die zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen

...

- 3 -

und privaten Belange abzuwägen, die Auswahl unter mehreren möglichen Trassenvorschlägen zu treffen und die endgültigen Festlegungen des Verkehrsweges vorzunehmen hat.

Die hierfür erforderlichen planerischen Unterlagen werden von privaten Planungsgesellschaften erarbeitet, die für den Bereich der Schienenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der beiden Bahnen und für den Bereich der Straßenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der Länder tätig werden.

Parallel dazu hat der Bundesminister für Verkehr im Vorgriff auf die einzelnen Investitionsmaßnahmengesetze ein rechtliches Grundgerüst für den Vorschriftenteil dieser Gesetze erarbeitet. Dieser Rahmen, der Bestandteil der einzelnen Investitionsmaßnahmengesetze werden soll, sieht folgende Bestimmungen vor:

- Unmittelbare Zulassung des Bauvorhabens durch Gesetz
- Möglichkeit ergänzender Festlegungen nach Inkrafttreten des Gesetzes
- Zulässigkeit der Enteignung sowie des dafür zu beachtenden Verfahrens
- Vorzeitige Besitzeinweisung vor dem Abschluß des Enteignungsverfahrens
- Verfahren bei Fällen ungeklärten Eigentums.

Ein erstes Investitionsmaßnahmengesetz soll auf dieser Grundlage unverzüglich in Angriff genommen werden, sobald die planerischen Unterlagen für ein erstes Verkehrswegevorbahn voraussichtlich im Herbst dieses Jahres vorliegen.

Der Deutsche Bundestag und die Bundesländer sollen über den erreichten Sachstand und das weitere Vorgehen unterrichtet werden.

...

c. Alternativen:

Keine.

d. Kosten:

Durch den Entwurf des rechtlichen Grundgerüsts werden keine Kosten verursacht. Die Kosten für das jeweilige Verkehrswegevorbahn "Deutsche Einheit" werden im Entwurf des jeweiligen vorhabenbezogenen Investitionsmaßnahmengesetzes aufgeführt werden.

Erläuterung
zum rechtlichen Grundgerüst
eines Investitionsmaßnahmengesetzes

I. Allgemeines

1. Auftrag

Zur Verfahrensverkürzung bei großen Investitions-
vorhaben enthält die Koalitionsvereinbarung vom
16. Januar 1991 (Seite 63) folgenden Auftrag:

"Der zügige Aufbau der Wirtschaft in den neuen
Bundesländern ist nur möglich, wenn Entscheidun-
gen über Großinvestitionen, insbesondere im Ver-
kehrsbereich, schnell getroffen und umgesetzt
werden können. Da dies mit den herkömmlichen Pla-
nungsverfahren nicht möglich ist, wird die Bun-
desregierung alle rechtlich möglichen Maßnahmen
zur Beschleunigung ergreifen.

Die zuständigen Ressorts werden beauftragt, un-
verzüglich Vorschläge für - zeitlich befristete
und regional beschränkte - allgemeine Gesetzesän-
derungen zur Verfahrensbeschleunigung zu erarbei-
ten.

In einer Ausnahmesituation kann es trotz der Ver-
kürzung des Rechtsschutzes verfassungsrechtlich
zulässig sein,

- die sonst vorgesehene behördliche Planungsent-
scheidung

- sowie die damit verbundenen Enteignungen im
Wege einer Legalenteignung

durch Maßnahmen Gesetze zu ersetzen.

...

Die zuständigen Ressorts werden in Abstimmung mit den Verfassungsressorts beauftragt, unverzüglich zu prüfen, bei welchen konkreten Einzelprojekten, insbesondere im Verkehrsbereich, die Voraussetzungen für solche Gesetze vorliegen."

Dem Auftrag, allgemeine Gesetzesänderungen zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Verkehrswege in den neuen Bundesländern zu erarbeiten, ist die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes nachgekommen, das am 8. Mai 1991 vom Kabinett verabschiedet worden ist.

Zur Verwirklichung von Verkehrsprojekten durch Investitionsmaßnahmengesetze hat die Bundesregierung am 9. April 1991 folgenden Beschluß gefaßt:

"1. Die Bundesregierung nimmt die "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" im Vorgriff auf den Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan zustimmend zur Kenntnis und beauftragt den Bundesminister für Verkehr, die Planung unverzüglich in die Wege zu leiten.

2. Das Bundeskabinett beauftragt den Bundesminister für Verkehr, für die "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" Investitionsmaßnahmengesetze vorzubereiten und die Ressortabstimmung hierüber einzuleiten."

Bei den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" handelt es sich um folgende Verkehrswegevorbaben:

Schiene

- 1) Lübeck/Hagenow-Stralsund
- 2) Hamburg-Büchen-Berlin
- 3) Uelzen-Salzwedel-Stendal
- 4) Hannover-Stendal-Berlin
- 5) Helmstedt-Magdeburg-Berlin
- 6) Eichenberg-Halle
- 7) Bebra-Erfurt
- 8) Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin
- 9) Leipzig-Dresden

Straße

- 10) Lübeck-Bundesgrenze (Stettin)
- 11) Hannover-Magdeburg-Berlin
- 12) Nürnberg-Leipzig-Berlin
- 13) Göttingen-Halle
- 14) Magdeburg-Halle
- 15) Bad Hersfeld/Kassel-Erfurt-Dresden-Görlitz
- 16) Erfurt-Schweinfurt

Wasserstraße

- 17) Mittellandkanal/Elbe-Havel-Kanal/Havel.

Dem Kabinettsbeschluss entsprechend ist mit den Planungen für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" begonnen worden. Dabei wird geprüft, für welche der vorgesehenen Maßnahmen - ggf. auch in Teilabschnitten - die Verwirklichung durch Investitionsmaßnahmengesetze möglich und erforderlich ist.

Zur Vorbereitung von Einzelgesetzen zur Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" ist ein rechtliches Grundgerüst für Investitionsmaßnahmengesetze erarbeitet worden. Es beinhaltet den Vorschriftenteil des Gesetzes und damit die Regelungen, die regelmäßig Bestandteil von Investitionsmaßnahmengesetzen sein sollen. Soweit die jeweilige Maßnahme Besonderheiten mit sich bringt, die im Vorschriftenteil des Gesetzes zu regeln sind, kann das einzelne Gesetz weitere besondere Vorschriften enthalten. Der Bau bzw. Ausbau erfolgt nach Plänen und Erläuterungen, die als Anlagen Bestandteile der jeweiligen Einzelgesetze werden.

2. Ziel

Ziel der Umsetzung der Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" durch Investitionsmaßnahmengesetze ist, durch die schnellstmögliche Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer zu leisten und darauf hinzuwirken, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen.

Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern befindet sich wegen des äußerst schwierigen Umstrukturierungsprozesses in einer historisch einmaligen Ausnahmesituation. Der Umstellungsprozeß von planwirtschaftlichen auf marktwirtschaftliche Verhältnisse, die Erblasten der sozialistischen Kommandowirtschaft, wie z. B. die technische Rückständigkeit der Betriebe, die Umstellung auf

neue, wettbewerbsfähige Güter, der Zusammenbruch der traditionellen Lieferbeziehungen zu den ehemaligen RGW-Staaten sowie die zunächst starke Verlagerung der Nachfrage auf westliche Produkte, haben die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern erheblich beeinträchtigt. Die Zahl der Arbeitslosen ist von rund 172.000 im Juli 1990 auf rund 1,069 Millionen im Juli 1991 gestiegen. Die Zahl der Kurzarbeiter betrug im Juli 1991 mehr als 1,6 Millionen. Bis Ende 1991 werden nach Prognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 1,2 Millionen Arbeitlose erwartet. Auch für 1992 ist danach noch nicht mit einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zu rechnen. Die Abwanderung aus den neuen in die alten Bundesländer ist nach wie vor erheblich.

Die Bundesregierung hat zur Belebung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und im Land Berlin ein umfassendes Paket von Maßnahmen in Gang gesetzt, das durch das Gemeinschaftswerk "Aufschwung-Ost" ergänzt wird. Investitionen größten Ausmaßes sind für die völlige Umstrukturierung der Wirtschaft erforderlich. Sie werden durch die Fördermaßnahmen der Bundesregierung möglich.

Wesentliche Faktoren hemmen jedoch den wirtschaftlichen Aufschwung. Hierzu gehören u. a. die mangelnde Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen, das Problem der ökologischen Altlasten und weiterhin die vielfach ungeklärten Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken und Unternehmen. Hierfür sind Maßnahmen zur Abhilfe in die Wege geleitet.

Ein besonders schwerwiegendes Hemmnis für den Aufschwung ist in der völlig unzureichenden Infrastruktur, insbesondere auch in der Verkehrsinfrastruktur, gegeben. Die Verkehrswege in den neuen Bundesländern befinden sich nach jahrzehntelanger Vernachlässigung zum größten Teil in einem desolaten Zustand. Schiene, Straße und Wasserstraße sind den Anforderungen des erheblich gestiegenen und weiter steigenden Verkehrs in keiner Weise gewachsen.

Die Verkehrswege in den alten wie in den neuen Bundesländern waren aus politischen und wirtschaftlichen Gründen vornehmlich in der Nord-Süd-Richtung ausgelegt. Nur 20 Landverkehrswege über die ehemalige innerdeutsche Grenze von 1.400 km Länge standen für den Transitverkehr von und nach Berlin und den Wechselverkehr mit der ehemaligen DDR zur Verfügung. Heute fehlen wichtige Ost-West-Achsen des Verkehrs, die zur Verbindung der alten und der neuen Bundesländer dringend erforderlich sind. Damit ist auch die Einbettung der neuen Bundesländer in den gesamteuropäischen Verkehr nicht gegeben.

Der Ausbaustand des Schienennetzes der Deutschen Reichsbahn läßt mit zahlreichen einspurigen Strecken mit veralteter Betriebstechnik und Langsamfahrstellen nur deutlich unterdurchschnittliche Geschwindigkeiten zu, die dem westdeutschen und westeuropäischen Niveau in keiner Weise entsprechen. Die Deutsche Reichsbahn, die durch den Wegfall der dirigistischen Transportlenkung bereits erhebliche Anteile am Güterverkehrsaufkommen verloren hat, droht hierdurch weiter ins Hintertreffen zu geraten. Auch im Personenreiseverkehr gerät die Bahn in die Rolle des unattraktiveren Verkehrsmittels gegenüber dem Pkw.

Die bestehenden Straßenverkehrswege sind zum größten Teil in einem unzumutbaren und nicht ausreichend verkehrssicheren Zustand. Die wenigen, schlecht ausgebauten Verbindungen behindern in Verbindung mit einem sprunghaft angestiegenen Verkehrsaufkommen den Reiseverkehr und den Austausch von Waren zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

Im Bereich der Binnenschifffahrt sind die Wasserstraßen in den neuen Ländern nicht für das Europaschiff ausgelegt, das Bemessungsgrundlage für den Ausbau der wichtigen Wasserstraßen in Westdeutschland war. Damit wird es der Binnenschifffahrt erheblich erschwert, als umweltfreundlichster Verkehrsträger ihren optimalen Beitrag zur Bewältigung des Güterverkehrsaufkommens zwischen neuen und alten Bundesländern zu leisten.

Den Verkehrsprojekten "Deutsche Einheit" kommt unter diesem Blickwinkel eine Schlüsselfunktion nicht nur für den Aufschwung, sondern in gleicher Weise für das verkehrliche Zusammenwachsen der alten und der neuen Bundesländer zu. Sie sind unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft in den neuen Bundesländern und deren wirtschaftliche Verflechtung mit den alten Bundesländern und in Europa, denn sie erhöhen wesentlich die Standortattraktivität großräumig bedeutsamer Siedlungsschwerpunkte.

Der langanhaltende wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland war nicht zuletzt auf ein leistungsfähiges Verkehrsnetz begründet. Gute Verkehrsverbindungen geben zugleich Anreize für Investitionen in strukturschwachen Ge-

bieten. Der wirtschaftliche Aufschwung in den neuen Bundesländern wird deshalb erheblich verzögert werden, wenn nicht unverzüglich ein länderübergreifendes leistungsfähiges Verkehrswege-netz entsteht, das Anreize für Investitionen schafft. Entsprechend sind auch die raumordnerischen Ausweisungen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in dem "Raumordnerischen Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern" zu verstehen. In diesem Konzept werden auch die siedlungsstrukturellen Folgerungen aufgezeigt.

Die Investitionsbereitschaft privater Unternehmer in den neuen Bundesländern hängt wesentlich davon ab, wie sich die verkehrliche Anbindung der möglichen Wirtschaftsstandorte darstellt. Auch die von der Treuhandanstalt zu privatisierenden Betriebe werden von Investoren wesentlich danach beurteilt, wie sich die Lage des Standortes im Gesamtverkehrsnetz der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

Die Erwartung der Bürger und der Wirtschaft auf unverzügliche Verbesserung der verkehrlichen Situation wird deshalb wesentlich dazu beitragen, die Investitionsbereitschaft zu fördern. Nur durch Investitionen werden der Erhalt bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern möglich. Ziel ist letztlich, eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie eine weitere Abwanderung in die alten Bundesländer mit allen damit verbundenen politischen und sozialen Problemen zu verhindern und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einen Schritt näher zu kommen. Außerdem führen Investitionen in diesem Bereich auch zu einer kurzfristigen Entschärfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

3. Planungsbeschleunigung durch Investitionsmaßnah- mengesetze

Der erwünschte wirtschaftsfördernde Effekt einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur kann nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Maßnahmen so schnell wie möglich verwirklicht werden. Wesentliches Hindernis hierfür sind nicht die Bauzeiten, sondern die langwierigen Planungsphasen. Für große Bauvorhaben im Verkehrsbereich vergehen vom ersten Planungsschritt bis zum Beginn der Bauausführung regelmäßig 10 - 20 Jahre.

Bei Anwendung des geltenden Planungsrechtes müßte auch für die Verkehrsinvestitionen in den neuen Bundesländern und für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" mit diesem Zeitbedarf gerechnet werden. Dabei geht es in den neuen Ländern anders als bisher in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur um eine Zukunftsvorsorge für ein weiterhin wachsendes Verkehrsaufkommen. Vielmehr ist überhaupt die Grundlage für ein den heutigen Ansprüchen des Verkehrs gerecht werdendes Verkehrsnetz zu schaffen. Mit dem 3. Oktober 1990 ist schlagartig eine neue Situation entstanden, der es im Hinblick auf die vom Grundgesetz gebotene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen gilt.

Administrative Maßnahmen können bereits dazu beitragen, daß Planungsverfahren zügiger durchzuführen sind als bisher. Wesentlicher Hinderungsgrund für eine administrative Beschleunigung von Planungsverfahren in den neuen Bundesländern ist jedoch, daß die planende Verwaltung sich dort nach wie vor

im Aufbau befindet. Für die Vielzahl der Vorhaben im Verkehrsbereich sind die personellen und materiellen Kapazitäten der Bauverwaltungen nicht ausreichend; die Fülle der zu planenden Vorhaben angesichts des immensen Nachholbedarfes würde auch eine Bauverwaltung in den elf alten Bundesländern rasch an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit führen. Deshalb sollen für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" private Planungsgesellschaften gegründet werden, die die Planung effizient organisieren und für die technische Arbeit private Planungsbüros aquirieren.

Eine wesentliche Beschleunigung der Planung kann bereits durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz erreicht werden, das sich z. Zt. im Gesetzgebungsverfahren befindet. Durch die mit diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung wird eine Reduzierung der Planungszeiten auf etwa die Hälfte der bisherigen Dauer erreicht werden. Für die Verkehrsprojekte "Deutsche Einheit" bedeutet dies, daß auch nach Maßgabe des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes mit einer reinen Planungszeit von 5 - 10 Jahren gerechnet werden muß, bevor mit dem Bau begonnen werden kann. Das heißt, daß sich an der bestehenden verkehrlichen Situation auf absehbare Zeit nichts wesentliches ändern würde. Der notwendige Beitrag zum kurzfristigen Wirtschaftsaufschwung in den neuen Bundesländern ist damit nicht möglich.

Die von der Bundesregierung eingesetzte "Arbeitsgruppe zur Prüfung von Möglichkeiten der Beschleunigung des Baus oder der Änderung insbesondere von Verkehrswege auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik" ist vor diesem Hintergrund in ihrem abschließenden Bericht vom 8. Januar 1991 zu dem Ergebnis gekommen, daß es in die-

ser Situation zulässig sein kann, die an sich der Verwaltung zugewiesene und fachgerichtlicher Kontrolle unterliegende unmittelbare Zulassung von Bauvorhaben im Verkehrsbereich durch Gesetz zu treffen.

Dabei ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich,

- die berechtigten Interessen Beteiligter zur Geltung zu bringen und - auch im Hinblick auf den grundrechtlich geschützten Bereich - in eine Abwägung einzubeziehen,
- in den einzelnen Investitionsmaßnahmengesetzen die Ausnahmesituation darzulegen, die es im konkreten Fall rechtfertigt, auf ein herkömmliches Planungsverfahren zu verzichten,
- die fachpolitische Bedeutung des mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgten Zwecks aufzuzeigen,
- den zeitlichen Vorteil von Investitionsmaßnahmengesetzen im Einzelfall und im Vergleich zu anderen Möglichkeiten der Beschleunigung zu begründen.

Diese einzelfallbezogene Darstellung wird Inhalt der Begründung der jeweiligen Investitionsmaßnahmengesetze sein. Dabei wird auch darzustellen sein, inwieweit das Verkehrsprojekt in seinem regionalen Bezug dazu beitragen kann, die angestrebten wirtschaftlichen Effekte zu verwirklichen.

4. Regelungsinhalt des rechtlichen Grundgerü-
stes eines Investitionsmaßnahmengesetzes

Der vorliegende Entwurf des rechtlichen Grundgerü-
stes eines Investitionsmaßnahmengesetzes beinhaltet
den Vorschriftenteil zukünftiger Einzelgesetze zur
Verwirklichung der Verkehrsprojekte "Deutsche Ein-
heit".

Der Entwurf sieht die Zulassung des Verkehrswege-
vorhabens nach Maßgabe der Pläne und Erläuterungen
vor, die als Anlage Teil des Gesetzes werden. Er
stellt klar, daß die Zulässigkeit der Baumaßnahme
von keinem weiteren behördlichen Einzelakt abhängt,
und mit dem Gesetz alle öffentlich-rechtlichen Be-
ziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den
durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend gere-
gelt werden (§ 1).

Der Entwurf sieht ferner Bestimmungen darüber vor,
in welchen Fällen die in den Plänen getroffenen
Festsetzungen nach Inkrafttreten des Gesetzes geän-
dert werden können. Es wird festgelegt, durch wen,
aus welchem Grund und in welchem Verfahren derarti-
ge Veränderungen vorgenommen werden können, soweit
Änderungen durch Rechtsverordnung des Bundesmini-
sters für Verkehr zulässig sind, wird zu deren
Überprüfung ein Normenkontrollverfahren vor dem
Bundesverwaltungsgericht eingeführt (§ 2).

Der Entwurf soll außerdem die Enteignung zugunsten
des Trägers des Vorhabens für zulässig erklären und
das Enteignungsverfahren, die Enteignungsentschä-
digung sowie das gerichtliche Verfahren zur Über-
prüfung dieser Entscheidung regeln (§ 3).

Regelungsgegenstand soll außerdem die vorzeitige Besitzeinweisung zugunsten des Trägers des Vorhabens sein, soweit eine Enteignung noch nicht erfolgt ist (§ 4).

Für die Fälle ungeklärter Eigentumsverhältnisse an Grundstücken ist die Bestellung eines Vertreters des Eigentümers für die Verfahren der Enteignung und der vorzeitigen Besitzeinweisung vorgesehen (§ 5).

Jedes einzelne vorhabenbezogene Investitionsmaßnahmengesetz schafft für das betreffende Verkehrswegevorhaben ein Sonderrecht, das dem allgemeinen und verkehrswegebezogenen Planungs- und Verfahrensrecht vorgeht. Neben dem Investitionsmaßnahmengesetz ist damit die Anwendung des Raumordnungsgesetzes, der Raumordnungsverordnung, des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundesbahngesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes sowie des Bundeswasserstraßengesetzes hinsichtlich ihrer verfahrensrechtlichen Regelungen nicht erforderlich, soweit dies im Investitionsmaßnahmengesetz nicht ausdrücklich anders bestimmt ist. Für die Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt sich dies zudem aus Artikel 1 Abs. 5 der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 27. Juni 1985 (85/337/EWG); danach gilt die Richtlinie nicht für Projekte, die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden.

In materieller Hinsicht werden jedoch insbesondere zur Ermittlung der bei der Zulassung des Bauvorhabens zu berücksichtigenden und abzuwägenden öffentlichen und privaten Belange sowie zur Wahrung der den Ländern und Gemeinden zustehenden Mitspracherechte Abstimmungen mit den zuständigen Behörden erforderlich sein, die sich inhaltlich an den oben genannten Gesetzen orientieren. Dies gilt insbesondere für die Raumverträglichkeit sowie die Umweltverträglichkeit des Vorhabens. Dem Gesetzgeber müssen für seine Entscheidung die Informationen zur Verfügung stehen, die ihn in die Lage versetzen, unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange eine Planungsentscheidung zu treffen. Mit der Erstellung der dafür erforderlichen planerischen Unterlagen einschließlich eines alle Untersuchungen zusammenfassenden Erläuterungsberichtes werden die oben erwähnten koordinierenden privaten Planungsgesellschaften betraut werden, die für den Bereich der Schienenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn und für den Bereich der Straßenprojekte "Deutsche Einheit" im Auftrag der Länder tätig werden.

Sie haben die Untersuchungen und Planunterlagen zu erstellen, die in der Erläuterung zu § 1 des rechtlichen Grundgerüsts eines Investitionsmaßnahmengesetzes im einzelnen aufgeführt sind.

Dazu ist es erforderlich, alle für die Erstellung der Planunterlagen notwendigen Informationen durch möglichst enge Kontakte mit den betroffenen Stellen

in möglichst schneller Weise zu gewinnen. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil förmliche Verfahren nicht vorgesehen sind.

Die die Planung vorbereitenden Stellen werden deshalb Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange einholen und auch die Betroffenen angemessen einbeziehen. In Zweifelsfällen ist mit den Ländern abzustimmen, welchen Fachbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Dies gilt insbesondere zur Berücksichtigung der Belange der Raumordnung sowie des Natur- und Umweltschutzes.

Bei der Erstellung der planerischen Unterlagen einschließlich der Trassenvarianten für die genaue Führung des Verkehrsweges sind durch die die Planung vorbereitenden Stellen alle zu berücksichtigenden Belange für die Abwägung zu ermitteln und zu bewerten. Die maßgeblichen Gründe für die Bewertung sind darzulegen. Auf dieser Grundlage ist ein Vorschlag für die vom Gesetzgeber vorzunehmende Gesamtabwägung zu machen und zu begründen. Dieser Vorschlag sollte sich insbesondere an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung sowie an dem geltenden Natur- und Umweltschutzrecht orientieren. Ziel ist es, durch Ersatz des herkömmlichen Planungsverfahrens in Gesetzesform die Zulässigkeit der Verkehrswegvorhaben deutlich schneller herbeizuführen; in materieller Hinsicht werden an der Qualität der planerischen Vorbereitung keine Abstriche gegenüber einer herkömmlichen Planung erfolgen.

Bei den Straßenverkehrsprojekten "Deutsche Einheit" wird den Obersten Straßenbaubehörden Gelegenheit gegeben, in Abstimmung mit den anderen betroffenen Trägern die öffentlichen Belange in die vorbereitende Abwägung einzubringen. Die planerischen Unterlagen werden über die Länder der Bundesregierung zugeleitet.

Die die Planung vorbereitenden Stellen unterrichten insbesondere auch die Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften über die Planung in geeigneter Weise. In dem dem Gesetzgeber vorzulegenden Erläuterungsbericht wird Auskunft darüber gegeben, welche Träger öffentlicher Belange, Gemeinden und sonstige Gebietskörperschaften Gelegenheit zur Stellungnahme hatten und auf welche Weise diese Stellungnahmen berücksichtigt worden sind.

Von besonderer Bedeutung ist, daß die betroffenen Bürger in geeigneter Weise und zum geeigneten Zeitpunkt über das Vorhaben und die Pläne unterrichtet werden und Gelegenheit zur Äußerung erhalten. Dies wird in der Regel durch Informations- und Erörterungsveranstaltungen in den von dem Vorhaben betroffenen Gemeinden geschehen. Anregungen und Bedenken von betroffenen Bürgern sind aufzunehmen und in die vorbereitenden Erwägungen einzubeziehen. Auch insoweit soll der Erläuterungsbericht, ggf. in Anlagen, Auskunft geben. Das Ergebnis ist gleichfalls im Erläuterungsbericht darzulegen.

Die endgültige Abwägung aller zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen und privaten Belange, die Auswahl unter mehreren alternativen Trassenvorschlägen sowie die endgültigen Festlegungen obliegen dem Gesetzgeber.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 regelt die Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Zulassung des Vorhabens. Die Zulassung bezieht sich auf die Baumaßnahme, die im einzelnen beschrieben wird. Es ist angegeben, um welchen Verkehrsweg es sich handelt, auf welchen Abschnitt der Baumaßnahme sich das Gesetz bezieht und ob es sich um den Bau eines neuen oder den Ausbau eines bestehenden Verkehrsweges handelt. Einbezogen sind die für den Betrieb des Verkehrsweges notwendigen Anlagen, z.B. Anlagen für die Stromzufuhr zur Elektrifizierung von Eisenbahnstrecken.

Absatz 1 Satz 1 nennt als Zweck der Baumaßnahme die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur als notwendige Voraussetzung zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Durch die Aufnahme des Gesetzesmotives in den Gesetzestext soll verdeutlicht werden, daß die unmittelbare Bauzulassung eines Verkehrswegevorbahens durch ein Investitionsmaßnahmengesetz in einer besonderen historischen und verfassungsrechtlich bedeutsamen Situation erfolgt: Es geht darum, durch die rasche Verbesserung der verbindenden Verkehrsinfrastruktur zwischen den alten und den neuen Bundesländern eine der notwendigen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern und für gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen. Zur Behebung der nach der Herstellung der Einheit Deutschlands in den neuen Bundesländern entstandenen wirtschaftlichen und verkehrlichen Ausnahmesituation ist es gerechtfertigt, die sonst der Verwaltung zustehende Zulassung von Verkehrswegevorbahen durch Gesetz auszusprechen.

Das Gesetz wird damit in den verfassungsrechtlichen Zusammenhang der Maßnahmen gestellt, die im weiteren Sinne der Verwirklichung und Vollendung der Einheit Deutschlands dienen.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ergibt sich für Verkehrswege der Bundeseisenbahnen (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) aus Artikel 73 Nr. 6, für Binnenwasserstraßen aus Artikel 74 Nr. 21 und für Fernverkehrsstraßen aus Artikel 74 Nr. 22 des Grundgesetzes. Die Wahrung der den Ländern bei der Planung und Bauzulassung von Bundesverkehrswegen zustehenden Mitspracherechte setzt die Beteiligung der von der Maßnahme betroffenen Länder bei der planerischen Vorbereitung des Vorhabens voraus. Die Rechte der betroffenen Länder werden zudem dadurch gewahrt, daß das Gesetz die Zustimmung des Bundesrates vorsieht. Ebenso bleiben die Rechte und Zuständigkeiten der Eisenbahnsondervermögen des Bundes unberührt.

Das Gesetz läßt das Verkehrswegevorbahn einschließlich notwendiger Folgemaßnahmen an anderen Anlagen unmittelbar zu (Absatz 2 Satz 1). Ein weiterer Ausführungsakt ist nicht erforderlich. Dem Gesetz kommt damit insgesamt eine vergleichbare Rechtswirkung zu, wie sie sonst durch einen Planfeststellungsbeschluß herbeigeführt wird. Neben dem Gesetz sind zur Zulassung der baulichen Maßnahmen keine weiteren öffentlich-rechtlichen Genehmigungen und Planfeststellungen erforderlich. Zum anderen regelt das Gesetz - ebenfalls wie ein Planfeststellungsbeschluß - rechtsgestaltend die Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen. Absatz 2 Satz 2 und 3 stellt dies in Anlehnung an den Wortlaut des § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes klar.

Wie bei einem Planfeststellungsbeschluß ergibt sich die Ausgestaltung der Baumaßnahme einschließlich der Folge- und Begleitmaßnahmen nicht allein aus dem Vorschriftenteil, sondern aus den Anlagen, bestehend aus zeichnerischen Darstellungen in den Plänen sowie weiteren Erläuterungen. Um diesen Rechtswirksamkeit zu verleihen, bestimmt Absatz 1 Satz 2 zum einen, daß die Pläne als Anlage Teile des Gesetzes sind; zum anderen verpflichtet der Wortlaut zum Bau bzw. Ausbau nach Maßgabe der Pläne.

Zu den Plänen gehören in der Regel folgende Unterlagen:

...

1. Erläuterungsbericht

Der Erläuterungsbericht in der Fassung, die ihm der Gesetzgeber gegeben hat, enthält die Beschreibung der Baumaßnahme. Hieraus ist im einzelnen ersichtlich, aus welchen Gründen der Gesetzgeber sich für eine von mehreren möglichen Trassen für den Verkehrsweg entschieden und andere in der Abwägung verworfen hat. Der Erläuterungsbericht enthält die Begründung für die getroffenen Festlegungen; er spiegelt die Abwägung wider, die der Gesetzgeber zwischen den zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belangen vorgenommen hat. Hierzu gehören die grundrechtlich geschützten Belange Privater ebenso wie die Rechte von Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, die der Gesetzgeber in seine Entscheidung einbezogen und berücksichtigt hat. Der Erläuterungsbericht beschreibt und bewertet die Wirkungen des Vorhabens auf die Umwelt, auch in Bezug auf die Raumverträglichkeit. Er ist somit der wichtigste Teil der Anlagen und der Begründung der getroffenen Entscheidung. Im Erläuterungsbericht wird auch dargelegt, wie sich das durch das Gesetz betroffene Verkehrsprojekt "Deutsche Einheit" in die Grundsätze der gesamtdeutschen Verkehrswegeplanung einfügt.

Der Erläuterungsbericht enthält weiterhin den Bericht des Planungsträgers über die durchgeführte Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange sowie die Beteiligung von Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften. Er gibt außerdem Aufschluß darüber, in welcher Weise die Betroffenen unterrichtet wurden und ihren Standpunkt vertreten konnten.

2. Übersichtskarte

Diese Übersichtskarte (in der Regel im Maßstab 1 : 100.000) stellt - soweit erforderlich - das Verkehrswegevorbahn in seiner Gesamtheit dar. Sie verdeutlicht die Linienführung des Vorhabens und dessen Lage im Gesamtverkehrsnetz der Bundesrepublik Deutschland.

...

3. Übersichtskarten im Maßstab 1 : 25.000

Diese Übersichtskarte enthält die Darstellung der gewählten Trasse sowie der vom Gesetzgeber geprüften Alternativen. Die Karte gibt dabei eine Übersicht über den jeweiligen Flächenbedarf.

4. Übersichtslageplan und -höhenplan (Längsschnitt)

Aus dieser Karte - in der Regel im Maßstab 1 : 5.000 - ist die Lage des Verkehrswegevorgabens und seine - auch höhenmäßige - Einbettung in die Landschaft im engeren Planungsraum ersichtlich.

5. Verzeichnis der Bauwerke, Wege, Gewässer, Versorgungsleitungen und sonstiger Anlagen

Das Bauwerkeverzeichnis enthält die Beschreibung der im Zusammenhang mit dem Vorhaben zu errichtenden Bauten; es ermöglicht darüber hinaus den Überblick über Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit der baulichen Maßnahme.

6. Querschnitte

Die Querschnitte geben die Abmessungen des Verkehrsweges, das Quergefälle, Lärmschutz- und Entwässerungseinrichtungen etc. im Schnitt rechtwinklig zur Achse des Verkehrsweges wieder.

7. Lageplan und Höhenplan

Lageplan und Höhenplan (in der Regel im Maßstab 1 : 1.000) zeigen die Baumaßnahme im Grundriß und im Aufriß. Sie enthalten im einzelnen alle Festlegungen, die zur Durchführung des Vorhabens getroffen worden sind. Nach diesen Plänen wird die Baumaßnahme gebaut.

...

8. Versorgungsleitungsplan

Nach diesem Plan werden alle von der Baumaßnahme betroffenen bzw. zu ändernden Versorgungsleitungen dargestellt, soweit sie nicht bereits in anderen Plänen enthalten sind.

9. Grunderwerbsverzeichnis

Dieses Verzeichnis enthält die Beschreibung der wegen der Baumaßnahme zu erwerbenden Flächen und Gebäude. Es führt die Eigentümer der Grundflächen, deren Nutzungsart und Größe sowie den Umfang der Inanspruchnahme auf.

10. Grunderwerbsplan

Der Grunderwerbsplan enthält in einem Maßstab, der die Grundstücksgrenzen erkennen läßt, die zu erwerbenden Flächen und Gebäude in zeichnerischer Darstellung. Außer der genauen Bezeichnung der Grundstücke und der Eigentümer werden die äußeren Begrenzungslinien der zu erwerbenden und vorübergehend in Anspruch zu nehmenden Flächen, Nutzungsbeschränkungen und weitere Einzelheiten dargestellt.

11. Ergebnisse der landschaftspflegerischen Begleitplanung

Im Sinne von § 8 Absatz 4 des Bundesnaturschutzgesetzes werden dargestellt

- der Zustand von Natur und Landschaft sowie die Auswirkungen des Verkehrswegevorbans
- Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im Zusammenhang mit dem Verkehrswegevorbans erforderlich sind.

...

Hieraus sind im wesentlichen die Abwägungen ersichtlich, die der Gesetzgeber zur Berücksichtigung der Belange von Natur und Umwelt vorgenommen hat.

12. Pläne mit Erläuterungen zum Lärmschutz

Diese Pläne beschreiben die Auswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf Lärmemissionen und die zur Verminderung des Lärms getroffenen Festlegungen (außer bei Binnenwasserstraßen).

Zu § 2

Da die Festlegungen des Verkehrsweges durch Gesetz getroffen werden, müßten Änderungen der getroffenen Festlegungen grundsätzlich ebenfalls durch Gesetz erfolgen. Die Regelungen des § 2 durchbrechen dieses Prinzip, um in bestimmten Fällen nach Inkrafttreten des Gesetzes beschleunigt Änderungen der Pläne vornehmen zu können.

Absatz 1 ermöglicht Planänderungen für den Fall, daß nach dem Inkrafttreten des Gesetzes der Ausführung des Vorhabens entgegenstehende Tatsachen bekannt werden, die - wenn sie dem Gesetzgeber bekannt gewesen wären - zu anderen Festlegungen geführt hätten. Für diesen Fall wird der Bundesminister für Verkehr ermächtigt, die Pläne nach § 1 durch Rechtsverordnung zu ändern. Er hat dabei die Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen. Dabei werden insbesondere auch die grundrechtlich Betroffenen in das Entscheidungsverfahren einbezogen. Die Grundzüge der Planung müssen durch die Rechtsverordnung unberührt bleiben.

Absatz 2 sieht darüber hinaus drei Fallkonstellationen vor, in denen die sonst für Planfeststellungen nach den jeweiligen Fachplanungsgesetzen zuständigen Behörden zusätzliche Regelungen zu den Festlegungen der Pläne nach § 1 bzw. nach § 2 Abs. 1 zu treffen hat:

...

- 23 -

Absatz 2 Nr. 1 ermöglicht solche zusätzlichen Regelungen, wenn der Gesetzgeber der nach dem Fachplanungsrecht zuständigen Behörde eine abschließende Entscheidung in den Plänen nach § 1 ausdrücklich vorbehalten hat. Dies wird z. B. dann der Fall sein, wenn sich im Zeitpunkt der Entscheidung des Gesetzgebers notwendige Kenntnisse nicht mit vertretbarem Aufwand beschaffen lassen. Hierbei wird zu beachten sein, daß der Behörde nur solche Entscheidungen vorbehalten werden, die die grundsätzlichen Festlegungen des Gesetzgebers und die zugrunde liegenden Abwägungen unberührt lassen.

Absatz 2 Nr. 2 regelt den Fall, daß erst nach Inkrafttreten des Gesetzes Wirkungen des Vorhabens oder der festgelegten Anlagen auf benachbarte Grundstücke auftreten, die vom Gesetzgeber nicht vorhergesehen wurden, und der Betroffene Vorkehrungen oder Anlagen verlangt, die die nachteiligen Wirkungen ausschließen.

Absatz 2 Nr. 3 erfaßt die Fälle, in denen nach Inkrafttreten des Gesetzes Planänderungen von nur unwesentlicher Bedeutung erforderlich sind, gleich aus welchem Grund sie herrühren. In diesen Fällen wäre es wegen der Geringfügigkeit der erforderlichen Änderung unverhältnismäßig, eine Änderung des Gesetzes durch den Gesetzgeber vorzusehen oder eine Rechtsverordnung nach Absatz 1 zu erlassen.

Für das von der Planfeststellungsbehörde zu beachtende Verfahren knüpft Absatz 2 Satz 2 und 3 an das bestehende Verwaltungsverfahrensrecht an. So entscheidet die Behörde in den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 durch Beschluß. Es gelten die verfahrensrechtlichen Regelungen der §§ 74 bis 76 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes bzw. die entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder.

Absatz 3 unterwirft die Rechtsverordnungen des Bundesministers für Verkehr, die aufgrund des Absatzes 1 erlassen werden, einem besonderen Normenkontrollverfahren, das auf Antrag vom Bundesverwaltungsgericht durchzuführen ist. Für das gericht-

...

liche Verfahren gilt § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend. Damit wird in Anlehnung an Regelungen zur Nachprüfung untergesetzlicher landesrechtlicher Normen (zum Beispiel Bebauungspläne) ein effektiver Rechtsschutz bei Planänderungen durch Rechtsverordnungen gewährt.

Zu § 3

§ 3 regelt für die Enteignung das Verwaltungsverfahren, die Enteignungsentschädigung und das gerichtliche Verfahren, indem auf die entsprechenden Vorschriften des Baugesetzbuchs verwiesen wird. Das Gesetz verzichtet auf eine grundsätzlich mögliche Enteignung durch Gesetz; es beschränkt sich auf die Erklärung der Zulässigkeit der Enteignung. Die Vorschrift ist angelehnt an den Wortlaut des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes.

Zu § 4

§ 4 übernimmt die Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes über die vorzeitige Besitzeinweisung. Durch die Regelungen wird sichergestellt, daß nach Inkrafttreten des Gesetzes die benötigten Grundstücke schon dann für Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden können, wenn eine Enteignung noch nicht erfolgt ist.

Die Vorschrift enthält hierfür die erforderlichen Verfahrens- und Entschädigungsregelungen. Dabei sorgt Absatz 4 Satz 3 einerseits für eine zügige Verfahrensdurchführung; andererseits erlaubt die Vorschrift, die Belange der betroffenen Eigentümer zu berücksichtigen und z. B. unzumutbare Räumungsfristen zu vermeiden.

Zu § 5

§ 5 trifft - wiederum in Anlehnung an das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - Vorsorge für die Fälle, in denen Unkenntnis über die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück

...

- 25 -

besteht. Hiermit muß in den neuen Bundesländern auch weiterhin gerechnet werden.

Wenn sich der Eigentümer eines Grundstücks trotz hinreichender Bemühungen nicht ermitteln läßt und eine weitere Klärung der Eigentumsverhältnisse mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden wäre, so soll für den nicht bekannten Eigentümer ein Vertreter handeln können, wenn es um die Enteignung (§ 3) und die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 4) geht.

Vorsorglich wird für diese Fälle bestimmt, daß ein Vertreter bestellt wird, der die Interessen des Eigentümers treuhänderisch wahrnimmt. Für die Haftung und die Vergütung des Vertreters wird auf die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes verwiesen.

Zu § 6

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 3
zur Kabinettsache des BMV
vom 20. Aug. 1991
A 30/20.71.10-02/115 Va 91

Beschlußvorlage zur Kabinetttvorlage
Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaß-
nahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte
"Deutsche Einheit"

Die Bundesregierung nimmt die Absicht des Bundesministers für
Verkehr,

- auf der Grundlage des vorgelegten rechtlichen Grundgerüsts
für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung von Verkehrs-
projekten "Deutsche Einheit" konkrete Einzelgesetze vorzubereiten sowie
- die Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Länder über
die Konzeption, den Inhalt und die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen von Investitionsmaßnahmengesetzen zu unterrichten,

zustimmend zur Kenntnis.

Entwurf eines Gesetzes über den Bau/Ausbau der Eisenbahnstrecke/Bundesfernstraße/Bundeswasserstraße.....

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zulassung des Vorhabens

(1) Zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist als Teil der hierfür notwendigen Infrastruktur die Eisenbahnstrecke/Bundesfernstraße/Bundeswasserstraße..... im Abschnitt einschließlich der für den Betrieb des Verkehrsweges notwendigen Anlagen zu bauen/auszubauen. Der Bau/Ausbau erfolgt nach Plänen, die diesem Gesetz als Anlagen 1 bis beigefügt sind.

(2) Durch dieses Gesetz ist die Zulässigkeit der Baumaßnahme einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihr berührten öffentlichen Belange festgestellt. Weitere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen sind nicht erforderlich. Mit diesem Gesetz werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

§ 2

Ergänzende Regelungen

(1) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Pläne nach § 1 unter Einhaltung der Grundzüge der Planung zu ändern, soweit nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen. Der Bundesminister für Verkehr hat dabei eine Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen.

(2) Die nach dem Bundesbahngesetz/Bundesfernstraßengesetz/Bundeswasserstraßengesetz für Planfeststellungen zuständige Behörde hat zusätzliche Regelungen zu treffen,

1. soweit ihr die abschließende Entscheidung in den Plänen nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 vorbehalten ist,
2. wenn nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der Pläne nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auftreten und der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangt, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen,
3. soweit es sich um Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung handelt.

Die Behörde trifft die ihr nach Satz 1 übertragenen Regelungen durch Beschluß. Auf das Verfahren finden die für die Planfeststellung geltenden verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften Anwendung.

(3) Über die Gültigkeit der Rechtsverordnungen nach Absatz 1 entscheidet auf Antrag das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit. Auf das Verfahren finden die Vorschriften des § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechende Anwendung.

§ 3

Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren

(1) Die Enteignung zugunsten der Träger der Vorhaben ist zulässig, soweit sie zur Ausführung der in den Plänen nach § 1 und § 2 Abs. 1 und 2 festgestellten Bauvorhaben notwendig ist.

(2) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 103 des Baugesetzbuchs.

(3) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104 bis 122 des Baugesetzbuchs mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 116 des Baugesetzbuchs) der § 4 dieses Gesetzes gilt.

(4) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 232 in Verbindung mit § 246 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Baugesetzbuchs entsprechend.

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung des Verkehrsweges benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt soll auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Be-

sitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festgesetzt werden. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen. Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist sofort vollziehbar.

(5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

§ 5

Vertreter des Eigentümers

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 3 und 4 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet Anwendung.

§ 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Abschrift

M u s t e r e n t w u r f

für die Neufassung der Allgemeinen Bestimmungen der Länderstraßengesetze (1976)

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen§ 1 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen. Für die Bundesfernstraßen gilt es nur, soweit es diese Straßen ausdrücklich erwähnt.

§ 2 Öffentliche Straßen

- (1) Öffentliche Straßen sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.
- (2) Zu den öffentlichen Straßen gehören
 1. der Straßenkörper; das sind insbesondere der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen,
 2. der Luftraum über dem Straßenkörper;
 3. das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen und Anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, und die Bepflanzung;
 4. die Nebenanlagen; das sind solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung dienen, wie Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Läger, Lagerplätze, Ablagerungs- und Entnahmestellen, Hilfsbetriebe und -einrichtungen.

§ 3 Einteilung der öffentlichen Straßen

- (1) Die öffentlichen Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgende Straßengruppen eingeteilt:
 1. Landesstraßen; das sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 2. Kreisstraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 3. Gemeindestraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde oder dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 4. Sonstige öffentliche Straßen.

- (2) Zu den Straßen im Sinne des Absatzes 1 gehören jeweils auch die Gehwege und Radwege mit eigenem Straßenkörper, soweit sie im Zusammenhang mit einer Straße stehen und mit dieser im wesentlichen gleichlaufen.

§ 4 Straßenverzeichnisse und Straßennummern

Für Landesstraßen und Kreisstraßen werden Straßenverzeichnisse geführt. Die oberste Straßenbaubehörde bestimmt die Nummerung der Landesstraßen und Kreisstraßen. Für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen können die Verzeichnisse in vereinfachter Form (Bestandsverzeichnisse) eingerichtet werden. Das Nähere über Zuständigkeit der Behörden, Einrichtung und Inhalt der Verzeichnisse und die Einsichtnahme in diese wird durch gemeinsame Rechtsverordnung (Behörde nach Landesrecht) geregelt.

§ 5 Ortsdurchfahrten

- (1) Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Landesstraße oder Kreisstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Geschlossene Ortslage ist der Teil des Gemeindegebietes, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder ihr entzogenes Gelände oder einseitige Bebauung unterbrechen den Zusammenhang nicht.
- (2) (Die Zuständigkeit für die Festsetzung der Grenzen der Ortsdurchfahrt wird nach Landesrecht geregelt.) Mit Zustimmung der Behörde nach Landesrecht kann die Grenze der Ortsdurchfahrt abweichend von der Regel des Absatz 1 festgesetzt werden, wenn die Länge der Ortsdurchfahrt wegen der Art der Bebauung in einem offensichtlichen Mißverhältnis zur Einwohnerzahl der Gemeinde steht oder, wenn die Verknüpfung mit dem Ortsstraßennetz oder sonstige wesentliche Gesichtspunkte eine Abweichung rechtfertigen.
- (3) Ist die Ortsdurchfahrt erheblich breiter angelegt als die anschließende freie Strecke der Landesstraße oder der Kreisstraße, so ist im Einvernehmen mit der Gemeinde auch die seitliche Begrenzung der Ortsdurchfahrt festzulegen. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet die Behörde nach Landesrecht.
- (4) (Zuständigkeit ist nach Landesrecht zu fassen.) Sondervorschriften für Kreisstraßenortsdurchfahrten. Gilt nur für Hessen.
- (5) Reicht die Ortsdurchfahrt einer Landesstraße für den Durchgangsverkehr nicht aus, so kann die (Behörde nach Landesrecht) auf Vorschlag der Gemeinde eine Straße, die nach ihrem Ausbauzustand für die Aufnahme des Durchgangsverkehrs geeignet ist und an die Landesstraße nach beiden Seiten anschließt, als zusätzliche Ortsdurchfahrt festsetzen.

§ 6 Widmung

- (1) Die Widmung einer Straße für den öffentlichen Verkehr verfügt (nach Landesrecht). Ist die widmende Straßenbaubehörde nicht Organ des Trägers der Straßenbaulast, so ist zur Widmung dessen schriftliche Zustimmung erforderlich. Soll ein anderer als eine Gebietskörperschaft Träger der Straßenbaulast werden, so verfügt die Widmung auf seinen schriftlichen Antrag die Straßenaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten sind in der Verfügung festzulegen. Mit der Widmung ist festzustellen, welcher Straßengruppe nach § 3 Abs. 1 die Straße angehört (Einstufung).
- (2) Voraussetzung für die Widmung ist, daß der Träger der Straßenbaulast Eigentümer des der Straße dienenden Grundstücks ist oder der Eigentümer und ein sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter der Widmung zugestimmt hat oder der Träger der Straßenbaulast den Besitz durch Vertrag, durch Einweisung oder in einem sonstigen gesetzlich geregelten Verfahren erlangt hat.
- (3) Die Widmung ist öffentlich bekanntzumachen. (Die Art der Bekanntmachung ist nach Landesrecht zu regeln.)
- (4) Bei Straßen, deren Bau in einem Planfeststellungs- oder Flurbereinigungsverfahren geregelt wird, kann die Widmung in diesem Verfahren mit der Maßgabe verfügt werden, daß sie mit der Verkehrsübergabe wirksam wird, wenn die Voraussetzungen des Absatz 2 in diesem Zeitpunkt vorliegen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Zeitpunkt der Verkehrsübergabe, die Straßengruppe sowie Beschränkungen der Widmung der das Straßen- oder Bestandsverzeichnis führenden Behörden unverzüglich anzuzeigen. Diese (bzw. der Träger der Straßenbaulast) hat die öffentliche Bekanntmachung zu veranlassen. (Die einzelnen Länder sollen prüfen, ob sie den Bebauungsplan mit hineinnehmen).
- (5) Wird eine Straße verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt, so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Einer öffentlichen Bekanntmachung nach Abs. 4 bedarf es nicht.
- (6) Durch bürgerlich-rechtliche Verfügungen oder durch Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung oder der Enteignung über die der Straße dienenden Grundstücke oder Rechte an ihnen wird die Widmung nicht berührt.

§ 7 Umstufung

- (1) Ändert sich die Verkehrsbedeutung einer Straße, so ist sie in die entsprechende Straßengruppe umzustufen (Aufstufung, Abstufung).
- (2) (Die Zuständigkeit für die Umstufungsverfügung wird nach Landesrecht geregelt.)
- (3) Die Umstufung ist öffentlich bekanntzumachen. (Die Art der Bekanntmachung ist nach Landesrecht zu regeln.)

- (4) Die Umstufung soll nur zum Ende eines Haushaltsjahres ausgesprochen und drei Monate vorher angekündigt werden. Im Einvernehmen mit dem neuen Träger der Straßenbaulast kann ein anderer Zeitpunkt für das Wirksamwerden bestimmt werden.
- (5) § 6 Abs. 5 und 6 gelten entsprechend. Die Umstufung wird mit der Ingebrauchnahme für den neuen Verkehrszweck wirksam.

§ 8 Einziehung

- (1) Eine Straße kann eingezogen werden, wenn sie keine Verkehrsbedeutung mehr hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen. (Satz 2: Art und Weise der Einziehung nach Landesrecht). Die Teileinziehung einer Straße ist zulässig, wenn nachträglich Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden.
- (2) Die Absicht der Einziehung ist drei Monate vorher in den Gemeinden, die die Straße berührt, öffentlich bekanntzumachen, um Gelegenheit zu Einwendungen zu geben. Von der Bekanntmachung kann abgesehen werden, wenn die zur Einziehung vorgesehenen Teilstrecken in den in einem Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht worden sind oder Teilstrecken im Zusammenhang mit Änderungen von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3) eingezogen werden sollen.
- (3) Die Einziehung ist öffentlich bekanntzumachen. In der Einziehungsverfügung ist der Tag zu bestimmen, an dem die Eigenschaft als öffentliche Straße endet.
- (4) Mit der Einziehung entfallen Gemeingebrauch (§ 14) und widerrechtliche Sondernutzungen (§ 18).
- (5) Wird eine Straße begradigt, unerheblich verlegt oder in sonstiger Weise den verkehrlichen Bedürfnissen angepaßt und wird damit ein Teil der öffentlichen Straße dem Verkehr nicht nur vorübergehend entzogen, so gilt dieser Teil mit der Sperrung als eingezogen. Einer Ankündigung und öffentlicher Bekanntmachung bedarf es in diesem Falle nicht.

§ 9 Straßenbaulast

- (1) Die Straßenbaulast umfaßt alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außer Stande sind, haben die Straßenbaubehörden auf einen nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen hinzuweisen.
- (2) Die Träger der Straßenbaulast sollen nach besten Kräften über die ihnen nach Abs. 1 obliegenden Aufgaben hinaus die öffentlichen Straßen von Schnee räumen und bei Schnee- und Eisglätte streuen.

§ 10 Hoheitsverwaltung, bautechnische Sicherheit

- (1) Die mit dem Bau und der Unterhaltung sowie der Überwachung der Verkehrssicherheit der Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Pflichten obliegen den Organen und Bediensteten der damit befaßten Körperschaften und Behörden als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit.
- (2) Die Straßen sind so herzustellen und zu unterhalten, daß sie den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere den allgemeinen Regeln der Baukunst und der Technik genügen. Genehmigungen, Erlaubnisse, Anzeigen oder Abnahmen bedarf es nicht, wenn die Bauwerke unter verantwortlicher Leitung der Straßenbaubehörde eines Landes oder einer Gemeinde von mehr als Einwohner ausgeführt und unterhalten werden.

§ 11 Wechsel der Straßenbaulast

- (1) Beim Übergang der Straßenbaulast von einer Gebietskörperschaft auf eine andere gehen das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, entschädigungslos auf den neuen Träger der Straßenbaulast über.
- (2) Abs. 1 gilt nicht für
 1. das Eigentum an Nebenanlagen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4);
 2. das Eigentum an Leitungen, die der bisherige Träger der Straßenbaulast für Zwecke der öffentlichen Versorgung in die Straße verlegt hat;
 3. Ansprüche auf Entgelt für die Duldung von Versorgungsleitungen, wenn die Straßenbaulast von einer Gemeinde auf eine andere Gebietskörperschaft übergegangen ist;
 4. Verbindlichkeiten des bisherigen Trägers der Straßenbaulast aus der Durchführung früherer Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen. Soweit diese Verbindlichkeiten dinglich gesichert sind, hat der neue Eigentümer einen Befreiungsanspruch.
- (3) Hat der bisherige Eigentümer berechtigterweise besondere Anlagen in der Straße gehalten, so ist der neue Eigentümer verpflichtet, diese in dem bisherigen Umfang zu dulden. § 16 und § 18 Abs. 4 gelten entsprechend.
- (4) Der bisherige Träger der Straßenbaulast hat dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, daß er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat.
- (5) Bei Einziehung einer Straße kann der frühere Träger der Straßenbaulast innerhalb eines Jahres verlangen, daß ihm das Eigentum an Straßengrundstücken mit den in Abs. 1 genannten Rechten und Pflichten unentgeltlich übertragen wird, wenn es vorher nach Abs. 1 übergegangen war. Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 12 Grundbuchberichtigung und Vermessungen

- (1) Bei Übergang des Eigentums an Straßen nach § 11 Abs. 1 hat der neue Träger der Straßenbaulast unverzüglich den Antrag auf Berichtigung des Grundbuches zu stellen.
(Satz 2 wird nach Landesrecht gefaßt.)
- (2) Für die Eintragung des Eigentumsübergangs in das Grundbuch nach § 11 Abs. 1 werden Gebühren und Auslagen nach dem Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung) in der Fassung vom 26. Juli 1957 (BGBI. I S. 960) nicht erhoben.
- (3) Die Kosten für eine Vermessung oder Abmarkung des übergegangenen Grundstücks oder Grundstücksteils hat der bisherige Träger der Straßenbaulast zu tragen oder zu erstatten.

§ 13 Eigentumserwerb

- (1) Der Träger der Straßenbaulast hat auf Antrag des Eigentümers oder eines sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke oder dingliche Rechte daran zu erwerben. Kommt innerhalb der Frist von 4 Jahren nach Antragstellung zwischen dem Eigentümer oder einem sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten und dem Träger der Straßenbaulast eine Einigung über den Erwerb der Grundstücke oder der dinglichen Rechte nicht zustande, so kann der Eigentümer oder der sonst zur Nutzung dinglich Berechtigte die Enteignung verlangen. Im Übrigen gelten die allgemeinen Vorschriften über die Enteignung.
- (2) Abs. 1 gilt nicht, wenn und solange dem Träger der Straßenbaulast eine Dienstbarkeit oder ein sonstiges dingliches Recht eingeräumt ist, das den Bestand der Straße sichert.
- (3) Bis zum Erwerb der für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke stehen dem Träger der Straßenbaulast die Rechte und Pflichten des Eigentümers der Ausübung nach in dem Umfang zu, wie es die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erfordert.

§ 14 Gemeingebrauch

Der Gebrauch der Straßen ist jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Hierbei hat der fließende Verkehr den Vorrang vor dem ruhenden Verkehr. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt. Die Erhebung von Gebühren für den Gemeingebrauch bedarf einer besonderen gesetzlichen Regelung.

§ 15 Beschränkungen des Gemeingebrauchs

Der Gemeingebrauch kann ~~vorbehaltlich anderer Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden~~ durch die Straßenbaubehörden beschränkt werden, wenn dies wegen des baulichen Zustandes der Straße notwendig ist. Die Beschränkungen sind von der Straßenbaubehörde in einer den Verkehrsbedürfnissen entsprechenden Weise kenntlich zu machen.
(Satz 3 ist nach Landesrecht zu regeln.)

§ 16 Vergütung von Mehrkosten

Wenn eine Straße wegen der Art des Gemeingebrauchs durch einen anderen aufwendiger hergestellt oder ausgebaut werden muß, als es dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entspricht, hat der andere dem Träger der Straßenbaulast die Mehrkosten für den Bau und die Unterhaltung zu vergüten. Das gilt nicht für Haltestellenbuchten für den Linienverkehr. Der Träger der Straßenbaulast kann angemessene Vorschüsse oder Sicherheiten verlangen.

§ 17 Verunreinigung

Wer eine Straße über das übliche Maß hinaus verunreinigt, hat die Verunreinigung ohne Aufforderung unverzüglich zu beseitigen; andernfalls kann der Träger der Straßenbaulast die Verunreinigung auf Kosten des Verursachers beseitigen. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

§ 18 Sondernutzung

- (1) Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. Die Gemeinde kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in Gemeindestraßen von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde (Behörde nach Landesrecht).
- (2) Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. Sie kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, hat sie eine widerruflich erteilte Erlaubnis zu widerrufen, wenn die Straßenbaubehörde dies aus Gründen des Straßenbaues oder der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs verlangt.
- (3) Der Erlaubnisnehmer hat gegen den Träger der Straßenbaulast keinen Ersatzanspruch bei Widerruf der Erlaubnis oder bei Sperrung, Änderung oder Einziehung der Straße.
- (4) Der Erlaubnisnehmer hat Anlagen so zu errichten und zu unterhalten, daß sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung sowie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Arbeiten an der Straße bedürfen der Zustimmung der Straßenbaubehörde. Der Erlaubnisnehmer hat auf Verlangen der für die Erlaubnis zuständigen Behörde die Anlagen auf seine Kosten zu ändern und alle Kosten zu ersetzen, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Sondernutzung entstehen. Hierfür kann der Träger der Straßenbaulast angemessene Vorschüsse und Sicherheiten verlangen.
- ~~(5) Unwiderrufliche Nutzungsrechte, die von früher her bestehen, können zur Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs durch Enteignung aufgehoben werden. § 48 (Enteignung) gilt entsprechend. Das gleiche gilt für Sondernutzungen, für die eine Erlaubnis auf Zeit erteilt worden ist.~~

Vermerk:

Abs. 5 gehört in die Übergangsvorschriften.

§ 19 Besondere Veranstaltungen

Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßennutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis nach § 18. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen.

§ 20 Unerlaubte Benutzung einer Straße

Wird eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt oder kommt der Erlaubnisnehmer seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen. Sind solche Anordnungen nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich oder nicht erfolgversprechend, so kann sie den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen.

§ 21 Gebühren für Sondernutzungen

Für Sondernutzungen können Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu.

(Satz 3 regelt die Ermächtigung zum Erlaß von Gebührenordnungen und ist nach Landesrecht zu fassen).

Die Landkreise und Gemeinden können die Gebühren durch Satzung regeln, soweit ihnen die Sondernutzungsgebühren zustehen. Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen.

§ 22 Straßenanlieger

- (1) Zufahrten zu Landes- und Kreisstraßen außerhalb der zur Erschließung bestimmten Teile der Ortsdurchfahrt sowie zu Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage gelten als Sondernutzung im Sinne des § 18, wenn sie neu angelegt oder geändert werden. Eine Änderung liegt auch vor, wenn eine Zufahrt gegenüber dem bisherigen Zustand einem erheblich größeren oder einem andersartigen Verkehr als bisher dienen soll. Den Zufahrten stehen die Anschlüsse nicht öffentlicher Wege gleich.
- (2) Einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 bedarf es nicht für die Anlage neuer oder die Änderung bestehender Zufahrten.
 1. im Zusammenhang mit der Errichtung oder erheblichen Änderung baulicher Anlagen, wenn die (Behörde nach Landesrecht) nach § 24 Abs. 2 zugestimmt oder nach § 24 Abs. 8 eine Ausnahme zugelassen hat,
 2. in einem Flurbereinigungsverfahren, wenn die Straßenbaubehörde zugestimmt hat.

- (3) Für die Unterhaltung der Zufahrten, die nicht auf einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 beruhen, gelten § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 sowie § 20 entsprechend.
- (4) Werden auf Dauer Zufahrten oder Zugänge durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, so hat der Träger der Straßenbaulast einen angemessenen Ersatz zu schaffen oder, soweit dies nicht zumutbar ist, eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Mehrere Anliegergrundstücke können durch eine gemeinsame Zufahrt angeschlossen werden, deren Unterhaltung nach Abs. 3 den Anliegern gemeinsam obliegt. Die Verpflichtung nach Satz 1 entsteht nicht, wenn die Grundstücke eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzen oder wenn die Zufahrten auf einer widerruflichen Erlaubnis beruhen.
- (5) Werden für längere Zeit Zufahrten oder Zugänge durch Straßenarbeiten unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, ohne daß von Behelfsmaßnahmen eine wesentliche Entlastung ausgeht, und wird dadurch die wirtschaftliche Existenz eines anliegenden Betriebes gefährdet, so kann dessen Inhaber eine Entschädigung in der Höhe des Betrages beanspruchen, der erforderlich ist, um das Fortbestehen des Betriebes bei Anspannung der eigenen Kräfte und unter Berücksichtigung der gegebenen Anpassungsmöglichkeiten zu sichern. Der Anspruch richtet sich gegen den, zu dessen Gunsten die Arbeiten im Straßenbereich erfolgen. Abs. 4 Satz 3 gilt entsprechend.
- (6) Soweit es die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erfordert, kann die Straßenbaubehörde nach Anhörung der Betroffenen anordnen, daß Zufahrten oder Zugänge geändert oder verlegt oder, wenn das Grundstück eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzt, beschlössen werden. Abs. 4 gilt entsprechend. Die Befugnis zum Widerruf einer Erlaubnis für Zufahrten nach § 18 Abs. 2 bleibt unberührt.
- (7) Wird durch den Bau oder die Änderung einer Straße der Zutritt von Licht oder Luft zu einem Grundstück auf Dauer entzogen oder erheblich beeinträchtigt, so hat der Träger der Straßenbaulast für dadurch entstehende Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren.
- (8) Hat der Entschädigungsberechtigte die Entstehung eines Vermögensnachteiles mit verursacht, so gilt § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend.

§ 23 Sonstige Benutzung

- (1) Die Benutzung der Straßen ist nach bürgerlichem Recht zu regeln, wenn der Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt wird. Dies gilt bei einer Benutzung für Zwecke der öffentlichen Versorgung und Entsorgung auch dann, wenn der Gemeingebrauch nur für kurze Dauer beeinträchtigt wird.
- (2) In Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, hat der Träger der Straßenbaulast auf Antrag der Gemeinde die Verlegung von Leitungen, die für Zwecke der öffentlichen Ver- und Entsorgung der Gemeinde erforderlich sind, un-

entgeltlich zu gestatten, wenn die Verlegung in die in seiner Baulast befindlichen Straßenteile notwendig ist.

- (3) Im übrigen dürfen in Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, Versorgungsleitungen sowie Leitungen zur Abwasserbeseitigung nur mit Zustimmung der Gemeinde verlegt werden. Die Zustimmung ist zu erteilen, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Will die Gemeinde die Zustimmung versagen, so bedarf sie hierzu der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (Oberen Kommunalaufsichtsbehörde). Der Zustimmung bedarf es nicht, wenn es sich um Leitungen eines Versorgungsunternehmens handelt, das das Recht hat, die Gemeindestraßen zur Versorgung des Gemeindegebietes zu benutzen.
- (4) Soweit eine vertragliche Regelung nicht besteht, gilt § 18 Abs. 4 entsprechend.

§ 24 Bauliche Anlagen an Straßen

- (1) Außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten dürfen längs der Landes- oder Kreisstraßen
1. Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,
 2. bauliche Anlagen im Sinne der ... (Landesbauordnung), die über Zufahrten an Landes- oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen,
- nicht errichtet werden. Satz 1 Nr. 1 gilt entsprechend für Aufschüttungen oder Abgrabungen größeren Umfangs. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (2) Im übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der (Behörde nach Landesrecht), wenn
1. bauliche Anlagen längs der Landes- oder Kreisstraße in einer Entfernung bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,
 2. bauliche Anlagen auf Grundstücken, die außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Bundesstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit nach Satz 1 gilt entsprechend für bauliche Anlagen, die nach der Landesbauordnung anzeigepflichtig sind. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

- (3) Die Zustimmung nach Abs. 2 darf nur versagt oder mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden, soweit dies wegen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung nötig ist.

- (4) Bei geplanten Straßen gelten die Beschränkungen der Abs. 1 und 2 von Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 39 Abs. 7). Die Baugenehmigungsbehörden sollen von einer ihnen gesetzlich zustehenden Möglichkeit, eine Baugenehmigung schon in einem früheren Zeitpunkt zu verweigern, Gebrauch machen.
- (5) Bedürfen die baulichen Anlagen im Sinne des Abs. 2 keiner Baugenehmigung oder keine Genehmigung nach anderen Vorschriften, so tritt an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung der (Behörde nach Landesrecht).
- (6) Anlagen der Außenwerbung stehen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten den Hochbauten des Abs. 1 und den baulichen Anlagen des Abs. 2 gleich. An Brücken über Landes- oder Kreisstraßen außerhalb dieser Teile der Ortsdurchfahrten dürfen Anlagen der Außenwerbung nicht angebracht werden. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (7) Die Abs. 1 bis 5 gelten nicht, wenn das Bauvorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des Bundesbaugesetzes entspricht, der mindestens die Begrenzung der Verkehrsflächen sowie die an diesen gelegenen überbaubaren Grundstücksflächen enthält und unter Mitwirkung der Straßenbaubehörde zustande gekommen ist.
- (8) Die oberste Landesstraßenbaubehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von den Verbots der Abs. 1, 4 und 6 zulassen, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfalle zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist oder wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Abweichung erfordern. Ausnahmen können mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.
- (9) Wird infolge der Anwendung der Abs. 1, 2, 4 und 5 die bauliche Nutzung eines Grundstücks, auf deren Zulassung bisher ein Rechtsanspruch bestand, ganz oder teilweise aufgehoben, so kann der Eigentümer insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als seine Vorbereitungen zur baulichen Nutzung des Grundstücks in dem bisher zulässigen Umfang für ihn an Wert verlieren oder eine wesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Zur Entschädigung ist der Träger der Straßenbaulast verpflichtet.
- (10) Im Falle des Abs. 4 entsteht der Anspruch nach Abs. 9 erst, wenn der Plan unanfechtbar geworden oder mit der Ausführung begonnen worden ist, spätestens jedoch nach Ablauf von vier Jahren, nachdem die Beschränkungen der Abs. 1 und 2 in Kraft getreten sind.
- (11) Die Gemeinden können durch Satzung vorschreiben, daß für bestimmte Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage die Abs. 1 bis 6 und 8 bis 10 insgesamt entsprechend anzuwenden sind, wobei die in den Abs. 1 und 2 genannten Abstände geringer festgesetzt werden können.

§ 25 Schutzwaldungen

- (1) Waldungen und Gehölze längs der Straßen können von der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Antrag der Straßenbaubehörde zu Schutzwaldungen erklärt werden, soweit dies zum Schutz der Straße gegen nachteilige Einwirkungen der Natur oder im Interesse der Sicherheit des Verkehrs notwendig ist.
- (2) Die Schutzwaldungen sind vom Nutzungsberechtigten zu erhalten und den Schutzzwecken entsprechend zu bewirtschaften. (Die Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtung wird nach Landesrecht geregelt). Der Nutzungsberechtigte kann vom Träger der Straßenbaulast insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als ihm durch die Verpflichtung nach Satz 1 Vermögensnachteile entstehen.
- (3) (Entschädigungsregelung, soweit in den Länderforstgesetzen keine Regelung vorhanden ist oder aus anderen Gründen eine Entschädigungsregelung entbehrlich erscheint).

§ 26 Schutzmaßnahmen

- (1) Die Eigentümer und Besitzer der der Straße benachbarten Grundstücke haben die zum Schutz der Straße vor nachteiligen Einwirkungen der Natur, wie Schneeverwehungen, Steinschlag, Vermurungen, Überschwemmungen, notwendige Vorkehrungen zu dulden. Die Straßenbaubehörde hat dem Betroffenen die Durchführung der Maßnahmen mindestens zwei Wochen vorher schriftlich anzuzeigen, es sei denn, daß Gefahr im Verzuge ist. Der Betroffene ist berechtigt, die Maßnahmen im Einvernehmen mit der Straßenbaubehörde selbst durchzuführen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Betroffenen Aufwendungen und Schäden in Geld zu ersetzen, soweit sich nicht aus § 38 Abs. 6 Satz 6 etwas anderes ergibt.
- (2) Anpflanzungen und Zäune sowie Stapel, Haufen oder andere mit dem Grundstück nicht fest verbundene Einrichtungen dürfen nicht angelegt oder unterhalten werden, wenn sie die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigen. Werden sie entgegen Satz 1 angelegt oder unterhalten, so sind sie auf schriftliches Verlangen der Straßenbaubehörde von dem nach Abs. 1 Verpflichteten binnen angemessener Frist zu beseitigen. Nach Ablauf der Frist kann die Straßenbaubehörde die Anpflanzung oder Einrichtung auf Kosten des Betroffenen beseitigen oder beseitigen lassen.
- (3) Bei Beseitigung von Einrichtungen im Sinne des Abs. 2 Satz 1 gilt Abs. 1 Satz 4 insoweit, als die Einrichtung beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits vorhanden war oder die Voraussetzungen für ihre Beseitigung erst später infolge des Neubaus oder Umbaus einer Straße eingetreten sind.

§ 27 Die Bepflanzung des Straßenkörpers

- (1) Die Bepflanzung des Straßenkörpers bleibt dem Träger der Straßenbaulast vorbehalten. Dem Natur- und Landschaftsschutz ist Rechnung zu tragen. Die Straßenanlieger haben alle Maßnahmen zu dulden, die zur Erhaltung und Ergänzung der auf dem Straßenkörper befindlichen Pflanzungen erforderlich sind.

- (2) In Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen steht die Befugnis nach Abs. 1 der Gemeinde auch zu, wenn sie nicht Träger der Straßenbaulast ist.

§ 28 Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Kreuzungen im Sinne dieses Gesetzes sind Überschneidungen öffentlicher Straßen in gleicher Höhe sowie Überführungen und Unterführungen. Einmündungen öffentlicher Straßen stehen den Kreuzungen gleich. Münden mehrere Straßen an einer Stelle in eine andere Straße ein, so gelten diese Einmündungen als Kreuzung aller beteiligten Straßen.
- (2) Über den Bau neuer sowie über die Änderung bestehender Kreuzungen wird vorbehaltlich des § 38 Abs. 3 durch die Planfeststellung entschieden. Diese soll zugleich die Aufteilung der Kosten regeln.
- (3) Ergänzungen an Kreuzungsanlagen sind wie Änderungen zu behandeln.

§ 29 Kostentragung beim Bau und der Änderung von Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Beim Bau einer neuen Kreuzung mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen. Zu ihnen gehören auch die Kosten der Änderungen, die durch die neue Kreuzung an den anderen öffentlichen Straßen unter Berücksichtigung der überschaubaren Verkehrsentwicklung notwendig sind. Die Änderung einer bestehenden Kreuzung ist als neue Kreuzung zu behandeln, wenn ein öffentlicher Weg, der nach der Beschaffenheit seiner Fahrbahn nicht geeignet und nicht dazu bestimmt war, einen allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr aufzunehmen, zu einer diesem Verkehr dienenden Straße ausgebaut wird.
- (2) Werden mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt oder an bestehenden Kreuzungen Anschlußstellen neu geschaffen, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste zu tragen.
- (3) Wird eine höhenungleiche Kreuzung geändert, so fallen die dadurch entstehenden Kosten
1. demjenigen Träger der Straßenbaulast zur Last, der die Änderung verlangt oder hätte verlangen müssen,
 2. den beteiligten Trägern der Straßenbaulast zur Last, die die Änderung verlangen oder hätten verlangen müssen, und zwar im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nach der Änderung.
- (4) Wird eine höhenungleiche Kreuzung geändert, so gilt für die dadurch entstehenden Kosten der Änderung Abs. 2. Beträgt der durchschnittliche tägliche Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf einen der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nicht mehr als 20 vom Hundert des Verkehrs auf anderen beteiligten Straßenästen, so haben die Träger der Straßenbaulast der verkehrsstär-

keren Straßenäste im Verhältnis der Fahrbahnbreiten den Anteil der Änderungskosten mitzutragen, der auf den Träger der Straßenbaulast des verkehrsschwächeren Straßenastes entfallen würde.

- (5) Bei der Bemessung der Fahrbahnbreiten sind die Rad- und Gehwege, die Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen einzubeziehen.

§ 30 Unterhaltung der Straßenkreuzungen

- (1) Bei höhengleichen Kreuzungen hat der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe die Kreuzungsanlage zu unterhalten. Bei Über- oder Unterführungen hat das Kreuzungsbauwerk der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe, die übrigen Teile der Kreuzungsanlage der Träger der Straßenbaulast der Straßengruppe, zu der sie gehören, zu unterhalten.
- (2) In den Fällen des § 29 Abs. 1 hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzukommenden Straße dem Träger der Straßenbaulast der vorhandenen Straße die Mehrkosten für die Unterhaltung zu erstatten, die ihm durch die Regelung nach den Abs. 1 und 2 entstehen. Die Mehrkosten sind auf Verlangen eines Beteiligten abzulösen.
- (3) Nach einer wesentlichen Änderung einer bestehenden Kreuzung haben die Träger der Straßenbaulast ihre veränderten Kosten für Unterhaltung und Erneuerung sowie für Wiederherstellung im Falle der Zerstörung durch höhere Gewalt ohne Ausgleich zu tragen.
- (4) Abweichende Regelungen werden in dem Zeitpunkt hinfällig, in dem nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine wesentliche Änderung an der Kreuzung durchgeführt wird.
- (5) Die Vorschriften der Abs. 1 bis 3 gelten nicht, soweit etwas anderes vereinbart wird.

§ 31 Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Werden Straßen neu angelegt oder ausgebaut und müssen dazu Kreuzungen mit Gewässern (Brücken oder Unterführungen) hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert werden, so hat der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Die Kreuzungsanlagen sind so auszuführen, daß unter Berücksichtigung der übersehbaren Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der Wasserabfluß nicht nachteilig beeinflußt wird.
- (2) Werden Gewässer ausgebaut (§ 31 des Wasserhaushaltsgesetzes) und werden dazu Kreuzungen mit Straßen hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert, so hat der Träger des Ausbaivorhabens die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Wird eine neue Kreuzung erforderlich, weil ein Gewässer hergestellt wird, so ist die übersehbare Verkehrsentwicklung auf der Straße zu berücksichtigen. Wird die Herstellung oder Änderung einer Kreuzung erforderlich, weil das Gewässer wesentlich umgestaltet wird, so sind die gegenwärtigen Verkehrsbedürfnisse zu berücksichtigen. Verlangt der Träger der Straßenbaulast weitergehende Änderungen, so hat er die Mehrkosten hierfür zu tragen.

- (3) Wird eine Straße neu angelegt und wird gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder aus anderen als straßenbaulichen Gründen wesentlich umgestaltet, so daß eine neue Kreuzung entsteht, so haben der Träger der Straßenbaulast und der Unternehmer des Gewässerausbauens die Kosten der Kreuzung je zur Hälfte zu tragen.
- (4) Werden eine Straße und ein Gewässer gleichzeitig ausgebaut und wird infolgedessen eine bestehende Kreuzungsanlage geändert oder durch einen Neubau ersetzt, so haben der Träger des Gewässerausbauens und der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten für die Kreuzungsanlage in dem Verhältnis zu tragen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahme zueinander stehen würden. Gleichzeitig im Sinne des Satzes 1 liegt vor, wenn baureife Pläne vorhanden sind, die eine gleichzeitige Baudurchführung ermöglichen.
- (5) Kommt über die Kreuzungsmaßnahme oder ihre Kosten eine Einigung nicht zustande, so ist darüber durch Planfeststellung zu entscheiden.

§ 32 Unterhaltung der Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Der Träger der Straßenbaulast hat die Kreuzungsanlage von Straßen und Gewässern auf seine Kosten zu unterhalten, soweit nichts anderes vereinbart oder durch Planfeststellung bestimmt wird. Die Unterhaltungspflicht des Trägers der Straßenbaulast erstreckt sich nicht auf Leitwerke, Leitpfähle, Dalben, Absetzpfähle, oder ähnliche Einrichtungen zur Sicherung der Durchfahrt unter Brücken im Zuge von Straßen für die Schifffahrt sowie auf Schifffahrtszeichen. Soweit diese Einrichtungen auf Kosten des Trägers der Straßenbaulast herzustellen waren, hat dieser dem Unterhaltspflichtigen die Unterhaltungskosten und die Kosten des Betriebes dieser Einrichtungen zu ersetzen oder abzulösen.
- (2) Wird im Falle des § 31 Abs. 2 eine neue Kreuzung hergestellt, hat der Träger des Ausbauvorhabens die Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der Kreuzungsanlage zu erstatten oder abzulösen. Ersparte Unterhaltungskosten für den Fortfall vorhandener Kreuzungsanlagen sind anzurechnen.
- (3) Die Abs. 1 und 2 gelten nicht, wenn bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Tragung der Kosten aufgrund eines bestehenden Rechts anders geregelt ist.

Vermerk: Abs. 3 soll in die Übergangsvorschriften übernommen werden.

§ 33 Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen

- (1) Die Landesregierung (oberste Straßenbaubehörde) kann Rechtsverordnungen erlassen, durch die
1. der Umfang der Kosten nach den §§ 29 und 31 näher bestimmt wird;
 2. näher bestimmt wird, welche Straßenanlagen zur Kreuzungsanlage und welche Teile einer Kreuzung nach § 30 Abs. 1 und 2 zu der einen oder der anderen Straße gehören;

3. näher bestimmt wird, welche Anlagen einer Straße oder eines Gewässers zur Kreuzungsanlage nach § 31 gehören;
4. die Berechnung und die Zahlung von Ablösebeträgen nach § 30 Abs. 2 und nach § 32 Abs. 2 näher bestimmt werden.

(2) (Delegationsermächtigung)

§ 34 Umleitungen

- (1) Bei vorübergehender Beschränkung des Gemeingebrauchs auf einer Straße sind die Träger der Straßenbaulast anderer öffentlicher Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen verpflichtet, die Umleitungen des Verkehrs auf ihren Straßen zu dulden.
- (2) Vor der Beschränkung sind der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke, die Straßenverkehrsbehörden und die Gemeinden, deren Gebiet die Straße berührt, zu unterrichten.
- (3) Im Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke ist festzustellen, was notwendig ist, um die Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs verkehrssicher zu machen. Die hierfür nötigen Mehraufwendungen sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zu erstatten. Das gilt auch für Aufwendungen, die der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zur Beseitigung wesentlicher durch die Umleitung verursachter Schäden machen muß.
- (4) Muß die Umleitung ganz oder zum Teil über private Wege geleitet werden, die dem öffentlichen Verkehr dienen, so ist der Eigentümer zur Duldung der Umleitung auf schriftliche Anforderung durch die Straßenbaubehörde verpflichtet. Abs. 3 Satz 1 und 2 gilt entsprechend. Der Träger der Straßenbaulast ist verpflichtet, nach Aufhebung der Umleitung auf Antrag des Eigentümers den früheren Zustand des Weges wiederherzustellen.
- (5) Die Abs. 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn neue Landes- oder Kreisstraßen vorübergehend über andere dem öffentlichen Verkehr dienende Straßen oder Wege an das Straßennetz angeschlossen werden müssen.

§ 35 Planungen

- (1) Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.
- (2) Bei örtlichen und überörtlichen Planungen, welche die Änderung bestehender oder den Bau neuer Landes- und Kreisstraßen zur Folge haben können, hat die planende Behörde das Einvernehmen mit der (Behörde nach Landesrecht) unbeschadet weitergehender gesetzlicher Vorschriften rechtzeitig herzustellen.

§ 36 Planungsgebiet

- (1) Um die Planung der Landes- und Kreisstraßen zu sichern, kann die (Behörde nach Landesrecht) durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens 2 Jahren Planungsgebiete festlegen. Die Gemeinden und Kreise, deren Bereich durch die festzulegenden Pla-

nungsgebiete betroffen wird, sind vorher zu hören. Die Frist kann, wenn besondere Umstände es erfordern, durch Rechtsverordnung auf höchstens 4 Jahre verlängert werden. Die Festlegung tritt mit Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren außer Kraft. Ihre Dauer ist auf die Vier-Jahresfrist des § 40 Abs. 2 anzurechnen.

- (2) Vom Tage des Inkrafttretens der Rechtsverordnung an dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind - Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung -, werden hiervon nicht berührt.
- (3) Auf die Festlegung eines Planungsgebietes ist in Gemeinden, deren Bereich betroffen wird, hinzuweisen. Planungsgebiete sind außerdem in Karten kenntlich zu machen, die in den Gemeinden während der Geltungsdauer der Festlegung zur Einsicht auszulegen sind.
- (4) Die (Behörde nach Landesrecht) kann Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

§ 37 Vorarbeiten

- (1) Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte haben zur Vorbereitung der Planung notwendige Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen einschließlich der vorübergehenden Anbringung von Markierungszeichen und sonstigen Vorarbeiten durch die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte zu dulden. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden. Satz 2 gilt nicht für Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume während der jeweiligen Arbeits-, Geschäfts- oder Aufenthaltszeiten.
- (2) Eigentümer oder Nutzungsberechtigte sind 2 Wochen vorher zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung kann auch durch ortsübliche Bekanntmachung geschehen, wenn Eigentümer oder Nutzungsberechtigte unbekannt sind, oder ihre Ermittlung auf Schwierigkeiten stößt.
- (3) Entstehen durch eine Maßnahme nach Abs. 1 einem Eigentümer oder sonstigem Nutzungsberechtigten unmittelbare Vermögensnachteile, so hat der Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Kommt eine Einigung über die Geldentschädigung nicht zustande, so setzt die (Behörde nach Landesrecht) auf Antrag der Straßenbaubehörde oder des Berechtigten die Entschädigung fest. Vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören.

§ 38 Planfeststellung

- (1) Landes- und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich ist die Planfeststellung zulässig.

- (2) Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. ~~In dem Planfeststellungsbeschuß soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.~~
- (3) Die Planfeststellung kann in den Fällen des § 48 Abs. 3 und bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Die Entscheidung darüber trifft ... (nach Landesrecht).
- (4) Bebauungspläne nach § 9 des Bundesbaugesetzes ersetzen die Planfeststellung nach Abs. 1. Wird eine Ergänzung notwendig, oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 41 des Bundesbaugesetzes.
- (5) Im Planfeststellungsbeschuß sind dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und die Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen notwendig sind. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Soweit benachbarte Grundstücke vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche zu schützen sind, finden die §§ 41 und 42 BImSchG Anwendung.
- (6) Ist der Planfeststellungsbeschuß unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlage oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten ~~für die Planfeststellungsbehörde~~ nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Unanfechtbarkeit des Planes auf, so kann der Betroffene die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, die zur Vermeidung der nachteiligen Wirkungen nach Abs. 5 auf die benachbarten Grundstücke notwendig sind. Sie sind dem Träger der Straßenbaulast durch Beschluß der Planfeststellungsbehörde aufzuerlegen. Sind solche Anlagen mit dem Vorhaben unvereinbar, oder stehen ihre Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck, so hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Soweit die Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen zu leisten ist, sind die Vorschriften des § 42 Abs. 2 und 3 des BImSchG anzuwenden. Werden Anlagen im Sinne des Satzes 2 notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so hat die hierdurch entstehenden Kosten der Eigentümer des benachbarten Grundstücks zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder durch höhere Gewalt verursacht sind; Satz 4 ist nicht anzuwenden.

- (7) Anträge nach Abs. 6 Satz 2 und 4 sind schriftlich an die Planfeststellungsbehörde zu richten. Sie sind nur innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt zulässig, zu dem der Betroffene von den nachteiligen Wirkungen des dem unanfechtbar festgestellten Plan entsprechenden Vorhabens oder der Anlage Kenntnis erhalten hat oder hätte erhalten müssen; sie sind ausgeschlossen, wenn nach Herstellung des dem Plan entsprechenden Zustandes 30 Jahre verstrichen sind.

§ 39 Anhörungsverfahren

- (1) Der Plan ist der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zuzuleiten. Er besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.
- (2) Die Anhörungsbehörde holt die Stellungnahme der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Die Gemeinden und Kreise, in deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll, sind zu beteiligen.
- (3) Der Plan ist auf Veranlassung der Anordnungsbehörde in den Gemeinden, in deren Gebiet der Plan ausgeführt werden soll, einen Monat zur Einsicht auszulegen.
- (4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden (~~Be-~~~~treffener~~), kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben.
- (5) Die Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist, haben das Vorhaben außer im Falle des Abs. 7 ortsüblich bekanntzumachen. In der Bekanntmachung ist
1. darauf hinzuweisen, wo und in welchem Zeitraum der Plan zur Einsicht ausgelegt ist,
 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen bei einer in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen,
 3. darauf hinzuweisen, daß beim Ausbleiben eines Beteiligten in dem Erörterungstermin auch ohne ihn verhandelt werden kann und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können;
 4. darauf hinzuweisen, daß
 - a) die Personen, die Einwendungen erhoben haben, von dem Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden können,
 - b) die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann, wenn mehr als 300 Benachrichtigungen oder Zustellungen vorzunehmen sind.

Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt sind, oder die sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit den Hinweisen nach Satz 2 benachrichtigt werden.

- (6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger der Straßenbaulast und den anwesenden Beteiligten und Betroffenen zu erörtern; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen berücksichtigen. Der Erörterungstermin ist mindestens zwei Wochen vorher ortsüblich bekanntzumachen. Die Beteiligten und der Träger der Straßenbaulast sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Sind mehr als 500 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der Erörterungstermin im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in den örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird.
- (7) Ist der Kreis der Betroffenen bekannt, so kann auf eine Auslegung des Planes nach Abs. 3 verzichtet werden, wenn den Betroffenen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen. In diesem Falle bestimmt die Anhörungsbehörde auch die Einwendungsfrist nach Abs. 4 und benachrichtigt die Beteiligten und Betroffenen von dem Erörterungstermin. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß bei ihrem Ausbleiben auch ohne sie verhandelt werden kann und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können.
- (8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Soll durch die Änderung der Plan im Gebiet einer anderen Gemeinde ausgeführt werden, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Abs. 3 bis 7 gelten entsprechend.
- (9) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und den Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu.

§ 40 Veränderungssperre

- (1) Vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 39 Abs. 7), dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.
- (2) Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, so können die Eigentümer für die dadurch entstandenen Vermögensnachteile vom Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung

in Geld verlangen. Sie können ferner die Übernahme der vom Plan betroffenen Flächen verlangen, wenn es ihnen mit Rücksicht auf die Veränderungssperre wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu benutzen. Kommt eine Einigung über die Übernahme nicht zustande, so können die Eigentümer die Entziehung des Eigentums an den Flächen verlangen. Im Übrigen gilt § 48 (Enteignung).

(3) § 36 Abs. 4 findet Anwendung.

§ 41 Einstellung des Planfeststellungsverfahrens

Wird das Vorhaben vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses aufgegeben, so stellt die Planfeststellungsbehörde das Verfahren durch öffentlich bekanntzumachenden Beschluß ein. Damit enden die Anbaubeschränkungen nach § 24 Abs. 4 und die Veränderungssperre nach § 40.

§ 42 Planfeststellungsbeschluß

- (1) Die (Behörde nach Landesrecht) stellt den Plan fest.
- (2) Im Planfeststellungsbeschluß entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen. In dem Planfeststellungsbeschluß soll auch darüber entschieden werden, welche Kosten andere Beteiligte zu tragen haben.
- (3) Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist diese im Planfeststellungsbeschluß vorzubehalten.
- (4) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger der Straßenbaulast und den Beteiligten, über deren Einwendungen entschieden wird, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen. Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Planes in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Im Falle des § 39 Abs. 7 kann die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses und des festgestellten Planes unterbleiben.
- (5) Sind außer dem Träger der Straßenbaulast mehr als 500 Zustellungen nach Abs. 4 vorzunehmen, so können diese Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der verfügende Teil des Planfeststellungsbeschlusses, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die Auslegung nach Abs. 4 Satz 2 im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht werden; die in dem Bereich vertreten sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; auf Auflagen ist hinzuweisen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß allen Betroffenen und denjenigen gegenüber, die Einwendungen erhoben haben, als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Nach der öffentlichen Bekanntmachung kann der Planfeststellungsbeschluß bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist von den Betroffenen und von Personen, die Einwendungen erho-

ben haben, schriftlich angefordert werden; darauf ist in der Bekanntmachung gleichfalls hinzuweisen.

- (6) Vor der Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage, die einen Planfeststellungsbeschuß zum Gegenstand hat, bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

§ 43 Rechtswirkungen der Planfeststellung

- (1) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. (Gilt vorbehaltlich der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes).
- (2) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Der Verlängerungsbeschuß ist öffentlich bekanntzumachen.

§ 44 Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens

Soll vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden und ist diese Änderung nicht von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3), so bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens.

§ 45 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

Wird ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, endgültig aufgegeben, so hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschuß aufzuheben. In dem Aufhebungsbeschuß sind dem Träger der Straßenbaulast die Wiederherstellung des früheren Zustandes oder geeignete andere Maßnahmen aufzuerlegen, soweit dies zum Wohle der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf die Rechte anderer erforderlich ist. Werden solche Maßnahmen notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so kann der Träger des Vorhabens durch Beschuß der Planfeststellungsbehörde zu geeigneten Vorkehrungen verpflichtet werden; die hierdurch entstehenden Kosten hat jedoch der Eigentümer des benachbarten Grundstückes zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder höhere Gewalt verursacht worden sind.

§ 46 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben

- (1) Trifft ein selbständiges Vorhaben, für dessen Durchführung ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, mit einem Vorhaben nach diesem Gesetz, das der Planfeststellung bedarf, derart zusammen, daß für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist, so

findet für die Vorhaben oder für deren Teile nur ein Planfeststellungsverfahren statt.

- (2) Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften für das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrieben ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, und sind nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften eine Bundesbehörde und eine Landesbehörde zuständig, so führt, falls sich die obersten Bundes- und Landesbehörden nicht einigen, die Landesregierung das Einvernehmen mit der Bundesregierung herbei, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist.

§ 47 Besitzeinweisung

- (1) Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
- (2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens zwei Monate nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind die Straßenbaubehörde und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt mindestens drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag möglichst vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.
- (3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat ihn die Enteignungsbehörde vor der Besitzeinweisung in einer Niederschrift festzustellen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift zu übersenden.
- (4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung soll dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zugestellt werden. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Auf Antrag des unmittelbaren Besitzers ist dieser Zeitpunkt auf mindestens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an ihn festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger der Straßenbaulast Besitzer. Der Träger der Straßenbaulast darf auf dem Grundstück, das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben ausführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.
- (5) Der Träger der Straßenbaulast hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit diese Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes ausgeglichen werden. Art

und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

- (6) Wird der festgestellte Plan aufgehoben, so ist auch die vorzeitige Besitzeinweisung aufzuheben, und der vorherige Besitzer wieder in den Besitz einzuweisen. Der Träger der Straßenbaulast hat für alle durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstandenen besonderen Nachteile Entschädigung zu leisten.

§ 48 Enteignung

- (1) Die Träger der Straßenbaulast für Landes- und Kreisstraßen und für Gemeindestraßen im Außenbereich haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Enteignungsrecht. Die Enteignung ist zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach den Vorschriften der §§ 38 ff. festgestellten Planes notwendig ist. Einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es nicht.
- (2) Der festgestellte Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.
- (3) Die Enteignung ist ferner zulässig, wenn sich ein Betroffener mit der Übertragung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt hat. In diesem Falle kann das Entschädigungsverfahren unmittelbar durchgeführt werden.
- (4) Im übrigen gilt das (Landesenteignungsgesetz).

§ 49 Straßenaufsicht

- (1) Die Straßenaufsicht ist (nach Landesrecht zu bestimmen).
- (2) Kommt der Träger der Straßenbaulast seinen Pflichten nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde anordnen, daß er die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchführt. Die Straßenaufsichtsbehörde soll Maßnahmen, die mehrere Träger der Straßenbaulast durchzuführen haben, diesen rechtzeitig bekanntgeben, damit sie möglichst zusammenhängend ausgeführt werden. Kommt ein Träger der Straßenbaulast der Anordnung nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen an seiner Stelle und auf seine Kosten selbst durchführen oder durch einen anderen durchführen lassen.

MUSTERENTWURF
für ein
Länderstraßengesetz

Erarbeitet vom Unterausschuß "Länderstraßengesetze"
des Länderfachausschusses "Straßenbaurecht"
Wiesbaden, den 18. September 1991

Im Unterausschuß "Länderstraßengesetze"
haben mitgearbeitet:

MR Kern, Wiesbaden (Vorsitz)

MR Wendrich, Hannover

RD Maß, München

MR Dr. van der Felden, Saarbrücken

LLVD Neutzer, Münster

LVD Lendermann, Münster

Just. Hammer, Chemnitz

Abt.L. Homann, Halle

Dez. Werner, Erfurt

Ltd.RD Friedrich, Kassel

Abt.L. Dr. Breternitz, Potsdam

SG.L. Scholz, Potsdam

Amtsstl. Dr. Kabus, Cottbus

M u s t e r e n t w u r f
für ein Länderstraßengesetz

§ 1 Geltungsbereich

Das Gesetz regelt die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen. Für die Bundesfernstraßen gilt es nur, soweit es diese Straßen ausdrücklich erwähnt.

§ 2 Öffentliche Straßen

- (1) Öffentliche Straßen sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.
- (2) Zu den öffentlichen Straßen gehören
 1. der Straßenkörper; das sind insbesondere der Straßengrund, der Straßenunterbau, der Straßenoberbau, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen, Haltestellenbuchten für den Linienverkehr sowie Rad- und Gehwege, auch wenn sie ohne unmittelbaren räumlichen Zusammenhang im wesentlichen mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichlaufen (unselbständige Rad- und Gehwege);
 2. der Luftraum über dem Straßenkörper;
 3. das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen und -anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, und die Bepflanzung;
 4. die Nebenanlagen; das sind solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung dienen, wie Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Läger, Lagerplätze, Ablagerungs- und Entnahmestellen, Hilfsbetriebe und -einrichtungen.
- (3) Bei öffentlichen Straßen auf Deichen, Staudämmen und Staumauern gehören zum Straßenkörper lediglich der Straßenoberbau sowie die Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen.

§ 3 Einteilung der öffentlichen Straßen

- (1) Die öffentlichen Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgende Straßengruppen eingeteilt:
1. Landesstraßen; das sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 2. Kreisstraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 3. Gemeindestraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde oder dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden oder dem weiteren Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;
 4. Sonstige öffentliche Straßen.
- (2) Die Zweckbestimmung steht im Ermessen des Trägers der Straßenbaulast.

§ 4 Straßenverzeichnisse und Straßennummern

Für die öffentlichen Straßen werden Straßenverzeichnisse geführt. Die oberste Straßenbaubehörde bestimmt die Nummerung der Landesstraßen und Kreisstraßen. Für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen können die Verzeichnisse in vereinfachter Form (Bestandsverzeichnisse) eingerichtet werden. Das Nähere über Zuständigkeit der Behörden, Einrichtung und Inhalt der Verzeichnisse und die Einsichtnahme in diese wird durch Rechtsverordnung der Behörde nach Landesrecht) geregelt.

§ 5 Ortsdurchfahrten

- (1) Eine Ortsdurchfahrt ist der Teil einer Landesstraße oder Kreisstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmt ist oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient. Geschlossene Ortslage ist der Teil des Gemeindegebietes, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder ihr entzogenes Gelände oder einseitige Bebauung unterbrechen den Zusammenhang nicht.

- (2) (Die Zuständigkeit für die Festsetzung der Grenzen der Ortsdurchfahrt wird nach Landesrecht geregelt.) Mit Zustimmung der (Behörde nach Landesrecht) kann die Grenze der Ortsdurchfahrt abweichend von der Regel des Absatzes 1 festgesetzt werden, wenn die Länge der Ortsdurchfahrt wegen der Art der Bebauung in einem offensichtlichen Mißverhältnis zur Einwohnerzahl der Gemeinde steht oder wenn die Verknüpfung mit dem Ortsstraßennetz oder sonstige wesentliche Gesichtspunkte eine Abweichung rechtfertigen.
- (3) Ist die Ortsdurchfahrt erheblich breiter angelegt als die anschließende freie Strecke der Landesstraße oder der Kreisstraße, so ist im Einvernehmen mit der Gemeinde auch die seitliche Begrenzung der Ortsdurchfahrt festzulegen.
- (4) Kommt in den Fällen der Absätze 2 und 3 ein Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet die (Behörde nach Landesrecht).
- (5) Reicht die Ortsdurchfahrt einer Landesstraße für den Durchgangsverkehr nicht aus, so kann eine Straße, die nach ihrem Ausbauzustand für die Aufnahme des Durchgangsverkehrs geeignet ist und an die Landesstraße nach beiden Seiten anschließt, durch Umstufung (§ 7) als zusätzliche Ortsdurchfahrt festgesetzt werden.

Merkposten:

Den Ländern bleibt es überlassen, die Regelung des Absatz 5 auf Kreisstraßen auszudehnen.

§ 6 Widmung

- (1) Widmung ist die Allgemeinverfügung, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten. Sie ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen und wird frühestens im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wirksam.
- (2) Die Widmung einer Straße für den öffentlichen Verkehr verfügt (nach Landesrecht). Ist die widmende Behörde nicht Behörde des Trägers der Straßenbaulast, so ist zur Widmung dessen schriftliche Zustimmung erforderlich. Soll ein anderer als eine Gebietskörperschaft Träger der Straßenbaulast werden, so verfügt die Widmung auf seinen schriftlichen Antrag hin die Straßenaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise sind in der Verfügung festzulegen. Mit der Widmung ist festzustellen, welcher Straßengruppe nach § 3 Abs. 1 die Straße angehört (Einstufung).

- (3) Voraussetzung für die Widmung ist, daß der Träger der Straßenbaulast Eigentümer des der Straße dienenden Grundstücks ist oder der Eigentümer und ein sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter der Widmung zugestimmt haben oder der Träger der Straßenbaulast den Besitz durch Vertrag, durch Einweisung nach § 41 oder in einem sonstigen gesetzlich geregelten Verfahren erlangt hat.
- (4) Bei Straßen, deren Bau in einem Planfeststellungs- oder Flurbereinigungsverfahren geregelt wird, kann die Widmung in diesem Verfahren mit der Maßgabe verfügt werden, daß sie mit der Verkehrsübergabe wirksam wird, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 3 in diesem Zeitpunkt vorliegen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Zeitpunkt der Verkehrsübergabe, die Straßengruppe sowie Beschränkungen der Widmung der das Straßen- oder Bestandsverzeichnis führenden Behörden unverzüglich anzuzeigen. Der Träger der Straßenbaulast hat die öffentliche Bekanntmachung zu veranlassen. Eine Bekanntmachung ist entbehrlich, wenn die zur Widmung vorgesehene Straße in den im Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht worden ist.
- (5) Wird eine Straße verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt, so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 3 vorliegen. Einer öffentlichen Bekanntmachung nach Absatz 1 bedarf es nicht.
- (6) Durch bürgerlich-rechtliche Verfügungen oder durch Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung oder der Enteignung über die der Straße dienenden Grundstücke oder Rechte an ihnen wird die Widmung nicht berührt.

§ 7 Umstufung

- (1) Umstufung ist die Allgemeinverfügung, durch die eine öffentliche Straße bei Änderung ihrer Verkehrsbedeutung der entsprechenden Straßengruppe zugeordnet wird (Aufstufung, Abstufung). Die Umstufung ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen.
- (2) Ändert sich die Verkehrsbedeutung einer Straße, so ist sie in die entsprechende Straßengruppe umzustufen (Aufstufung, Abstufung).
- (3) (Die Zuständigkeit für die Umstufungsverfügung wird nach Landesrecht geregelt.)
- (4) Die Umstufung soll nur zum Ende eines Haushaltsjahres ausgesprochen und drei Monate vorher angekündigt werden. Im Einvernehmen mit dem neuen Träger der Straßenbaulast kann ein anderer Zeitpunkt für das Wirksamwerden bestimmt werden.

- (5) § 6 Abs. 4 gilt entsprechend. Die Umstufung wird mit der Ingebrauchnahme für den neuen Verkehrszweck wirksam.

§ 8 Einziehung, Teileinziehung

- (1) Einziehung ist die Allgemeinverfügung, durch die eine gewidmete Straße die Eigenschaft einer öffentlichen Straße verliert. Teileinziehung ist die Allgemeinverfügung, durch die die Widmung einer Straße nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise beschränkt wird. Einziehung und Teileinziehung sind mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen und werden im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wirksam.
- (2) Eine Straße kann eingezogen werden, wenn sie keine Verkehrsbedeutung mehr hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen. (Satz 2: Art und Weise der Einziehung nach Landesrecht.) Die Teileinziehung einer Straße ist zulässig, wenn nachträglich Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden.
- (3) Die Absicht der Einziehung ist drei Monate vorher in den Gemeinden, die die Straße berührt, öffentlich bekanntzumachen, um Gelegenheit zu Einwendungen zu geben. Von der Bekanntmachung kann abgesehen werden, wenn die zur Einziehung vorgesehenen Teilstrecken in den in einem Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht worden sind oder Teilstrecken im Zusammenhang mit Änderungen von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3) eingezogen werden sollen.
- (4) Mit der Einziehung entfallen Gemeingebrauch (§ 14) und widerrechtliche Sondernutzungen (§ 18).
- (5) Wird eine Straße begradigt, unerheblich verlegt oder in sonstiger Weise den verkehrlichen Bedürfnissen angepaßt und wird damit ein Teil der öffentlichen Straße dem Verkehr nicht nur vorübergehend entzogen, so gilt dieser Teil mit der Sperrung als eingezogen. Einer Ankündigung und öffentlichen Bekanntmachung bedarf es in diesem Fall nicht.

§ 9 Straßenbaulast

- (1) Die Straßenbaulast umfaßt alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Soweit sie

hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außer Stande sind, haben die Straßenbaubehörden auf einen nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen hinzuweisen.

- (2) Zu den Aufgaben nach Absatz 1 gehören nicht das Schneeräumen, das Streuen bei Schnee- oder Eisglätte, die Reinigung und die Beleuchtung. Die Träger der Straßenbaulast sollen jedoch nach besten Kräften die öffentlichen Straßen von Schnee räumen und bei Schnee- und Eisglätte streuen.

§ 10 Hoheitsverwaltung, bautechnische Sicherheit

- (1) Die mit dem Bau und der Unterhaltung sowie der Erhaltung der Verkehrssicherheit der Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Pflichten obliegen den Organen und Bediensteten der damit befaßten Körperschaften und Behörden als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit.

(Das Staatshaftungsgesetz vom 12. Mai 1969 (GBl. I Nr. 5 S. 34), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Einigungsvertragsgesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885 - 1111) und Anlage II Kapitel III Sachbereich F Abschnitt III Nr. 1 zum Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), findet insoweit keine Anwendung.)

- (2) Die Straßen sind so herzustellen und zu unterhalten, daß sie den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere den anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik genügen. Genehmigungen, Erlaubnisse, Anzeigen oder Abnahmen bedarf es nicht, wenn die Bauwerke unter verantwortlicher Leitung der Straßenbaubehörde eines Landes, eines Kreises oder einer Gemeinde (von mehr als Einwohnern) ausgeführt und unterhalten werden.

§ 11 Wechsel der Straßenbaulast

- (1) Beim Übergang der Straßenbaulast von einer Gebietskörperschaft auf eine andere gehen das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, entschädigungslos auf den neuen Träger der Straßenbaulast über.
- (2) Absatz 1 gilt nicht für
1. das Eigentum an Nebenanlagen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4);
 2. das Eigentum an Leitungen, die der bisherige Träger der Straßenbaulast für Zwecke der öffentlichen Versorgung in der Straße verlegt hat;
 3. Rechte und Pflichten des bisherigen Trägers der Straßenbaulast aus Gebietsversorgungsverträgen;

4. Verbindlichkeiten des bisherigen Trägers der Straßenbaulast aus der Durchführung früherer Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen. Soweit diese Verbindlichkeiten dinglich gesichert sind, hat der neue Eigentümer einen Befreiungsanspruch.
- (3) Hat der bisherige Eigentümer berechtigterweise besondere Anlagen in der Straße gehalten, so ist der neue Eigentümer verpflichtet, diese in dem bisherigen Umfang zu dulden. § 16 und § 18 Abs. 4 gelten entsprechend.
- (4) Der bisherige Träger der Straßenbaulast hat dem neuen Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, daß er die Straße in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten und den notwendigen Grunderwerb durchgeführt hat.
- (5) Bei Einziehung einer Straße kann der frühere Träger der Straßenbaulast innerhalb eines Jahres verlangen, daß ihm das Eigentum an Straßengrundstücken mit den in Absatz 1 genannten Rechten und Pflichten unentgeltlich übertragen wird, wenn es vorher nach Absatz 1 übergegangen war. Absatz 3 gilt entsprechend.

§ 12 Grundbuchberichtigung und Vermessungen

- (1) Bei Übergang des Eigentums an Straßen nach § 11 Abs. 1 hat der neue Träger der Straßenbaulast unverzüglich den Antrag auf Berichtigung des Grundbuches zu stellen.
(Satz 2 wird nach Landesrecht gefaßt. Beispiel: Der Antrag muß vom Leiter der Behörde oder einem Vertreter unterschrieben und mit dem Dienstsiegel oder Dienststempel versehen sein.) Zum Nachweis des Eigentums gegenüber dem Grundbuchamt genügt die in den Antrag aufzunehmende Erklärung, daß das Grundstück dem neuen Träger der Straßenbaulast gehört.
- (2) Für die Eintragung des Eigentumsübergangs in das Grundbuch nach § 11 Abs. 1 werden Gebühren und Auslagen nach dem Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung) nicht erhoben.
- (3) Die Kosten für eine Vermessung oder Abmarkung des übergebenen Grundstücks oder Grundstücksteils hat der neue Träger der Straßenbaulast zu tragen oder zu erstatten.

§ 13 Eigentumserwerb

- (1) Der Träger der Straßenbaulast soll das Eigentum an den der Straße dienenden Grundstücken erwerben.

- (2) Stehen die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke nicht im Eigentum des Trägers der Straßenbaulast, so hat dieser auf Antrag des Eigentümers oder eines sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke oder dingliche Rechte daran zu erwerben. Kommt innerhalb der Frist von 4 Jahren nach Antragstellung zwischen dem Eigentümer oder einem sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten und dem Träger der Straßenbaulast eine Einigung über den Erwerb der Grundstücke oder der dinglichen Rechte nicht zustande, so kann der Eigentümer oder der sonst zur Nutzung dinglich Berechtigte die Enteignung verlangen. Im übrigen gelten die allgemeinen Vorschriften über die Enteignung.
- (3) Absatz 2 gilt nicht, wenn und solange dem Träger der Straßenbaulast eine Dienstbarkeit oder ein sonstiges dingliches Recht eingeräumt ist, das den Bestand der Straße sichert.
- (4) Bis zum Erwerb der für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke stehen dem Träger der Straßenbaulast die Rechte und Pflichten des Eigentümers der Ausübung nach in dem Umfang zu, wie es die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erfordert.

§ 14 Gemeingebrauch, Anliegergebrauch

- (1) Der Gebrauch der öffentlichen Straße ist jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet (Gemeingebrauch). Auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht kein Rechtsanspruch.
- (2) Im Rahmen des Gemeingebrauchs hat der fließende Verkehr den Vorrang vor dem ruhenden Verkehr, soweit sich aus der Widmung der Straße und dem Straßenverkehrsrecht nichts anderes ergibt.
- (3) Die Erhebung von Gebühren für die Ausübung des Gemeingebrauchs bedarf einer gesonderten gesetzlichen Regelung.
- (4) Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, die an einer öffentlichen Straße gelegen sind (Straßenanlieger), dürfen innerhalb der geschlossenen Ortslage die an die Grundstücke angrenzenden Straßenteile über den Gemeingebrauch hinaus auch für die Zwecke der Grundstücke benutzen, soweit diese Benutzung zur Nutzung des Grundstücks erforderlich ist, den Gemeingebrauch nicht dauernd ausschließt oder erheblich beeinträchtigt oder in den Straßenkörper eingreift.

§ 15 Beschränkungen des Gemeingebrauchs

Der Gemeingebrauch kann durch die Straßenbaubehörden vorübergehend beschränkt werden, wenn dies wegen des baulichen Zustandes der Straße notwendig ist. Die Beschränkungen sind von der Straßenbaubehörde kenntlich zu machen. Die Straßenverkehrsbehörde und die Gemeinden, welche die Straße berührt, sind über wesentliche Beschränkungen zu unterrichten.

§ 16 Vergütung und Mehrkosten

- (1) Wenn eine Straße wegen der Art des Gemeingebrauchs durch einen anderen aufwendiger hergestellt oder ausgebaut werden muß, als es dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entspricht, hat der andere dem Träger der Straßenbaulast die Mehrkosten für den Bau und die Unterhaltung zu vergüten. Das gilt nicht für Haltestellenbuchten für den Linien- und Schulbusverkehr. Der Träger der Straßenbaulast kann angemessene Vorschüsse oder Sicherheiten verlangen.
- (2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn eine Straße aus anderen Gründen auf Veranlassung eines anderen aufwendiger hergestellt oder ausgebaut wird oder wenn Anlagen errichtet oder umgestaltet werden müssen, ohne daß der Träger der Straßenbaulast in Erfüllung seiner Aufgaben dazu verpflichtet ist.

§ 17 Verunreinigung und Beschädigung

- (1) Wer eine Straße über das übliche Maß hinaus verunreinigt, hat die Verunreinigung ohne Aufforderung unverzüglich zu beseitigen; andernfalls kann der Träger der Straßenbaulast - in Ortsdurchfahrten die Gemeinde - die Verunreinigung auf Kosten des Verursachers beseitigen. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (2) Wer eine Straße oder einzelne Bestandteile beschädigt oder zerstört, kann zur Übernahme der entstehenden Kosten verpflichtet werden. Ordnungsrechtliche Maßnahmen bleiben davon unberührt.
- (3) Abfall darf unbefugt nicht zum Zwecke der Entsorgung auf die Straße gebracht werden.
- (4) Die Bestimmungen der Absätze 2 und 3 gelten auch für die Bundesfernstraßen.

§ 18 Sondernutzung

- (1) Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. Die Gemeinde kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in Gemeindestraßen von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der (Behörde nach Landesrecht).
- (2) Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. Sie kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, hat sie eine widerruflich erteilte Erlaubnis zu widerrufen, wenn die Straßenbaubehörde dies aus Gründen des Straßenbaues oder der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs verlangt.
- (3) Der Erlaubnisnehmer hat gegen den Träger der Straßenbaulast keinen Ersatzanspruch bei Widerruf der Erlaubnis oder bei Sperrung, Änderung oder Einziehung der Straße.
- (4) Der Erlaubnisnehmer hat Anlagen so zu errichten und zu unterhalten, daß sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung sowie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Arbeiten an der Straße bedürfen der Zustimmung der Straßenbaubehörde. Der Erlaubnisnehmer hat auf Verlangen der für die Erlaubnis zuständigen Behörde die Anlagen auf seine Kosten zu ändern und alle Kosten zu ersetzen, die dem Träger der Straßenbaulast durch die Sondernutzung entstehen. Hierfür kann der Träger der Straßenbaulast angemessene Vorschüsse und Sicherheiten verlangen.
- (5) Wechselt der Träger der Straßenbaulast, so bleibt eine nach Absatz 1 erteilte Erlaubnis bestehen.
- (6) Sonstige nach öffentlichem Recht erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse oder Bewilligungen werden durch die Sondernutzungserlaubnis nicht ersetzt.
- (7) Unwiderrufliche Nutzungsrechte, die von früher her bestehen, können zur Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs durch Enteignung aufgehoben werden. § 42 gilt entsprechend.

§ 19 Besondere Veranstaltungen und gewerbliche Nutzung

Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßennutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erteilt, so bedarf es keiner Erlaubnis nach § 18. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Straßenbaubehörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen.

§ 20 Unerlaubte Benutzung einer Straße

- (1) Wird eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt oder werden Autowracks oder andere Gegenstände verbotswidrig abgestellt oder kommt ein Erlaubnisnehmer seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen. Sind solche Anordnungen nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich oder nicht erfolgversprechend, so kann sie den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen.
- (2) Die Straßenbaubehörde kann die von der Straße entfernten Gegenstände bis zur Erstattung ihrer Aufwendungen zurückbehalten.
- (3) Ist der Eigentümer oder Halter der von der Straße entfernten Gegenstände innerhalb angemessener Frist nicht zu ermitteln oder kommt er seinen Zahlungspflichten innerhalb von 2 Monaten nach Zahlungsaufforderung nicht nach oder holt er die Gegenstände innerhalb einer ihm schriftlich gesetzten angemessenen Frist nicht ab, so kann die Straßenbauverwaltung die Gegenstände verwerten und entsorgen; in der Aufforderung zur Zahlung oder Abholung ist darauf hinzuweisen. Im übrigen bleiben die Zuständigkeiten nach den Abfallgesetzen unberührt. (Die Vorschriften des Landesrechts über die Verwertung sicher gestellter Gegenstände sind entsprechend anzuwenden.)
- (4) Absätze 2 und 3 gelten für Bundesfernstraßen entsprechend.

§ 21 Gebühren für Sondernutzungen

- (1) Für Sondernutzungen können Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu. Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen.

- (2) Der für den Straßenbau zuständige Minister ist ermächtigt, im Einvernehmen mit (Behörde nach Landesrecht, z. B. dem Finanzminister) die Erhebung und Höhe der Sondernutzungsgebühren, soweit sie dem Land als Baulasträger zustehen, zu regeln. Die Landkreise und Gemeinden können die Gebühren durch Satzung regeln, soweit ihnen die Sondernutzungsgebühren zustehen.

§ 22 Straßenanlieger

- (1) Zufahrten zu Landes- und Kreisstraßen außerhalb der zur Erschließung bestimmten Teile der Ortsdurchfahrt gelten als Sondernutzung im Sinne des § 18, wenn sie neu angelegt oder geändert werden. Eine Änderung liegt auch vor, wenn eine Zufahrt gegenüber dem bisherigen Zustand einem erheblich größeren oder einem andersartigen Verkehr als bisher dienen soll. Den Zufahrten stehen die Anschlüsse nicht öffentlicher Wege gleich.
- (2) Einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 bedarf es nicht für die Anlage neuer oder die Änderung bestehender Zufahrten
1. im Zusammenhang mit der Errichtung oder erheblichen Änderung baulicher Anlagen, wenn die Straßenbaubehörde nach § 24 Abs. 2 zustimmt oder nach § 24 Abs. 9 eine Ausnahme zugelassen hat,
 2. in einem Flurbereinigungsverfahren oder einem anderen förmlichen Verfahren, wenn die Straßenbaubehörde zugestimmt hat.
- (3) Für die Unterhaltung der Zufahrten, die nicht auf einer Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 beruhen, gelten § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 sowie § 20 entsprechend.
- (4) Werden auf Dauer Zufahrten oder Zugänge durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, so hat der Träger der Straßenbaulast einen angemessenen Ersatz zu schaffen oder, soweit dies nicht zumutbar ist, eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so gilt § 42 Abs. 4 und 5. Mehrere Anliegergrundstücke können durch eine gemeinsame Zufahrt angeschlossen werden, deren Unterhaltung nach Absatz 3 den Anliegern gemeinsam obliegt. Die Verpflichtung nach Satz 1 entsteht nicht, wenn die Grundstücke eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzen oder wenn die Zufahrten auf einer widerruflichen Erlaubnis beruhen.

- (5) Werden für längere Zeit Zufahrten oder Zugänge durch Straßenarbeiten unterbrochen oder wird ihre Benutzung erheblich erschwert, ohne daß von Beheißmaßnahmen eine wesentliche Entlastung ausgeht, und wird dadurch die wirtschaftliche Existenz eines anliegenden Betriebes gefährdet, so kann dessen Inhaber eine Entschädigung in der Höhe des Betrages beanspruchen, der erforderlich ist, um das Fortbestehen des Betriebes bei Anspannung der eigenen Kräfte und unter Berücksichtigung der gegebenen Anpassungsmöglichkeiten zu sichern. Der Anspruch richtet sich gegen den, zu dessen Gunsten die Arbeiten im Straßenbereich erfolgen. Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.
- (6) Soweit es die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erfordert, kann die Straßenbaubehörde nach Anhörung der Betroffenen anordnen, daß Zufahrten oder Zugänge geändert oder verlegt oder, wenn das Grundstück eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzt, geschlossen werden. Absatz 4 gilt entsprechend. Die Befugnis zum Widerruf einer Erlaubnis für Zufahrten nach § 18 Abs. 2 bleibt unberührt.
- (7) Wird durch den Bau oder die Änderung einer Straße der Zutritt von Licht oder Luft zu einem Grundstück auf Dauer entzogen oder erheblich beeinträchtigt, so hat der Träger der Straßenbaulast für dadurch entstehende Vermögensnachteile eine angemessene einmalige Entschädigung in Geld zu gewähren.
- (8) Hat der Entschädigungsberechtigte die Entstehung eines Vermögensnachteiles mitverursacht, so gilt § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend.
- (9) Den Eigentümern oder Besitzern von Grundstücken, die an einer Straße liegen (Straßenanlieger), steht kein Anspruch darauf zu, daß die Straße nicht geändert oder eingezogen wird.

§ 23 Sonstige Nutzung

- (1) Die Einräumung von Rechten zur Benutzung des Eigentums der Straßen richtet sich nach bürgerlichem Recht, wenn sie den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt, wobei eine vorübergehende Beeinträchtigung für Zwecke der öffentlichen Versorgung oder der Entsorgung außer Betracht bleibt.
- (2) In Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, hat der Träger der Straßenbaulast auf Antrag der Gemeinde die Verlegung von Leitungen, die für Zwecke der öffentlichen Ver- und Entsorgung der Gemeinde erforderlich sind, unentgeltlich zu gestatten, wenn die Verlegung in die in seiner Baulast befindlichen Straßenteile notwendig ist.

- (3) Im übrigen dürfen in Ortsdurchfahrten, deren Straßenbaulast nicht bei der Gemeinde liegt, Versorgungsleitungen sowie Leitungen zur Abwasserbeseitigung nur mit Zustimmung der Gemeinde verlegt werden. Die Zustimmung ist zu erteilen, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Will die Gemeinde die Zustimmung versagen, so bedarf sie hierzu der Genehmigung der (Behörde nach Landesrecht z. B. Oberen Kommunalaufsichtsbehörde). Der Zustimmung bedarf es nicht, wenn es sich um Leitungen eines Versorgungsunternehmens handelt, das das Recht hat, die Gemeindestraßen zur Versorgung des Gemeindegebietes zu benutzen.
- (4) Soweit eine vertragliche Regelung nicht besteht, gilt § 18 Abs. 4 entsprechend.
- (5) Erfolgt eine Straßenentwässerung über eine nicht straßeneigene, von der Gemeinde/dem Abwasserverband eingerichtete Abwasseranlage, so beteiligt sich der Träger der Straßenbaulast an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung dieser Anlage in dem Umfang, wie es der Bau einer eigenen Straßenentwässerung erfordern würde. Der Gemeinde/dem Abwasserverband obliegt die schadlose Abführung des Straßenoberflächenwassers. Für die Inanspruchnahme der Entwässerungsanlage ist darüber hinaus kein Entgelt zu erheben.

§ 24 Bauliche Anlagen an Straßen

- (1) Außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten dürfen längs der Landes- oder Kreisstraßen
1. Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,
 2. bauliche Anlagen im Sinne der (Landesbauordnung), die über Zufahrten an Landes- oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen,
- nicht errichtet werden. Satz 1 Nr. 1 gilt entsprechend für Aufschüttungen oder Abgrabungen größeren Umfangs. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (2) Im übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der (Behörde nach Landesrecht), wenn
1. bauliche Anlagen längs der Landes- oder Kreisstraße außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten in einer Entfernung bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,

2. bauliche Anlagen auf Grundstücken, die außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Landes- oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit nach Satz 1 gilt entsprechend für bauliche Anlagen, die nach der (Landesbauordnung) anzeigepflichtig sind. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

- (3) Die Zustimmung nach Absatz 2 darf nur versagt oder mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden, soweit dies wegen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung nötig ist.
- (4) Die Belange nach Absatz 3 sind auch bei der Erteilung von Baugenehmigungen innerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen zu beachten.
- (5) Bei geplanten Straßen gelten die Beschränkungen der Absätze 1 und 2 von Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 73 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz). Die Baugenehmigungsbehörden sollen von einer ihnen gesetzlich zustehenden Möglichkeit, eine Baugenehmigung schon in einem früheren Zeitpunkt zu verweigern, Gebrauch machen.
- (6) Bedürfen die baulichen Anlagen im Sinne des Absatzes 2 keiner Baugenehmigung oder keiner Genehmigung nach anderen Vorschriften, so tritt an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung der (Behörde nach Landesrecht).
- (7) Anlagen der Außenwerbung stehen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten den Hochbauten des Absatzes 1 und den baulichen Anlagen des Absatzes 2 gleich. An Brücken über Landes- oder Kreisstraßen außerhalb dieser Teile der Ortsdurchfahrten dürfen Anlagen der Außenwerbung nicht angebracht werden. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.
- (8) Die Absätze 1 bis 6 gelten nicht, wenn das Bauvorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des Baugesetzbuches entspricht, der mindestens die Begrenzung der Verkehrsflächen sowie die an diesen gelegenen überbaubaren Grundstücksflächen enthält und unter Mitwirkung der Straßenbaubehörde zustandegekommen ist.

- (9) Die oberste Landesstraßenbaubehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von den Verboten der Absätze 1, 5 und 7 zulassen, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist oder wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Abweichung erfordern. Ausnahmen können mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.
- (10) Wird infolge der Anwendung der Absätze 1, 2, 5 und 6 die bauliche Nutzung eines Grundstücks, auf deren Zulassung bisher ein Rechtsanspruch bestand, ganz oder teilweise aufgehoben, so kann der Eigentümer insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als seine Vorbereitungen zur baulichen Nutzung des Grundstücks in dem bisher zulässigen Umfang für ihn an Wert verlieren oder eine wesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Zur Entschädigung ist der Träger der Straßenbaulast verpflichtet.
- (11) Im Falle des Absatzes 5 entsteht der Anspruch nach Absatz 10 erst, wenn der Plan unanfechtbar geworden oder mit der Ausführung begonnen worden ist, spätestens jedoch nach Ablauf von vier Jahren, nachdem die Beschränkungen der Absätze 1 und 2 in Kraft getreten sind.
- (12) Die Gemeinden können durch Satzung vorschreiben, daß für bestimmte Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage die Absätze 1 bis 3, 5 bis 7 und 9 bis 11 insgesamt entsprechend anzuwenden sind, wobei die in den Absätzen 1 und 2 genannten Abstände geringer festgesetzt werden können.

§ 25 Schutzwaldungen

- (1) Waldungen und Gehölze längs der Straßen können von der (zuständigen Landesforstbehörde) auf Antrag der Straßenbaubehörde zu Schutzwaldungen erklärt werden, soweit dies zum Schutz der Straße gegen nachteilige Einwirkungen der Natur oder im Interesse der Sicherheit des Verkehrs notwendig ist.
- (2) Die Schutzwaldungen sind vom Nutzungsberechtigten zu erhalten und den Schutzzwecken entsprechend zu bewirtschaften. (Die Überwachung obliegt der Forstbehörde im Benehmen mit der Straßenbaubehörde). Der Nutzungsberechtigte kann vom Träger der Straßenbaulast insoweit eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, als ihm durch die Verpflichtung nach Satz 1 Vermögensnachteile entstehen.

§ 26 Schutzmaßnahmen

- (1) Die Eigentümer und Besitzer der der Straße benachbarten Grundstücke haben die zum Schutz der Straße vor nachteiligen Einwirkungen der Natur, wie Schneeverwehungen, Steinschlag, Vermurungen, Überschwemmungen, notwendigen Vorkehrungen zu dulden. Die Straßenbaubehörde hat dem Betroffenen die Durchführung der Maßnahmen mindestens zwei Wochen vorher schriftlich anzuzeigen, es sei denn, daß Gefahr im Verzuge ist. Der Betroffene ist berechtigt, die Maßnahmen im Einvernehmen mit der Straßenbaubehörde selbst durchzuführen. Der Träger der Straßenbaulast hat den Betroffenen Aufwendungen und Schäden in Geld zu ersetzen, soweit diese nicht Folge von Veränderungen auf benachbarten Grundstücken sind, die die Betroffenen zu vertreten haben.
- (2) Anpflanzungen sowie Zäune, Stapel, Haufen oder andere mit dem Grundstück nicht fest verbundene Einrichtungen dürfen nicht angelegt oder unterhalten werden, wenn sie die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigen. Werden sie entgegen Satz 1 angelegt oder unterhalten, so sind sie auf schriftliches Verlangen der Straßenbaubehörde von dem nach Absatz 1 Verpflichteten binnen angemessener Frist zu beseitigen. Nach Ablauf der Frist kann die Straßenbaubehörde die Anpflanzung oder Einrichtung auf Kosten des Betroffenen beseitigen oder beseitigen lassen.
- (3) Im Falle des Absatzes 2 hat der Betroffene die Kosten zu tragen, die durch die Beseitigung der Anpflanzung oder Einrichtung entstehen. Das gilt nicht, wenn die Anpflanzung oder Einrichtung schon bei Inkrafttreten dieses Gesetzes vorhanden war oder wenn die Voraussetzungen für ihre Beseitigung deswegen eintreten, weil die Straße neu angelegt oder ausgebaut worden ist; in diesen Fällen hat der Träger der Straßenbaulast dem Betroffenen Aufwendungen und Schäden in Geld zu ersetzen.

§ 27 Bepflanzung des Straßenkörpers

- (1) Die Bepflanzung des Straßenkörpers, ihre Pflege und Unterhaltung bleiben dem Träger der Straßenbaulast vorbehalten. Dem Natur- und Landschaftsschutz ist Rechnung zu tragen. Die Straßenanlieger haben alle erforderlichen Maßnahmen zu dulden.
- (2) In Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen kann die Befugnis nach Absatz 1 der Gemeinde übertragen werden, auch wenn sie nicht Träger der Straßenbaulast ist.

§ 28 Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Kreuzungen im Sinne dieses Gesetzes sind Überschneidungen öffentlicher Straßen in gleicher Höhe sowie Überführungen und Unterführungen. Einmündungen öffentlicher Straßen stehen den Kreuzungen gleich. Münden mehrere Straßen an einer Stelle in eine andere Straße ein, so gelten diese Einmündungen als Kreuzung aller beteiligten Straßen.

- (2) Über den Bau neuer sowie über die Änderung bestehender Kreuzungen wird vorbehaltlich des § 38 Abs. 2 und 3 durch die Planfeststellung entschieden. Diese soll zugleich die Aufteilung der Kosten regeln, soweit die beteiligten Baulastträger keine Vereinbarung hierüber geschlossen haben.
- (3) Ergänzungen an Kreuzungsanlagen sind wie Änderungen zu behandeln.

§ 29 Kostentragung beim Bau und bei der Änderung von Kreuzungen öffentlicher Straßen

- (1) Beim Bau einer neuen Kreuzung mehrerer öffentlicher Straßen hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen. Zu ihnen gehören auch die Kosten der Änderungen, die durch die neue Kreuzung an den anderen öffentlichen Straßen unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung notwendig sind. Die Änderung einer bestehenden Kreuzung ist als neue Kreuzung zu behandeln, wenn ein öffentlicher Weg, der nach der Beschaffenheit seiner Fahrbahn nicht geeignet und nicht dazu bestimmt war, einen allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr aufzunehmen, zu einer diesem Verkehr dienenden Straße ausgebaut wird.
- (2) Werden mehrere Straßen gleichzeitig neu angelegt oder an bestehenden Kreuzungen Anschlußstellen neu geschaffen, so haben die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste zu tragen.
- (3) Wird eine höhenungleiche Kreuzung geändert, so fallen die dadurch entstehenden Kosten
 1. demjenigen Träger der Straßenbaulast zur Last, der die Änderung verlangt,
 2. den beteiligten Trägern der Straßenbaulast zur Last, die die Änderung verlangen, und zwar im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nach der Änderung.
- (4) Wird eine höhengleiche Kreuzung geändert, so gilt für die dadurch entstehenden Kosten der Änderung Absatz 2. Beträgt der durchschnittliche tägliche Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf einem der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste nicht mehr als 20 vom Hundert des Verkehrs auf anderen beteiligten Straßenästen, so haben die Träger der Straßenbaulast der verkehrsstärkeren Straßenäste im Verhältnis der Fahrbahnbreiten den Anteil der Änderungskosten mitzutragen, der auf den Träger der Straßenbaulast des verkehrsschwächeren Straßenastes entfallen würde.

- (5) Bei der Bemessung der Fahrbahnbreiten sind die Rad- und Gehwege, die Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen einzubeziehen.

§ 30 Unterhaltung der Straßenkreuzungen

- (1) Bei höhengleichen Kreuzungen hat der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe die Kreuzungsanlage zu unterhalten. Bei Über- oder Unterführungen hat das Kreuzungsbauwerk der Träger der Straßenbaulast der höheren Straßengruppe, die übrigen Teile der Kreuzungsanlage der Träger der Straßenbaulast der Straße, zu der sie gehören, zu unterhalten.
- (2) In den Fällen des § 29 Abs. 1 hat der Träger der Straßenbaulast der neu hinzukommenden Straße dem Träger der Straßenbaulast der vorhandenen Straße die Mehrkosten für die Unterhaltung zu erstatten, die ihm durch die Regelung nach Absatz 1 entstehen. Die Mehrkosten sind auf Verlangen eines Beteiligten abzulösen.
- (3) Nach einer wesentlichen Änderung einer bestehenden Kreuzung haben die Träger der Straßenbaulast ihre veränderten Kosten für Unterhaltung und Erneuerung sowie für Wiederherstellung im Falle der Zerstörung durch höhere Gewalt ohne Ausgleich zu tragen.
- (4) Die Vorschriften der Absätze 1 bis 3 gelten nicht, soweit etwas anderes vereinbart wird.
- (5) Abweichende Regelungen werden in dem Zeitpunkt hinfällig, in dem nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine wesentliche Änderung an der Kreuzung durchgeführt wird.

§ 31 Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Werden Straßen neu angelegt oder ausgebaut und müssen dazu Kreuzungen mit Gewässern (Brücken oder Unterführungen) hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert werden, so hat der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Die Kreuzungsanlagen sind so auszuführen, daß unter Berücksichtigung der übersehbaren Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der Wasserabfluß nicht nachteilig beeinflußt wird.
- (2) Werden Gewässer ausgebaut (§ 31 des Wasserhaushaltsgesetzes) und werden dazu Kreuzungen mit Straßen hergestellt oder bestehende Kreuzungen geändert, so hat der Träger des Ausbauvorhabens die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Wird eine neue

Kreuzung erforderlich, weil ein Gewässer hergestellt wird, so ist die übersehbare Verkehrsentwicklung auf der Straße zu berücksichtigen. Wird die Herstellung oder Änderung einer Kreuzung erforderlich, weil das Gewässer wesentlich umgestaltet wird, so sind die gegenwärtigen Verkehrsbedürfnisse zu berücksichtigen. Verlangt der Träger der Straßenbaulast weitergehende Änderungen, so hat er die Mehrkosten hierfür zu tragen.

- (3) Wird eine Straße neu angelegt und wird gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder aus anderen als straßenbaulichen Gründen wesentlich umgestaltet, so daß eine neue Kreuzung entsteht, so haben der Träger der Straßenbaulast und der Unternehmer des Gewässerausbaues die Kosten der Kreuzung je zur Hälfte zu tragen.
- (4) Werden eine Straße und ein Gewässer gleichzeitig ausgebaut und wird infolgedessen eine bestehende Kreuzungsanlage geändert oder durch einen Neubau ersetzt, so haben die Träger des Gewässerausbaues und der Träger der Straßenbaulast die dadurch entstehenden Kosten für die Kreuzungsanlage in dem Verhältnis zu tragen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahme zueinander stehen würden. Gleichzeitigkeit im Sinne des Satzes 1 liegt vor, wenn baureife Pläne vorhanden sind, die eine gleichzeitige Baudurchführung ermöglichen.
- (5) Kommt über die Kreuzungsmaßnahme oder ihre Kosten eine Einigung nicht zustande, so ist darüber durch Planfeststellung zu entscheiden.

§ 32 Unterhaltung der Kreuzungen mit Gewässern

- (1) Der Träger der Straßenbaulast hat die Kreuzungsanlagen von Straßen und Gewässern auf seine Kosten zu unterhalten, soweit nichts anderes vereinbart oder durch Planfeststellung bestimmt wird. Die Unterhaltungspflicht des Trägers der Straßenbaulast erstreckt sich nicht auf Leitwerke, Leitpfähle, Dalben, Absatzpfähle oder ähnliche Einrichtungen zur Sicherung der Durchfahrt unter Brücken im Zuge von Straßen für die Schifffahrt sowie auf Schifffahrtszeichen. Soweit diese Einrichtungen auf Kosten des Trägers der Straßenbaulast herzustellen waren, hat dieser dem Unterhaltungspflichtigen die Unterhaltungskosten und die Kosten des Betriebes dieser Einrichtungen zu ersetzen oder abzulösen.
- (2) Wird im Falle des § 31 Abs. 2 eine neue Kreuzung hergestellt, hat der Träger des Ausbauvorhabens die Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der Kreuzungsanlage zu erstatten oder abzulösen. Ersparte Unterhaltungskosten für den Fortfall vorhandener Kreuzungsanlagen sind anzurechnen.

- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Tragung der Kosten aufgrund eines bestehenden Rechts anders geregelt ist.

§ 33 Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen

Die Landesregierung (oberste Straßenbaubehörde) kann Rechtsverordnungen erlassen, durch die

1. der Umfang der Kosten nach den §§ 29 und 31 näher bestimmt wird;
2. näher bestimmt wird, welche Straßenanlagen zur Kreuzungsanlage und welche Teile einer Kreuzung nach § 30 Abs. 1 und 2 zu der einen oder der anderen Straße gehören;
3. näher bestimmt wird, welche Anlagen einer Straße oder eines Gewässers zur Kreuzungsanlage nach § 32 gehören;
4. die Berechnung und die Zahlung von Ablösebeträgen nach § 30 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 näher bestimmt werden.

§ 34 Umleitungen

- (1) Bei vorübergehender Beschränkung des Gemeingebrauchs auf einer Straße gemäß § 15 sind die Träger der Straßenbaulast anderer öffentlicher Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen verpflichtet, die Umleitungen des Verkehrs auf ihren Straßen zu dulden.
- (2) Vor der Beschränkung sind der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke, die Straßenverkehrsbehörden und die Gemeinden, deren Gebiet die Straße berührt, zu unterrichten.
- (3) Im Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke ist festzustellen, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs verkehrssicher zu machen. Die hierfür nötigen Mehraufwendungen sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zu erstatten. Das gilt auch für Aufwendungen, die der Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke zur Beseitigung wesentlicher durch die Umleitung verursachter Schäden machen muß.
- (4) Muß die Umleitung ganz oder zum Teil über private Wege geleitet werden, die dem öffentlichen Verkehr dienen, so ist der Eigentümer zur Duldung der Umleitung auf schriftliche Anforderung durch die Straßenbaubehörde verpflichtet. Absatz 3 Satz 1 und 2 gilt entsprechend. Der Träger der Straßenbaulast ist verpflichtet, nach Aufhebung der Umleitung auf Antrag des Eigentümers den früheren Zustand des Weges wiederherzustellen.

- (5) Die Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn neue Landes- oder Kreisstraßen vorübergehend über andere dem öffentlichen Verkehr dienende Straßen oder Wege an das Straßennetz angeschlossen werden müssen.

§ 35 Planungen

- (1) Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.
- (2) Bei örtlichen und überörtlichen Planungen, welche die Änderung bestehender oder den Bau neuer Landes- oder Kreisstraßen zur Folge haben können, hat die planende Behörde das Einvernehmen mit der (Behörde nach Landesrecht) unbeschadet weitergehender gesetzlicher Vorschriften rechtzeitig herzustellen.

§ 36 Planungsgebiet

- (1) Um die Planung der Landes- und Kreisstraßen zu sichern, kann die (Behörde nach Landesrecht, z. B. die Planfeststellungsbehörde) durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens zwei Jahren Planungsgebiete festlegen. Die Gemeinden und Kreise, deren Bereich durch die festzulegenden Planungsgebiete betroffen wird, sind vorher zu hören. Die Frist kann, wenn besondere Umstände es erfordern, durch Rechtsverordnung auf höchstens vier Jahre verlängert werden. Die Festlegung tritt mit Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren außer Kraft. Ihre Dauer ist auf die Vier-Jahresfrist des § 39 Abs. 2 anzurechnen.
- (2) Vom Tage des Inkrafttretens der Rechtsverordnung an dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.
- (3) Auf die Festlegung eines Planungsgebietes ist in den Gemeinden, deren Bereich betroffen wird, hinzuweisen. Planungsgebiete sind außerdem in Karten kenntlich zu machen, die in den Gemeinden während der Geltungsdauer der Festlegung zur Einsicht auszulegen sind.

- (4) Die {Behörde nach Landesrecht, siehe Absatz 1} kann Ausnahmen von der Veränderungssperre zulassen, wenn Überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

§ 37 Vorarbeiten

- (1) Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte haben zur Vorbereitung der Planung notwendige Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen einschließlich der vorübergehenden Anbringung von Markierungszeichen und sonstige Vorarbeiten durch die Straßenbaubehörde oder von ihr Beauftragte zu dulden. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers betreten werden. Satz 2 gilt nicht für Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume während der jeweiligen Arbeits-, Geschäfts- oder Aufenthaltszeiten.
- (2) Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist dem Eigentümer und den sonstigen Nutzungsberechtigten mindestens zwei Wochen vorher durch die Straßenbaubehörde bekanntzugeben. Sind Eigentümer oder sonstige Nutzungsberechtigte von Person nicht bekannt oder ist deren Aufenthalt unbekannt und lassen sie sich in angemessener Frist nicht ermitteln, kann die Behörde durch ortsübliche Bekanntmachung in den Gemeinden, in deren Bereich die Vorarbeiten durchzuführen sind, erfolgen.
- (3) Entstehen durch eine Maßnahme nach Absatz 1 einem Eigentümer oder sonstigen Nutzungsberechtigten unmittelbare Vermögensnachteile, so hat der Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Kommt eine Einigung über die Geldentschädigung nicht zustande, so setzt die {Behörde nach Landesrecht} auf Antrag der Straßenbaubehörde oder des Berechtigten die Entschädigung fest. Vor der Entscheidung sind die Beteiligten zu hören.

§ 38 Planfeststellung

- (1) Landesstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für Kreisstraßen soll und für Gemeindestraßen im Außenbereich (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 Baugesetzbuch) kann ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sofern im folgenden nichts anderes bestimmt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Belange des Umweltschutzes abzuwägen.
- (2) Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plan genehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht (oder nicht wesentlich) beeinflusst werden oder die Betroffenen sich

mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung wird von der Planfeststellungsbehörde erteilt. Sie hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

- (3) Planfeststellung und Plangenehmigung können in Fällen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn
1. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und
 2. öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen.
- Die Entscheidung hierüber trifft (die Behörde nach Landesrecht, z. B. die Planfeststellungsbehörde).
- (4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1. Wird eine Ergänzung notwendig oder soll von Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, so ist die Planfeststellung insoweit durchzuführen. In diesen Fällen gelten die §§ 40 und 44 des Baugesetzbuches.
- (5) Einwendungen gegen den Plan sind nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn von einer Behörde verspätet vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.
- (6) Anhörungsbehörde ist die (Behörde nach Landesrecht). Planfeststellungsbehörde ist die (Behörde nach Landesrecht).
- (7) Der Planfeststellungsbeschuß ist dem Träger des Vorhabens und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen; die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Bekanntgabe von Planfeststellungsbeschlüssen bleiben im übrigen unberührt.
- (8) Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses (oder der Plangenehmigung), wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

- (9) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung ist eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluß entsprechend anzuwenden.

§ 39 Veränderungssperre

- (1) Vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen (§ 73 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz), dürfen auf den vom Plan betroffenen Flächen bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast wesentlich wertsteigernde oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden. Veränderungen, die in rechtlich zulässiger Weise vorher begonnen worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden hiervon nicht berührt.
- (2) Dauert die Veränderungssperre länger als vier Jahre, so können die Eigentümer für die dadurch entstandenen Vermögensnachteile vom Träger der Straßenbaulast eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Sie können ferner die Übernahme der vom Plan betroffenen Flächen verlangen, wenn es ihnen mit Rücksicht auf die Veränderungssperre wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu benutzen. Kommt eine Einigung über die Übernahme nicht zustande, so können die Eigentümer die Entziehung des Eigentums an den Flächen verlangen. Im Übrigen gilt § 42.
- (3) § 36 Abs. 4 findet Anwendung.

§ 40 Einstellung des Planfeststellungsverfahrens

Wird das Vorhaben vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses aufgegeben, so stellt die Planfeststellungsbehörde das Verfahren durch Beschluß ein. Der Beschluß ist in den Gemeinden, in denen die Pläne ausgelegt haben, ortsüblich bekanntzumachen. Damit enden die Veränderungssperre nach § 39 und die Anbaubeschränkungen nach § 24 Abs. 5.

§ 41 Vorzeitige Besitzeinweisung

- (1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Planes in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.
- (2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind die Straßenbaubehörde und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.
- (3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.
- (4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger der Straßenbaulast Besitzer. Der Träger der Straßenbaulast darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben ausführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.
- (5) Der Träger der Straßenbaulast hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit diese Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechtes ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

- (6) Wird der festgestellte Plan aufgehoben, so ist auch die vorzeitige Besitzeinweisung aufzuheben und der vorherige Besitzer wieder in den Besitz einzuweisen. Der Träger der Straßenbaulast hat für alle durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstandenen besonderen Nachteile Entschädigung zu leisten.

§ 42 Enteignung

- (1) Die Träger der Straßenbaulast für Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Enteignungsrecht. Die Enteignung ist zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach § 38 festgestellten (oder genehmigten) Planes notwendig ist. Einer weiteren Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es nicht.
- (2) Der festgestellte (oder genehmigte) Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.
- (3) Wenn sich ein Betroffener mit der Übertragung oder Beschränkungen des Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt hat, jedoch keine Einigung über die Entschädigung erzielt wurde, kann das Entschädigungsverfahren durch die Enteignungsbehörde auf Antrag eines Beteiligten unmittelbar durchgeführt werden.
- (4) Soweit der Träger der Straßenbaulast nach §§ 22, 24, 26 oder aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses (oder einer Plan genehmigung) nach § 38 verpflichtet ist, eine Entschädigung in Geld zu leisten und über die Höhe der Entschädigung keine Einigung zwischen dem Betroffenen und dem Träger der Straßenbaulast zustande kommt, entscheidet auf Antrag eines der Beteiligten die Enteignungsbehörde. Für das Verfahren gelten die enteignungsrechtlichen Vorschriften über die Feststellung von Entschädigungen entsprechend.
- (5) Im übrigen gilt das Enteignungsgesetz (des Landes; falls nicht vorhanden gelten §§ 93 bis 122 Baugesetzbuch).

§ 43 Träger der Straßenbaulast

- (1) Das Land ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Die Gemeinden sind Baulastträger der Gemeindestraßen. Der Träger der Straßenbaulast für sonstige öffentliche Straßen wird in der Widmungsverfügung bestimmt.

- (2) Die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen. Maßgebend ist die bei der letzten aktuellen Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl. Das Ergebnis einer Volkszählung wird mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach dem Jahr verbindlich, in dem die Volkszählung stattgefunden hat.
- (3) Werden Gemeindegrenzen geändert oder neue Gemeinden gebildet, so ist die bei der Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl des neuen Gemeindegebietes maßgebend. In diesen Fällen wechselt die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten, wenn sie bisher dem Land oder einem Landkreis oblag, spätestens mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach dem Jahr der Gebietsänderung, sonst mit der Gebietsänderung.
- (4) Eine Gemeinde mit mehr als 10.000, aber weniger als 50.000 Einwohnern kann Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten werden, wenn sie es mit Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber dem für den Straßenbau zuständigen Minister erklärt. Absatz 5 Satz 2 und Absatz 6 Satz 1 gelten sinngemäß. Die Kommunalaufsichtsbehörde darf ihre Zustimmung nur versagen, wenn Tatsachen vorliegen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Übernahme der Straßenbaulast ausschließen.
- (5) Soweit dem Land und den Landkreisen die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten obliegt, erstreckt sich diese nicht auf Gehwege und Parkplätze; insoweit ist die Gemeinde Träger der Straßenbaulast. Dies gilt auch in den Fällen des § 5 Abs. 3 sowie in den Fällen des § 5 Abs. 3 a des Bundesfernstraßengesetzes.

§ 44 Straßenbaulast Dritter

- (1) § 43 gilt nicht, soweit die Straßenbaulast aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften oder aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen anderen Trägern obliegt oder übertragen wird.
- (2) Bürgerlich-rechtliche Verpflichtungen Dritter zur Erfüllung der Aufgaben aus der Straßenbaulast lassen die Straßenbaulast als solche unberührt.

§ 45 Unterhaltung von Straßenteilen bei fremder Baulast

Obliegt nach § 44 die Straßenbaulast für die im Zuge einer Straße gelegenen Straßenteile, z. B. Brücken und Durchlässe, einem Dritten, so ist der nach § 43 an sich zuständige Träger der Straßenbaulast im Falle einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung berechtigt, nach vorheriger Ankündigung auf Kosten des Dritten alle Maßnahmen zu ergreifen, die im Interesse der Erhaltung der Verkehrssicherheit erforderlich sind. In dringenden Ausnahmefällen kann die vorherige Ankündigung unterbleiben.

§ 46 Straßenbaubehörden

- (1) Oberste Straßenbaubehörde ist der für den Straßenbau zuständige Minister.
- (2) Obere Straßenbaubehörde ist (die Behörde nach Landesrecht).
- (3) (Untere) Straßenbaubehörde ist vorbehaltlich § 47 (die Behörde nach Landesrecht).

§ 47 Straßenbaubehörde für kommunale und sonstige öffentliche Straßen

- (1) Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Straßenbaubehörde für Kreisstraßen mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten, die in der Baulast der Gemeinden stehen.
- (2) Die Gemeinden sind Straßenbaubehörde für die in ihrer Baulast stehenden Straßen und Straßenteile sowie für die sonstigen öffentlichen Straßen.
- (3) Die Kreise können durch Vereinbarung die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaues den Straßenbauämtern gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen. Die Rechte des Straßenbaulastträgers bleiben unberührt.

§ 48 Straßenaufsicht, Straßenaufsichtsbehörden

- (1) Die Erfüllung der Aufgaben, die den Trägern der Straßenbaulast nach den gesetzlichen Vorschriften obliegen, wird durch die Straßenaufsicht überwacht. Sie ist gegenüber den Landkreisen, kreisfreien Städten, Gemeinden und Zweckverbänden nur Rechtsaufsicht (kann nach Landesrecht erweitert werden).

- (2) Kommt ein Träger der Straßenbaulast seinen Pflichten nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde anordnen, daß er die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchführt. Kommt der Träger der Straßenbaulast der Anordnung nicht nach, so kann die Straßenaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen an seiner Stelle und auf seine Kosten selbst durchführen oder durch einen anderen durchführen lassen.
- (3) Oberste Straßenaufsichtsbehörde ist der für den Straßenbau zuständige Minister.
 Obere Straßenaufsichtsbehörden sind (die Behörden nach Landesrecht).
 Straßenaufsichtsbehörden sind (die Behörden nach Landesrecht).

§ 49 Straßenreinigung, Winterdienst

(Ist nach Landesrecht zu regeln, z. B.:

- (1) Die Gemeinden haben alle öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage zu reinigen. Das gilt auch für Bundesstraßen.
- (2) Die Gemeinden können die Reinigung durch Satzung auf solche öffentliche Straßen außerhalb der geschlossenen Ortslage ausdehnen, an die bebaute Grundstücke angrenzen.
- (3) Die Reinigungspflicht umfaßt auch die Verpflichtung, die Gehwege und Überwege für Fußgänger vom Schnee zu räumen und bei Schnee- und Eisglätte zu streuen. Soweit in Fußgängerzonen (Zeichen 242 StVO) und in verkehrsberuhigten Bereichen (Zeichen 325 StVO) Gehwege nicht vorhanden sind, gilt als Gehweg ein Streifen von 1,5 m Breite entlang der Grundstücksgrenze. Der für den Straßenbau zuständige Minister kann das Bestreuen von Gehwegen mit Stoffen verbieten, die geeignet sind, auf den menschlichen oder tierischen Körper nachteilig einzuwirken.
- (4) Die Gemeinden haben im übrigen die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit vom Schnee zu räumen und bei Schnee- und Eisglätte zu streuen, soweit das zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.
- (5) Die Gemeinden sind berechtigt, durch Satzung die Verpflichtung zur Reinigung im Sinne der Absätze 1 bis 3 ganz oder teilweise den Eigentümern oder Besitzern der durch öffentliche Straßen erschlossenen Grundstücke aufzuerlegen oder sie zu den entsprechenden Kosten heranzuziehen. Die Heranziehung zu den Kosten regelt sich nach den Vorschriften des kommunalen Abgabenrechts. Bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehende weitergehende Verpflichtungen der Eigentümer oder Besitzer der anliegenden Grundstücke und Verpflichtungen Dritter bleiben unberührt.,

kann auch in einem eigenen Gesetz - wie in Nordrhein-Westfalen - geregelt werden (siehe Anlage).)

§ 50 Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 17 Abs. 1 eine von ihm verursachte Verunreinigung einer öffentlichen Straße nicht unverzüglich beseitigt;
 2. eine öffentliche Straße oder einzelne Bestandteile beschädigt oder zerstört (§ 17 Abs. 2);
 3. entgegen § 17 Abs. 3 Abfall unbefugt zum Zwecke der Entsorgung auf die Straße bringt;
 4. entgegen § 18 Abs. 1 eine Straße über den Gemeingebrauch hinaus ohne Erlaubnis benutzt oder einer nach § 18 Abs. 2 Satz 2 erteilten vollziehbaren Auflage nicht nachkommt;
 5. entgegen § 18 Abs. 4 Anlagen nicht vorschriftsmäßig errichtet oder unterhält oder entgegen § 18 Abs. 5 auf vollziehbares Verlangen der zuständigen Behörde Anlagen nicht entfernt oder den benutzten Straßenteil nicht in einen ordnungsgemäßen Zustand versetzt;
 6. entgegen § 22 Abs. 1 in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Zufahrten oder Zugänge ohne Erlaubnis anlegt oder ändert;
 7. entgegen § 22 Abs. 3 in Verbindung mit § 18 Abs. 3 Zufahrten oder Zugänge nicht vorschriftsmäßig unterhält;
 8. einer nach § 22 Abs. 6 ergangenen vollziehbaren Anordnung nicht nachkommt;
 9. entgegen § 24 Abs. 1 oder 2 bauliche Anlagen errichtet, ändert oder anders nutzt oder vollziehbaren Auflagen nicht nachkommt, unter denen die Straßenbaubehörde eine Ausnahme zugelassen oder eine Zustimmung erteilt hat;
 10. entgegen § 26 Abs. 1 die notwendigen Einrichtungen nicht duldet oder entgegen Abs. 2 Satz 1 Anpflanzungen oder Einrichtungen, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, anlegt oder entgegen Abs. 2 Satz 3 ihre Beseitigung nicht duldet;
 11. entgegen § 37 Abs. 1 Vorarbeiten oder die vorübergehende Anbringung von Markierungszeichen nicht duldet.

- (2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nrn. 6 bis 9 können mit einer Geldbuße bis zu 10.000,-- DM, die übrigen mit einer Geldbuße bis zu 1.000,-- DM geahndet werden.

§ 51 Übergangsbestimmungen

(Sind nach Landesrecht zu regeln (siehe Anlage). Sie sollten folgende Vorschriften erfassen:

1. § 3 Neueinteilung der Straßen,
2. § 5 Festsetzung der Ortsdurchfahrtsgrenzen,
3. § 6 Widmungsfiktion,
4. § 11 Eigentumsübergang,
5. § 13 Enteignungsrecht für Straßengrundstücke, die sich bereits im Besitz des Trägers der Straßenbaulast befinden,
6. §§ 18, 20 Bestehende Nutzungsrechte,
7. § 21 Sondernutzungsgebühren,
8. §§ 29, 31 für bestehende Kostenregelungen bei Kreuzungsvorhaben
Vorschlag: "§§ 29 und 31 finden keine Anwendung auf Bauvorhaben, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zugelassen waren oder für die eine Kostenregelung vereinbart worden war.",
9. §§ 38, 42 Laufende Genehmigungs- und Enteignungsverfahren,
10. § 43 Einwohnerzahl.)

§ 52 Schlußbestimmungen

- (1) Inkrafttreten des Gesetzes.
- (2) Außerkrafttreten anderer Gesetze und Vorschriften.

**Gesetz über die Reinigung öffentlicher Straßen
(Straßenreinigungsgesetz NW – StrReinG NW)**

Vom 18. Dezember 1975 (GV NW S. 706), zuletzt geändert durch
Gesetz vom 11. Dezember 1979 (GV NW S. 914)

§ 1

(1) Die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslagen sind von den Gemeinden zu reinigen. Bundesfernstraßen, Landstraßen und Kreisstraßen jedoch nur, soweit es sich um Ortsdurchfahrten handelt.

(2) Die Reinigung umfaßt als Winterwartung insbesondere

1. das Schneeräumen auf den Fahrbahnen und Gehwegen,
2. das Bestreuen der Gehwege, Fußgängerüberwege und gefährlichen Stellen auf den Fahrbahnen bei Schnee- und Eisglätte.

§ 2

Die Gemeinden können durch Vereinbarung die Winterwartung der Fahrbahnen von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und Landstraßen den Landschaftsverbänden, im Zuge von Kreisstraßen den Kreisen gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen, wenn sie technisch und personell nicht in der Lage sind, die Winterwartung selbst wahrzunehmen. Ebenso können die Gemeinden durch Vereinbarung die Winterwartung außerhalb der Ortsdurchfahrten gegen Ersatz der ihnen dadurch entstehenden Kosten übernehmen.

§ 3

(1) Die Gemeinden erheben von den Eigentümern der durch die Straße erschlossenen Grundstücke als Gegenleistung für die Kosten der Straßenreinigung eine Benutzungsgebühr nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes.

Das Gesamtgebührenaufkommen darf 75 vom Hundert der Gesamtkosten der Straßenreinigung im Gemeindegebiet nicht übersteigen. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.

(2) Die Gemeinden können bei der Festsetzung der Benutzungsgebühr der Bedeutung der Straßen für den Anliegerverkehr sowie für den inner- und überörtlichen Verkehr Rechnung tragen.

§ 4

(1) Die Gemeinden können die Reinigung der Gehwege durch Satzung den Eigentümern der an die Gehwege angrenzenden und durch sie erschlossenen Grundstücke auferlegen. Die Reinigung der Fahrbahnen können die Gemeinden den Eigentümern der an die Straße angrenzenden und durch sie erschlossenen Grundstücke übertragen, soweit dies unter Berücksichtigung der Verkehrsverhältnisse zumutbar ist. Für die Winterwartung können gesonderte Regelungen getroffen werden. Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte.

(2) In der Satzung sind Art und Umfang der Reinigungspflicht zu bestimmen.

(3) Die Satzung kann vorsehen, daß auf Antrag des Verpflichteten an dessen Stelle ein anderer durch eine schriftliche Erklärung gegenüber der Gemeinde mit deren Zustimmung die Reinigungspflicht übernimmt. Die Zustimmung der Gemeinde ist jederzeit widerruflich.

§ 5

Das Landesstraßengesetz vom 28. November 1961 (GV. NW.S.305), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1973 (GV.NW.S.568), wird wie folgt geändert:

1. § 9 Abs. 2 erhält folgende Fassung:
 „(2) Die Träger der Straßenbaulast sollen nach besten Kräften über die ihnen nach Absatz 1 obliegenden Aufgaben hinaus die Straßen bei Schnee und Eisglätte räumen und streuen. Die Vorschriften des Gesetzes über die Reinigung öffentlicher Straßen (StrReinG NW) bleiben unberührt.“
2. § 49 wird aufgehoben.

§ 6

(1) Das Gesetz über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 (PrGS. NW. S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 1957 (GV.NW. S. 189), tritt außer Kraft.

(2) Die auf Grund des Gesetzes über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 erlassenen ordnungsbehördlichen Verordnungen treten am 31. Dezember 1978 außer Kraft.

(3) Abgabesatzungen, die auf Grund des Gesetzes über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 in Verbindung mit dem Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (PrGS. NW. S. 7) oder dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969 (GV. NW. S. 719), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Januar 1975 (GV. NW. S. 12), erlassen worden sind, treten spätestens am 31. Dezember 1978 außer Kraft; aufsichtsbehördliche Genehmigungen dieser Satzung, die auf einen früheren Zeitpunkt befristet sind, gelten als bis zum 31. Dezember 1978 verlängert. Im übrigen gilt § 26 Abs. 4 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechend.

§ 7

Sowohl in Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf die in den §§ 6 und 7 aufgehobenen Gesetze verwiesen wird, treten die entsprechenden Vorschriften dieses Gesetzes an deren Stelle.

§ 8

Dieses Gesetz tritt am 31. Dezember 1975 in Kraft.

Anlage zu § 51:

§ 51 Übergangsbestimmungen

- (1) Die bisherigen Bezirksstraßen (Landstraße I. Ordnung - LIO, Landstraßen II. Ordnung - LIIO) sind Landesstraßen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1
- (2) Die bisherigen Kreisstraßen sind Kreisstraßen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2
- (3) Die bisherigen Stadt- und Gemeindestraßen sind Gemeindestraßen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3.
- (4) Die bisherigen betrieblich- öffentlichen Straßen gemäß § 3 Abs. 3 der VO über die öffentlichen Straßen - Straßenverordnung - vom 22. August 1974 (GBl. I Nr. 57 S. 515) werden Gemeindestraßen, sofern sie die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 3 erfüllen, oder sonstige öffentliche Straßen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 oder Privatwege. Die Entscheidung darüber trifft die Gemeinde.

Dabei ist der bisherige Unterhaltungspflichtige bzw. dessen Rechtsnachfolger zu beteiligen.
- (5) Innerhalb eines angemessenen Zeitraums ist zu überprüfen, ob die Straßen entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung gemäß § 3 eingruppiert sind, ggf. ist eine Umstufung vorzunehmen.
- (6) Die gemäß § 3 Straßenverordnung als öffentlich bezeichneten Straßen gelten mit Inkrafttreten dieses Gesetzes als gewidmet.
- (7) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geht das Eigentum an öffentlichen Straßen ohne Entschädigung auf den Träger der Straßenbaulast über. Für Straßengrundstücke, die noch im Eigentum von Privatpersonen stehen, ist eine Entschädigung zu gewähren. Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigung nicht zustande, kann auf Antrag das Entschädigungs-festsetzungsverfahren nach § 42 Abs. 3 durchgeführt werden. Der § 11 Abs. 1 bis 3 und 5 und § 12 Abs. 1 gelten entsprechend.
- (8) Soweit die Grenzen der Ortsdurchfahrten nicht den Voraussetzungen des § 5 entsprechen, sind sie neu festzusetzen.
- (9) Nach früherem Recht bewilligte Nutzungen an Straßen gelten als Sonder-nutzung (§ 18) bzw. sonstige Nutzungen (§ 23) nach diesem Gesetz. Soweit sonstige Nutzungen verändert werden, ist ein Nutzungsvertrag gemäß § 23 abzuschließen.
- (10) Die §§ 29 und 31 finden keine Anwendung auf Bauvorhaben, die vor In-krafttreten dieses Gesetzes zugelassen waren oder für die eine Kostenregelung vereinbart worden war.

Entwurf einer amtlichen Begründung zum Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz

Zu § 1:

In § 1 wird der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt. Er erstreckt sich grundsätzlich auf alle öffentlichen Straßen. Wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72 i. V. m. Art. 74 Nr. 22 GG), von der dieser mit dem Bundesfernstraßengesetz Gebrauch gemacht hat, kann sich das Landesstraßengesetz nur in begrenztem Umfang auf Bundesfernstraßen erstrecken. Dies muß im Gesetz ausdrücklich bestimmt werden (s. § 10 Abs. 1, § 17 Abs. 4, § 20 Abs. 4, § 34 Abs. 1, § 49 Abs. 1). Die Regelung steht im Einklang mit den entsprechenden Vorschriften in den bestehenden Straßengesetzen der Länder.

Zu § 2:

Abs. 1 enthält die Legaldefinition des Begriffs der öffentlichen Straße. Öffentliche Straßen im Sinne des Gesetzes sind grundsätzlich nur solche Straßen, die gewidmet sind (§ 6). Für vorhandene Straßen, bei denen eine Widmung nicht vorliegt, die aber seit altersher öffentlich genutzt werden, gilt die Widmungsfiktion des § 51 Abs. 3.

Die wegerechtliche Öffentlichkeit ist nicht identisch mit der straßenverkehrsrechtlichen Öffentlichkeit. Öffentlich im Sinne des Straßenverkehrsrechts sind sowohl die wegerechtlich öffentlichen, also die gewidmeten Straßen als auch die tatsächlich öffentlichen (Privat-)Straßen, die aufgrund der Willenserklärung des Wegeeigentümers dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt worden sind und somit dem Straßenverkehrsrecht unterliegen. Letztere werden nicht von diesem Gesetz erfaßt.

Abs. 2 ist aus Gründen der Vereinheitlichung des Rechts weitestgehend der Vorschrift des § 1 Abs. 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) nachgebildet worden. Die Begriffe sind entsprechend den "Begriffsbestimmungen, Teil: Straßenbautechnik" (s. Rundschreiben des Bundesministers für Verkehr vom 22.12.1978, Az.: StB 26/38.56.00 in VkB1. 1979 S. 15) gewählt worden. Aus Gründen des Sachzusammenhangs werden die Haltestellenbuchten sowie die Rad- und Gehwege in die Aufzählung der Straßenbestandteile aufgenommen.

Im Hinblick auf den Regelungsbedarf in den neuen Ländern wird in § 2 Abs. 3 eine Regelung entsprechend § 2 Abs. 3 StrWG NRW aufgenommen.

Zu § 3:

Die Einteilung der Straßen entspricht der in den bestehenden Straßengesetzen der Länder. Mit dem Alternativen "dienen" und "zu dienen bestimmt" wird dem jeweiligen Baulastträger ein Ermessen eingeräumt, eine Straße, auf der überwiegend ein Verkehr stattfindet, der nicht seinem Straßennetz zugeordnet ist, gleichwohl in seine Baulast zu nehmen, wenn die Straße von ihrer Funktion her geeignet ist, auch diesem Straßenverkehr zu dienen (siehe Abs. 2). Der Begriff "dienen" stellt auf die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse, der Begriff "zu dienen bestimmt" auf die Zweckbestimmung durch den Träger der Straßenbaulast ab. Bei der Bestimmung des Zwecks hat der Träger der Straßenbaulast der höherrangigen Straßengruppe Vorrang.

In Nr. 3 wird klargestellt, daß nicht jeder Anschluß von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege als Kreisstraße einzustufen ist (Nr. 2, 3. Alternative); nur die unentbehrlichen Anschlüsse, d. h. in der Regel die Hauptanschlüsse, haben die Verkehrsbedeutung einer Kreisstraße. Sinn der Regelung in Nr. 2, 3. Alternative ist es sicherzustellen, daß jede Gemeinde oder jeder - aufgrund der Gebietsreform bei Großgemeinden entstandene - räumlich getrennte Ortsteil mit zumindest einer überörtlichen Straße an das weiterführende Verkehrsnetz angebunden ist.

Nr. 4 ist ein Anfangtatbestand. Bei der Einstufung als sonstige öffentliche Straße ist der Baulastträger zu bestimmen (vgl. § 43 Abs. 1 S. 3).

Zu § 4:

Die Vorschrift verpflichtet zur Führung von Straßenverzeichnissen. Die Erfassung aller öffentlichen Straßen in amtlichen Verzeichnissen trägt zur Klärung der Rechtslage bei und erleichtert die Durchführung statistischer Erhebungen.

Für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen können Bestandsverzeichnisse, also Straßenverzeichnisse in vereinfachter Form, geführt werden. Der Gesetzentwurf sieht nicht die Notwendigkeit, Einzelheiten über Zuständigkeiten, Einrichtung und Inhalt der Verzeichnisse sowie das Recht zur Einsichtnahme im Gesetz zu regeln. Dies bleibt vielmehr, wie in allen anderen Straßengesetzen der Länder, einer Rechtsverordnung vorbehalten.

Zu § 5:

Abs. 1 entspricht § 5 Abs. 4 FStrG. Die Definition des Erschließungsbereichs wird jedoch redaktionell an die Formulierung des § 24 angepaßt ("... zur Erschließung ... bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten ...").

Abs. 2 eröffnet als Ausnahmeregelung die Möglichkeit, eine von Abs. 1 abweichende Festsetzung der Ortsdurchfahrt vorzunehmen.

Abs. 3 entspricht § 5 Abs. 3 a FStrG. Die seitliche Begrenzung der Ortsdurchfahrt bewirkt, daß die ausgegrenzten Straßenteile ihre Eigenschaft als Bundesstraße verlieren; in der Regel werden sie dann die Bedeutung einer Gemeindestraße haben (vgl. § 43 Abs. 5 S. 2).

Abs. 4 regelt die Zuständigkeit, wenn im Streitfall über die Festsetzung einer Ortsdurchfahrt entschieden werden muß.

Abs. 5 räumt der für die Entscheidung zuständigen Behörde ein Ermessen ein, eine weitere Straße als zusätzliche Ortsdurchfahrt festzusetzen.

Zu § 6:

Abs. 1 definiert den Begriff "Widmung". Die Einordnung der Widmung als dinglichen Verwaltungsakt verhindert, daß ein neuer Theorienstreit über deren Rechtscharakter entbrennt. Die Definition entspricht der herrschenden Meinung.

Abs. 2 regelt die Zuständigkeiten und den Inhalt der Widmung. Sowohl evtl. Widmungsbeschränkungen als auch die Einstufung in die jeweilige Straßengruppe nach § 3 müssen in der Widmungsverfügung enthalten sein.

Abs. 3 nennt die rechtlichen Voraussetzungen, unter denen eine Widmung erfolgen kann. Der Straßenbaulastträger muß die rechtliche Verfügungsbefugnis über die Straßengrundstücke besitzen.

Abs. 4 eröffnet die Möglichkeit, die Widmung bereits im Planfeststellungsverfahren oder in einem Flurbereinigungsverfahren zu verfügen. Dies führt zu einer Verwaltungsvereinfachung, wenn die zur Widmung vorgesehenen Straßen bereits in den ausgelegten Plänen als solche kenntlich gemacht sind, da dann eine erneute Bekanntmachung nicht mehr erforderlich wird.

Abs. 5 stellt eine Widmungsfiktion dar. Die Regelung verstößt nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG, da ein Betroffener sich bereits gegen die Änderung des vorhandenen Verkehrsweges wenden kann. Es ist in diesen Fällen rechtlich vertretbar, die Widmung als logische Konsequenz des Umbaus zu fingieren. Die Regelung entspricht § 2 Abs. 6 a FStrG.

Abs. 6 regelt das Verhältnis der privaten Eigentumsrechte zur öffentlichen Zweckbestimmung der Straße. Das Eigentum wird durch die Beschränkung, die infolge der Widmung eintritt, modifiziert.

Der Eigentümer ist zwar verpflichtet, alle Einschränkungen seines Eigentums am Straßenkörper zu dulden, kann jedoch jederzeit das Grundstück verkaufen oder belasten. Die durch die Widmung eintretende Eigentumseinschränkung wirkt auch ohne entsprechende Eintragung im Grundbuch gegenüber jedem neuen Eigentümer.

Zu § 7:

Die Gliederung der Absätze ist § 6 angepaßt. In Abs. 1 wird die Legaldefinition des Begriffs Umstufung vorangestellt.

Abs. 2 verpflichtet zur Umstufung, wenn sich die Verkehrsbedeutung geändert hat. Eine Änderung der Verkehrsbedeutung tritt ein, wenn entweder die Straße dem bisherigen Verkehr, dem sie zugeordnet war, nicht mehr überwiegend dient oder, falls dies bereits vorher nicht der Fall war, der bisherige Träger der Straßenbaulast sie nicht mehr dem in seinen Aufgabenbereich fallenden Verkehr zu dienen bestimmt, ihr also die bisherige Zweckbestimmung entzieht. Insoweit steht dem Träger der Straßenbaulast ein Ermessen zu.

Abs. 4 sieht aus haushaltsrechtlichen Gründen als Regelfall vor, die Umstufung zum Ende eines Haushaltsjahres auszusprechen und drei Monate vorher anzukündigen. Der künftige Baulastträger soll die Möglichkeit erhalten, erforderlichenfalls finanzielle Mittel im Haushalt für das kommende Jahr für seine neue Aufgabe einzustellen. Einvernehmlich kann jedoch ein anderer Zeitpunkt für den Baulastübergang bestimmt werden.

Abs. 5 verweist auf § 6 Absätze 4 und 5. Die Erleichterungen für die Verwaltung, die für die Widmung bereits festgelegt worden sind, sollen auch bei der Umstufung gelten.

Zu § 8:

Gemäß der Systematik des Gesetzes in §§ 6 und 7 wird auch bei der Einziehung in Abs. 1 eine Legaldefinition vorangestellt.

Abs. 2 nennt die Voraussetzungen, unter denen eine Einziehung bzw. eine Teileinziehung erfolgen kann. Diese sind für die Einziehung zum einen der Wegfall jeglicher Verkehrsbedeutung, zum anderen Gründe des öffentlichen Wohls. Da bei einer Teileinziehung eine gewisse Verkehrsbedeutung stets erhalten bleibt, kann sie nur aus den letztgenannten Gründen erfolgen.

Abs. 3 ist eine Verfahrensvorschrift. Sie regelt, wie eine (Teil-) Einziehung zu erfolgen hat.

In Abs. 4 wird klargestellt, daß mit der Einziehung der Gemeingebrauch entfällt. Damit entfallen aber auch Sondernutzungen, die

stets in Verbindung mit dem Gemeingebrauch stehen. Mit dem Hinweis auf die widerruflichen Sondernutzungen soll verdeutlicht werden, daß ein Widerruf von Sondernutzungen nicht besonders ausgesprochen werden muß.

Abs. 5 entspricht der Regelung in § 6 Abs. 5.

Zu § 9:

Abs. 1 regelt die Pflichten aus der Straßenbaulast. Diese finden ihre Grenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit des Baulastträgers. Kann der Träger der Straßenbaulast seiner Pflicht aus finanziellen Gründen nicht nachkommen, muß er durch Verkehrszeichen auf den nicht verkehrssicheren Zustand hinweisen. Die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde bleibt im übrigen unberührt. Die Vorschrift entspricht § 3 Abs. 1 und 2 FStrG.

In Abs. 2 wird klargestellt, daß der Winterdienst, die Straßenreinigung und die Straßenbeleuchtung nicht zu den Aufgaben aus der Straßenbaulast gehören. Die Vorschrift begründet auch keine Rechtspflicht zum Räumen und Streuen der Straße bei Schnee- und Eisglätte. Eine generelle Rechtspflicht wäre weder technisch durchführbar noch finanziell vertretbar. Dem Träger der Straßenbaulast wird lediglich empfohlen, soweit vertretbar diese Aufgaben wahrzunehmen. Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Verkehrssicherungspflicht bleiben unberührt. In der geschlossenen Ortslage fallen sicherheitsrechtliche Aufgaben in die Zuständigkeit der Gemeinde (vgl. § 49).

Zu § 10:

Abs. 1 regelt zum einen, daß alle mit dem Bau und der Unterhaltung öffentlicher Straßen zusammenhängenden Aufgaben von den Bediensteten der damit befaßten Körperschaften als Amtspflicht in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit erfüllt werden. Dies entspricht der Rechtsprechung. Zum anderen soll die Verkehrssicherungspflicht, deren Verletzung nach der Rechtsprechung ausschließlich Ansprüche nach § 823 BGB auslöst, ebenfalls zur Amtspflicht werden. Dadurch kann eine unmittelbare Inanspruchnahme der Bediensteten der Straßenbauverwaltung durch den Geschädigten weitestgehend ausgeschlossen werden. Die Anstellungskörperschaft hat insoweit ebenfalls für einen Bediensteten im Rahmen des Art. 34 GG einzutreten.

Für die neuen Bundesländer mußte das Verhältnis zwischen Art. 34 GG, § 839 BGB und dem Staatshaftungsgesetz vom 12.05.1969, das gemäß Einigungsvertrag (Anlage II, Kapitel III, Sachgebiet B: Bürgerliches Recht, Abschnitt III - BGBl. II/90 S. 1168) als Landesrecht weiter gilt, geregelt werden.

Abs. 2 stellt klar, daß - ebenso wie nach § 4 FStrG - eine Freistellung vom formellen Bauordnungsrecht erfolgt; die Bauten unterstehen ohne Einschränkung der Eigenverantwortung der Straßenbaubehörden. Satz 2 stellt die Straßenbaubehörden von verfahrensrechtlichen Mitwirkungsakten anderer Behörden frei.

Zu § 11:

Abs. 1 schreibt als Grundsatz fest, daß das Eigentum an einer Straße der Straßenbaulast folgt. Bei einem Straßenbaulastwechsel zwischen Gebietskörperschaften soll auch die bürgerlich-rechtliche Position - und zwar entschädigungslos - mit übergehen.

Abs. 2 regelt die Ausnahmen von dem Grundsatz des Abs. 1. So gehören Nebenanlagen zwar zur öffentlichen Straße, liegen jedoch - anders als bei Bundesfernstraßen - meist nicht unmittelbar an den Straßen des überörtlichen Verkehrs. Sie dienen in der Regel der Unterhaltung mehrerer Straßen und oftmals auch anderen Zwecken. Derartige Anlagen können von verschiedenen Baulastträgern gemeinsam errichtet worden sein und von ihnen gemeinsam benutzt werden. Aus diesem Grunde sind Nebenanlagen eigentumsmäßig nicht einer bestimmten Straße zuzuordnen.

Abs. 2 Nr. 2 entspricht den Grundsätzen der Rechtsprechung, die diese für die Fälle entwickelt hat, in denen Straßen- und Leitungseigentum (zeitweise) bei einem Rechtsträger liegen und durch die Umstufung der Straße eine Eigentumsaufspaltung erfolgt. Das Straßeneigentum geht über, während das Eigentum an der Leitung beim früheren Eigentümer verbleibt.

Nr. 3 stellt klar, daß Rechte und Pflichten des bisherigen Trägers der Straßenbaulast aus Gebietsversorgungsverträgen ebenfalls nicht mit übergehen. Diese Regelung ist erforderlich, um der Rechtsprechung entgegenzutreten, die insbesondere den Übergang von Pflichten auf den neuen Baulastträger bejahte. Dadurch wurde der neue Baulastträger mit bestehenden vertraglichen Folgekostenregelungen belastet, was zu unbilligen Ergebnissen geführt hat. Die gesetzliche Regelung ist daher geboten.

Nr. 4 schließt den Übergang von Verbindlichkeiten des früheren Baulastträgers aus. Diese sind im Verhältnis zwischen dem alten und dem neuen Träger der Straßenbaulast vom alten Baulastträger zu erfüllen.

Abs. 3 berechtigt den bisherigen Eigentümer, besondere Anlagen auch beim Eigentumsübergang in der Straße zu belassen. Den neuen Träger der Straßenbaulast trifft insoweit eine Duldungspflicht, die jedoch hinsichtlich der Kostentragung durch die Verweisung auf § 16 und § 18 Abs. 4 begrenzt wird. Der bisherige Eigentümer ist dadurch verpflichtet, dem neuen Träger der Straßenbaulast alle

Kosten zu ersetzen, die diesem durch die Inanspruchnahme des Sondergebrauchsrechts entstehen.

Abs. 4 entspricht der Regelung in § 6 Abs. 1 a FStrG. Mit ihr soll verhindert werden, daß der bisherige Träger der Straßenbaulast im Hinblick auf einen bevorstehenden Wechsel die laufende Unterhaltung der Straße zu Lasten des neuen Baulastträgers vernachlässigt oder den Grunderwerb verzögert.

Abs. 5 regelt den Rückübertragungsanspruch bei Einziehung der Straße. Mit der Einziehung endet die wegerechtliche Öffentlichkeit der Straße, so daß das Eigentum am Straßengrundstück nunmehr frei von den öffentlich-rechtlichen Einschränkungen ist, die sich aus der Zweckbestimmung für den Verkehr ergeben. Das Grundstück kann wieder wirtschaftlich genutzt werden. Es entfällt somit auch der Grund, warum das Eigentum beim früheren Baulastwechsel entschädigungslos übergegangen ist. Deshalb begründet das Gesetz einen Rückübertragungsanspruch des früheren Eigentümers, dessen Recht nach Abs. 1 verloren ging.

Anmerkung: Es bleibt den Ländern überlassen, eine Regelung entsprechend § 6 Abs. 1 b FStrG in das Landesgesetz aufzunehmen. Wegen der Seltenheit dieser Fälle wurde von einer Aufnahme in den Musterentwurf abgesehen.

Zu § 12:

Abs. 1 Satz 1 entspricht der Regelung in § 6 Abs. 3 FStrG. Im Falle des gesetzlichen Eigentumsübergangs beim Wechsel der Straßenbaulast nach § 11 Abs. 1 handelt es sich um eine Grundbuchberichtigung im Sinne des § 22 GBO. Zwar sind Straßengrundstücke grundsätzlich grundbuchfrei, sie können jedoch eingetragen werden. Wie dies zu erfolgen hat, ist nach Landesrecht zu regeln. Die Eintragung des Eigentumsübergangs ist kostenfrei (Abs. 2). Die Kosten für die Vermessung und Abmarkung des übergegangenen Straßenstücks oder Grundstücksteils hat der neue Träger der Straßenbaulast zu tragen, weil diese Tätigkeiten in seinem Interesse vorgenommen werden.

Zu § 13:

Abs. 1 macht deutlich, daß Straßenbaulast und Eigentum vom Grundsatz her nicht in einer Hand liegen müssen. Allerdings sollte in der Regel Eigentum und Baulast zusammenfallen (vergl. § 11 Abs. 1).

Soweit der Träger der Straßenbaulast nicht Eigentümer des Grundstücks ist, soll nach Abs. 2 dem Eigentümer das Recht zustehen zu beantragen, daß das Grundstück erworben wird. Das gleiche gilt für dingliche Nutzungsrechte. Nach Ablauf der Frist von 4 Jahren kann die Enteignung durchgeführt werden, die vom Eigentümer oder dem Berechtigten zu beantragen ist. § 42 bleibt unberührt.

Abs. 3 geht davon aus, daß für eine Erwerbspflicht des Trägers der Straßenbaulast dann kein Bedürfnis besteht, wenn die Verfügungsbe-
fugnis des Eigentümers durch ein dingliches Recht, das den Bestand
der Straße sichert, beschränkt ist. In diesen Fällen ist der Ei-
gentümer oder der sonst dinglich Berechtigte nicht befugt, die
Übernahme des Grundstücks im Wege der Enteignung zu verlangen.

Abs. 4 betrifft die Fälle, in denen der Eigentümer der Widmung
zugestimmt oder den Besitz an dem Straßengrundstück durch Vertrag
überlassen hat oder der Träger der Straßenbaulast in einem behörd-
lichen Verfahren in den Besitz des der Straße dienenden Grund-
stücks eingewiesen worden ist. Bis zum endgültigen Erwerb des
Grundstücks ist der Träger der Straßenbaulast berechtigt, die
Rechte - und Pflichten - des Eigentümers auszuüben, soweit es die
Gewährleistung des Gemeingebrauchs an der Straße erfordert, um
insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs aufrecht
zu erhalten. Dies gilt vor allem für Abwehrrechte gegenüber nach-
barrechtlichen Ansprüchen. Ferner darf der Träger der Straßenbau-
last Dritten die Benutzung des Eigentums der für die Straße in An-
spruch genommenen Grundstücke gestatten (§ 23 Abs. 1). Der Eigen-
tümer kann allein solche Verfügungen vornehmen, die der öffent-
lich-rechtlichen Zweckbestimmung der Straße entsprechend der Wid-
mung nicht entgegenstehen.

Zu § 14:

Abs. 1 definiert den Gemeingebrauch. Die Definition stimmt mit den
entsprechenden Vorschriften in den Straßengesetzen des Bundes und
der Länder überein. Der Gemeingebrauch ist kraft Gesetzes jeder-
mann gestattet.

Nach Abs. 2 sollen widmungsrechtliche Benutzungsbeschränkungen
nicht durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen unterlaufen wer-
den. Andererseits kann es jedoch nach den verkehrsrechtlichen Vor-
schriften auch Fälle geben, in denen der fließende Verkehr nicht
vorrangig ist.

Nach Abs. 3 gehört die Unentgeltlichkeit zum Wesen des Gemeinge-
brauchs. Daher kann die Einführung eines Entgelts (Gebühr) nur auf
gesetzlicher Grundlage erfolgen.

Abs. 4 stellt klar, daß der Anlieger einer Straße bei seiner ver-
kehrlichen Kommunikation und beim Mitgebrauch des Straßengrund-
stücks für seine Zwecke auf den Gemeingebrauch in seiner spezi-
fisch gesteigerten Weise angewiesen ist. Seine Interessen treten
jedoch zurück, wenn die Benutzung der Straße den Gemeingebrauch
dauernd ausschließt, erheblich beeinträchtigt oder in den Straßen-
körper eingreift.

Zu § 15:

Der bauliche Zustand einer Straße kann unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck eine vorübergehende Beschränkung des Gemeingebrauchs erfordern. Die Vorschrift korrespondiert mit § 45 Abs. 2 StVO.

Zu § 16:

Soweit der Aufwand für die Herstellung einer Straße nicht vom regelmäßigen Verkehrsbedürfnis gedeckt wird, führen solche weitergehenden Beanspruchungen oder Belastungen, auch wenn sie Gemeingebrauch darstellen, nach Abs. 1 zu einem Ausgleich der Mehrkosten für Bau und Unterhaltung zu Lasten des Verursachers.

Abs. 2 erweitert Abs. 1 um die Fälle, in denen eine Straße aufwendiger gebaut, ausgebaut oder hergestellt wird, als es zur Erfüllung der Aufgaben aus der Baulast erforderlich ist, ohne daß der andere die Straße zum Verkehr gebraucht.

Zu § 17:

Die Vorschrift wendet sich an die Teilnehmer am Gemeingebrauch und begründet für diese nach dem Verursacherprinzip eine verschuldensunabhängige öffentlich-rechtliche Verpflichtung. § 17 umfaßt alle Straßenbestandteile, also auch z. B. Straßengräben.

Die gemeindliche Zuständigkeit in Ortsdurchfahrten gemäß Abs. 1 entspricht der Regelung in § 49 Abs. 1.

Abs. 2 schafft entsprechend Abs. 1 bei Beschädigungen oder Zerstörungen verschuldensunabhängig die Möglichkeit, die entstandenen Beseitigungskosten per Leistungsbescheid einzufordern.

In Abs. 3 wird das Wegwerfen von Kleinabfällen wie Dosen, Flaschen, Behälter usw. erfaßt. Die Verkehrssicherungspflicht des Trägers der Straßenbaulast wird durch die Vorschrift nicht aufgehoben oder eingeschränkt.

Die Ausdehnung der Absätze 2 und 3 auf Bundesfernstraßen (Abs. 4) wird für erforderlich gehalten, da die dort getroffenen Regelungen über § 7 Abs. 3 FStrG hinausgehen und auch bei Bundesfernstraßen ein Einschreiten geboten sein kann.

Zu § 18:

Wird durch Straßengebrauch der Gemeindegebrauch beeinträchtigt oder kann er beeinträchtigt werden, so liegt nach Abs. 1 eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor. Ihrem Wesen nach kann sie nur zeitlich begrenzt oder auf Widerruf erteilt werden. Der Ausschluß von Ersatzansprüchen nach Abs. 3 ergibt sich bei vorbehaltenen Widerruf aus der Rechtsnatur des Widerrufs; die Sondernutzung ist zudem vom rechtlichen Bestand der Straße abhängig (siehe § 8 Abs. 4) und tritt hinter die Belange der Baulast zurück.

Soweit Gemeinden für ihr Gemeindegebiet Sondernutzungssatzungen erlassen, bleibt es den Ländern vorbehalten, die Behörde zu benennen, die der gemeindlichen Satzung zustimmen soll (Abs. 1 S. 5).

Nach Abs. 5 tritt beim Wechsel der Baulast der neue Baulastträger hinsichtlich der Rechte und Pflichten aus einer erteilten Sondernutzungserlaubnis anstelle des bisherigen Baulastträgers.

Abs. 6 bestimmt, daß die Sondernutzungserlaubnis keine Konzentrationswirkung für etwa weitere erforderliche Verwaltungsentscheidungen - z. B. Baugenehmigungen - hat.

Nach Abs. 7 genießen unwiderrufliche Nutzungsrechte von altersher Rechtsschutz und können bei fehlender Einigung nur durch Enteignung aufgehoben werden.

Zu § 19:

Die Vorschrift stellt klar, daß die übermäßigen Straßenbenutzungen, für die nach der Straßenverkehrsordnung eine Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung erteilt werden, keiner gesonderten Sondernutzungserlaubnis bedürfen. Entsprechende Bedingungen, Auflagen oder Gebühren sind von der Straßenverkehrsbehörde in deren Bescheid aufzunehmen. Solange keine straßenverkehrsrechtliche Regelung getroffen worden ist, bedarf es allerdings einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis.

Zu § 20:

Mit dieser Vorschrift wird der Straßenbauverwaltung die gesetzliche Ermächtigung erteilt, gegen eine unzulässige Straßenbenutzung hoheitlich zwecks Durchsetzung von mit der Sondernutzungserlaubnis verbundenen Auflagen, zur Beendigung einer unerlaubten Sondernutzung oder zur Beseitigung von Sondernutzungsanlagen nach Widerruf die erforderlichen Maßnahmen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Mittel selbst tätig zu werden. Diese Regelung ist aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs geboten.

Eine Ausdehnung der Absätze 2 und 3 auf Bundesfernstraßen ist erforderlich, da § 8 Abs. 7 a FStrG entsprechende Regelungen nicht enthält.

Zu § 21:

Diese Vorschrift enthält die gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung von Sondernutzungsgebühren und legt die Grundsätze für die Bemessung der Gebühren fest.

Zu § 22:

Die Vorschrift ist im wesentlichen der Bestimmung des § 8 a FStrG nachgebildet worden, die sich aus der Rechtsprechung entwickelt und in der Praxis bewährt hat.

Kommt eine Einigung über die Entschädigung nach Abs. 4 nicht zustande, gilt § 42 Abs. 4 und 5.

Mit Abs. 6 sollen Änderungen oder Verlegungen von Zufahrten und Zugängen unabhängig von einer Straßenbaumaßnahme ermöglicht werden, soweit dies im Interesse von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich wird. Die Entscheidung ist ein Verwaltungsakt. Durch die Verweisung auf Abs. 4 wird deutlich gemacht, das unter den dort genannten Voraussetzungen Entschädigungs- oder Ersatzansprüche bestehen.

Abs. 8 enthält einen allgemeinen Grundsatz des Entschädigungsrechts.

Nach Abs. 9 treten die Interessen eines Straßenanliegers zurück, wenn eine Straße geändert oder eingezogen wird. Unberührt bleiben dabei seine Ansprüche nach Abs. 4.

Zu § 23:

Nach Abs. 1 unterscheidet sich die sonstige Nutzung von der Sondernutzung dadurch, daß sie den Gemeingebrauch nicht oder bei Leitungen der öffentlichen Ver- und Entsorgung nur vorübergehend beeinträchtigt. Die rechtmäßige Nutzung setzt den Abschluß eines Nutzungsvertrages zwischen dem Träger der Straßenbaulast und dem Nutzungsberechtigten voraus.

Nach Abs. 2 sind die Gemeinden, soweit sie nicht Baulastträger von Ortsdurchfahrten sind, anders als bei Sondernutzungen nicht für die Einräumung von Nutzungsrechten an den Ortsdurchfahrten zuständig. Sie müssen jedoch den Leitungsverlegungen zustimmen.

Abs. 5 regelt entsprechend bisheriger Praxis in den meisten Bundesländern die Kostenbeteiligung der Straßenbauverwaltung bei Benutzung nicht straßeneigener Abwasseranlagen, um die Lasten entsprechend der Veranlassung zu verteilen.

Zu § 24:

Für den Anbau an Straßen des überörtlichen Verkehrs (Landes- und Kreisstraßen) müssen im Hinblick auf die Erfordernisse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs die gleichen Grundsätze zur Anwendung kommen wie nach § 9 FStrG für den Anbau an Bundesstraßen. Daher werden die Bestimmungen des § 9 FStrG mit den gewissen Abänderungen nach § 24 übernommen. Die Vorschriften über Bauverbote und Baubeschränkungen verstoßen nicht gegen Art. 14 GG. Die Sozialgebundenheit des Eigentums rechtfertigt es, Inhalt und Schranken durch Gesetz zu bestimmen.

Abs. 1, 7 und 9 regelt das Anbauverbot. Der fließende Verkehr kann durch Hochbauten in der Sicht beeinträchtigt oder durch die von angrenzenden Grundstücken über Zufahrten kommenden Fahrzeuge empfindlich gestört werden. Außerdem muß gewährleistet sein, daß Landes- und Kreisstraßen verbreitert oder verändert werden können, um künftigen Verkehrsanforderungen zu genügen. Daher sind Hochbauten (bauliche Anlagen, die ganz oder teilweise über Erdgleiche errichtet werden oder hervortreten und mit dem Erdboden fest verbunden sind) in Entfernung bis zu 20 m vom Fahrbahnrand außerhalb des Erschließungsbereiches der Ortsdurchfahrten (§ 5 Abs. 1) verboten. Die Entfernung bemißt sich vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn einschließlich von Standspuren, auch einschließlich der Radwege, nicht aber von Parkplätzen. Den Hochbauten sind Abgrabungen und Aufschüttungen größeren Umfangs gleichgestellt, die sich auf Landes- oder Kreisstraßen in irgendeiner Weise auswirken, und außerdem nach Abs. 7 auch Anlagen der Außenwerbung. Da die Anbauverbotszone sich seitlich der Fahrbahn erstreckt, werden Werbeanlagen an Brücken über der Straße nicht erfaßt. Deshalb bedarf es in Abs. 7 insoweit einer besonderen Regelung.

Unter das Anbauverbot fallen auch bauliche Anlagen, die über Zufahrten unmittelbar oder über vorhandene Privatwege oder Zufahrten mittelbar an Landes- oder Kreisstraßen angeschlossen werden sollen. Das Verbot gilt wiederum nur außerhalb des Erschließungsbereiches der Ortsdurchfahrten, aber unabhängig davon, wie weit die bauliche Anlage von der Straße entfernt ist.

Im Rahmen des Anbauverbotes kommt es nicht darauf an, ob und wie sich ein Vorhaben jeweils im konkreten Fall unmittelbar auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auswirken würde. Es kommt vielmehr darauf an, daß generell der vom Gesetz vorausgesetzte bauliche Zustand von Landes- und Kreisstraßen im Schutzbereich erhalten bleibt.

Für Vorhaben, die dem Anbauverbot unterliegen, darf eine Baugenehmigung erst erteilt werden, wenn die zuständige Straßenbaubehörde nach Abs. 9 im Einzelfall durch einen selbständigen Verwaltungsakt eine Ausnahme erteilt hat. Abs. 9 ist eine Dispensvorschrift, d. h. unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen kann

fallweise von den zwingenden Vorschriften des Abs. 1 Befreiung erteilt werden. Hierbei ist die Ermessensausübung eingeschränkt auf die Fälle, die den Schutzzweck des Gesetzes, nämlich die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, nicht tangieren; das Wohl der Allgemeinheit kann nur dann eine Ausnahme rechtfertigen, wenn es sich um eine standortgebundene Notwendigkeit handelt.

Die Absätze 2, 3, 4 und 6 behandeln die Anbaubeschränkung. Für folgende bauliche Anlagen muß nach Abs. 2 die Zustimmung der zuständigen Straßenbaubehörde vorliegen, wenn eine Baugenehmigung oder eine nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigung erteilt werden soll:

- es sollen bauliche Anlagen längs der Landes- oder Kreisstraße außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden;
- es sollen bauliche Anlagen, die außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten über Zufahrten oder Zugänge un- mittelbar oder mittelbar an Landes- oder Kreisstraßen angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden.

Außerdem ist eine Zustimmung für genehmigungsbedürftige Werbeanlagen nach Abs. 7 erforderlich.

Eine Zustimmung der Straßenbaubehörde zu Baugenehmigungen entfällt im Erschließungsbereich der Ortsdurchfahrten. Die Baugenehmigungsbehörden entscheiden allein, haben aber nach Abs. 3 die Belange zu beachten, die sonst in Zustimmungsfällen maßgebend sind.

Die Zustimmung der zuständigen Straßenbaubehörde bereitet die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde nur vor. Sie ist ein Verwaltungsinternum; im Falle ihrer Versagung ist deren gesonderte Anfechtung nicht möglich. Die Belange, die zum Versagen der Zustimmung oder zu Bedingungen und Auflagen anstatt der Versagung führen können, werden in Abs. 3 genannt. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs müssen im Gegensatz zu Abs. 1 konkret gefährdet sein.

Wird eine Baugenehmigung oder eine sonstige Genehmigung nicht benötigt, z. B. weil das Bauvorhaben in der Landesbauordnung von einer formellen Genehmigung freigestellt ist, so tritt nach Abs. 6 an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung (der Straßenbaubehörde) als selbständiger Verwaltungsakt. Da Zustimmungen nur außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten in Betracht kommen, gilt dies auch im Rahmen des Abs. 6.

Die Abs. 5 und 8 befassen sich mit dem Anbau bei Straßenplanungen und im Geltungsbereich von Bebauungsplänen.

Für geplante Landes- und Kreisstraßen gelten Anbauverbote und Anbaubeschränkungen nach Abs. 5 vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder bei einem vereinfachten Anhörungsverfahren von dem Zeitpunkt an, zu dem die Betroffenen

Gelegenheit haben, den Plan einzusehen. Für Grundstücke, die in die geplanten Landes- oder Kreisstraßen fallen, greift nach § 39 Abs. 1 eine Veränderungssperre ein.

Anbauverbote und Anbaubeschränkungen für bestehende oder geplante Landes- und Kreisstraßen gelten nach Abs. 8 nicht, soweit das Bauvorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB entspricht. Hier sind die Belange der Verkehrssicherheit oder der Straßenbaugestaltung über die Mitwirkung der Straßenbaubehörden nach § 4 BauGB im Bebauungsplan berücksichtigt. Soll im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden, greifen die Abs. 1 bis 6 uneingeschränkt wieder ein. Anders liegt es, wenn bestimmte Ausnahmetatbestände bereits im Bebauungsplan selbst nach Art und Umfang festgesetzt sind.

Die Absätze 10 und 11 befassen sich mit der Entschädigung für Anbauverbote oder Anbaubeschränkungen.

Die Beschränkungen, denen Grundstückseigentümer seitwärts der Landes- und Kreisstraßen unterworfen sind, halten sich grundsätzlich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums. Wenn jedoch Grundstücke Baulandqualität erreicht haben und der Eigentümer einen Rechtsanspruch auf Zulassung der baulichen Nutzung hat, der nur durch die Anwendung eines der Abs. 1, 2, 5 oder 6 verhindert wird, gewährt Abs. 10 einen Entschädigungsanspruch gegen den Straßenbaulastträger. Ein Anspruch auf Zulassung der baulichen Nutzung besteht entweder aufgrund eines Bebauungsplanes oder aufgrund der Lage eines Grundstückes in einem von § 34 BauGB erfaßten Bereich. Im Außenbereich können Vorhaben nach Maßgabe des § 35 BauGB zulässig sein; zu den öffentlichen Belangen, die entgegenstehen oder beeinträchtigt werden können, gehört auch eine hinreichend konkretisierte Straßenplanung. Scheitert hieran ein Bauvorhaben, so besteht kein Anspruch nach Abs. 10.

Weitere Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch ist, daß der Eigentümer neben dem Anspruch auf Zulassung der baulichen Nutzung auch den Willen und die tatsächliche Möglichkeit (z. B. ausreichende Finanzierungsmittel) dazu hat. Ein unter diesen Voraussetzungen gegebener Entschädigungsanspruch in Geld besteht nur insofern, als dem Eigentümer nutzlose Planungsaufwendungen entstanden sind oder eine wesentliche Wertminderung des Grundstückes eingetreten ist.

Bei geplanten Landes- oder Kreisstraßen wird der Entschädigungsanspruch nach Abs. 11 aufgeschoben, bis der Plan rechtsbeständig festgestellt ist oder mit seiner Ausführung begonnen ist, spätestens jedoch nach Ablauf von vier Jahren, seitdem die Anbauverbote bzw. Anbaubeschränkungen wirksam geworden sind. Der Aufschub ist gerechtfertigt, weil sich im Laufe des Planfeststellungsverfahrens Änderungen ergeben können, die die eingetretenen Beschränkungen wieder beseitigen. Nach Ablauf von vier Jahren allerdings ist die Grenze der Sozialpflichtigkeit des Eigentums überschritten.

Kommt eine Einigung über die Entschädigung nicht zustande, so gilt auch hier § 42 Abs. 4 und 5.

In Abs. 12 wird die Grundlage dafür geschaffen, daß die Gemeinden die Anwendung der Anbauvorschriften - mit Änderungen für die Abstände - durch Satzung für bestimmte Gemeindestraßen im Außenbereich vorschreiben können. Das ist notwendig, weil der Verkehr auch auf einzelnen Gemeindestraßen außerhalb der geschlossenen Ortslage - besonders in Verdichtungsräumen - sehr stark sein kann.

Zu § 25:

Vorbild für die Regelung des § 25 ist § 10 FStrG, der im Grundsatz übernommen wird. Zur Erhaltung des Landschaftsbildes an Landes- und Kreisstraßen, zur Sicherung der Straßen und des auf ihnen stattfindenden Verkehrs vor Witterungseinflüssen kann nach Abs. 1 die zuständige Landesforstbehörde auf Antrag der Straßenbaubehörde Waldungen und Gehölze zu Schutzwaldungen erklären.

Die Erklärung ist ein an den Eigentümer oder Nutznießer der Waldung oder des Gehölzes zu richtender Verwaltungsakt, der ihm aufgibt, Schutzwaldungen zu erhalten und ordnungsgemäß zu unterhalten. Die Aufsicht hierüber obliegt den örtlich zuständigen Forstbehörden. Die Bindung des Eigentümers der Waldung oder des Gehölzes durch die Pflichten nach Abs. 2 stellt keine Enteignung dar. Sie geht nicht über das hinaus, was eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung und Erhaltung des Waldes auch sonst erfordert. Im Einzelfall kann darin aber ein entschädigungspflichtiger Eingriff liegen, wenn der Berechtigte an einer seinen wirtschaftlichen Interessen mehr entsprechenden Holzverwertung gehindert wird. In einem solchen Fall ist er für die ihm entstandenen Vermögensnachteile beweispflichtig und ggf. angemessen zu entschädigen.

Zu § 26:

§ 26 übernimmt im wesentlichen die Regelung des § 11 FStrG. Die angeordneten Eigentumsbeschränkungen und Duldungspflichten sind nachbarrechtlicher Art und finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 124 EG BGB.

Nach Abs. 1 ist zum Schutz der Landes- und Kreisstraßen vor nachteiligen Einwirkungen der Natur den Eigentümern und Besitzern der benachbarten Grundstücke (nicht nur der anliegenden, sondern weitgehend) die Pflicht auferlegt, geeignete Vorkehrungen zu dulden. Die angeordnete Duldungspflicht fällt unter die Sozialgebundenheit des Eigentums und löst daher keine Entschädigungspflicht aus. Für Aufwendungen und Schäden, die durch die Maßnahmen nach Abs. 1 entstanden sind, soll jedoch eine Geldentschädigung gezahlt werden. Dies gilt nicht, wenn Aufwendungen und Schäden auf Veränderungen der der Straße benachbarten Grundstücke beruhen, die die Betroffenen selbst verursacht haben.

Nach Abs. 2 dürfen Anpflanzungen, Zäune, Stapel, Haufen oder andere mit dem Grundstück nicht fest verbundene Einrichtungen aus Verkehrssicherheitsgründen nicht angelegt oder unterhalten werden. Zu den Anpflanzungen zählen Bäume, Sträucher, Hecken und Aufwuchs wie hochstehendes Getreide. Die Beseitigung von fest mit dem Grundstück verbundenen Anlagen wie massiven Einfriedungsmauern läßt sich nach Abs. 2 nicht erreichen. Der Bescheid der Straßenbaubehörde, mit dem die Beseitigung verlangt wird, muß in bestimmter Weise festlegen, was geschehen soll, und dafür eine Frist setzen. Ist diese erfolglos verstrichen, kann die Straßenbaubehörde im Wege der Ersatzvornahme selbst tätig werden.

Nach Abs. 3 kommt eine Ersatzpflicht des Trägers der Straßenbaulast im Falle des Abs. 2 nicht in Betracht, wenn der Eigentümer verbotswidrig Einrichtungen anlegt oder unterhält. In diesem Fall hat er vielmehr die Kosten der Beseitigung zu tragen. Waren die Einrichtungen dagegen rechtmäßig vorhanden, bevor Abs. 2 die Beseitigungspflicht begründete, oder beruht die Beseitigungspflicht auf späterem Bau oder Ausbau von Landes- und Kreisstraßen, dann trägt der Träger der Straßenbaulast die Beseitigungskosten und hat außerdem aufgetretene Schäden zu ersetzen. Kommt eine Einigung über die Höhe der Entschädigung nicht zustande, gilt § 42 Abs. 4 und 5.

Zu § 27:

Abs. 1 stellt klar, daß die Bepflanzung des Straßenkörpers als Zubehör zur Straße gehört (§ 2 Abs. 2 Nr. 3) und daher von der Straßenbaulast umfaßt wird. Die Bepflanzung des Straßenkörpers soll die räumliche Gliederung und Verbesserung des Landschaftsbildes fördern, aber auch den Verkehrsteilnehmern als optische Führung sowie als Blend- und Windschutz dienen. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sind bei der Straßenbepflanzung zu berücksichtigen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2). "Rechnung tragen" bedeutet z. B., daß bei der Anlegung, Pflege und Erhaltung der Straßenbepflanzung die Ziele und Grundsätze der §§ 1 und 2 BNatSchG zu beachten sind. Bei der Unterhaltung der Pflanzungen ist das Verbot der Anwendung bestimmter chemischer Unkrautvernichtungsmittel wie von Herbiziden zu beachten (vgl. § 6 des Pflanzenschutzgesetzes vom 15.09.1986, BGBl. I S. 1505).

Die Duldungspflicht der Straßenanlieger erstreckt sich vor allem darauf, daß Bedienstete der Straßenbauverwaltung zur Erleichterung notwendiger Arbeiten (wie Ausästungen) die anliegenden Grundstücke betreten.

Ob und welche Abstände ggf. die Straßenbepflanzung von anliegenden Grundstücken einzuhalten hat, ergibt sich aus dem Nachbarrecht und wird hier nicht geregelt.

Da Gemeinden ein berechtigtes Interesse an der Begrünung der durch ihr Gebiet führenden Landes- und Kreisstraßen haben, kann ihnen nach Abs. 2 die Bepflanzung des Straßenkörpers in Ortsdurchfahrten übertragen werden, auch wenn die betreffenden Gemeinden nicht selbst Träger der Straßenbaulast sind (vgl. § 43 Abs. 2). Die entstehenden Kosten sollen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und der Gemeinde geteilt werden.

Zu § 28:

§§ 28 - 33 enthalten eine Regelung des Rechts der Kreuzungen öffentlicher Straßen sowie der Kreuzungen öffentlicher Straßen mit Gewässern, die sich weitgehend am Vorbild von §§ 12 - 13 b FStrG orientiert.

Abs. 1 erläutert den Begriff der Straßenkreuzung. Kreuzungen und Einmündungen nichtöffentlicher Straßen mit öffentlichen Straßen werden hiervon nicht erfaßt. Für sie gelten die Bestimmungen über Sondernutzungen (§ 22).

Abs. 2 regelt den Vorrang von Vereinbarungen über Kreuzungsmaßnahmen. Eine Entscheidung in der Planfeststellung ist entbehrlich, soweit die an der Kreuzung beteiligten Straßenbaulastträger eine Vereinbarung hierüber geschlossen haben; darin kann die Planung und Ausführung einer Maßnahme wie ihre Kostentragung geregelt werden.

Zu § 29:

Abs. 1 bestimmt, daß beim Neubau von Kreuzungen der Baulastträger der neu hinzugekommenen Straße die Kosten der Kreuzung zu tragen hat. Die sogenannte Kostenmasse der Kreuzung umfaßt die Kosten sämtlicher erforderlichen Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Herstellung (§ 8 Abs. 1) der Kreuzung nach aktuellem technischen Standard innerhalb des räumlich abgegrenzten Bereichs, in dem sich die Überschneidung der Straße baulich auswirkt.

Satz 2 stellt klar, daß dazu auch die Kosten der Änderungen zählen, die an den beteiligten Straßen zur Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung im Kreuzungsbereich notwendig sind. Die übersehbare Verkehrsentwicklung ist an keinen bestimmten Zeitraum gebunden, setzt aber eine hinreichend verfestigte Planung voraus. Diese Abgrenzung der Kostenmasse gilt auch in den Fällen der Absätze 2 bis 4. Die Möglichkeit, durch Verordnung den Umfang der Kostenmasse näher zu bestimmen, ist durch § 33 Nr. 1 eröffnet.

Satz 3 behandelt als Sonderregelung die Änderung einer bestehenden Kreuzung wegen des Ausbaues eines öffentlichen Weges für den Kraftfahrzeugverkehr und der damit verbundenen Änderung seiner Verkehrsbedeutung wie einen Neubau.

Die gleichzeitige Neuanlage mehrerer Straßen nach Abs. 2 ist gegeben, wenn sich die Maßnahmen zeitlich so überschneiden, daß eine gegenseitige Rücksichtnahme möglich und zumutbar ist. Sie führt zur Kostenteilung nach Fahrbahnbreiten (vgl. Abs. 5). Diesem Fall gleichgestellt ist die Anlegung einer Anschlußstelle an einer bestehenden höhenungleichen Kreuzung; die Umwandlung einer bestehenden höhengleichen Kreuzung in eine Überführung mit Anschlußstelle fällt dagegen unter Abs. 4.

Abs. 3 regelt die Kosten der Änderung höhenungleicher Kreuzungen im Einklang mit § 12 Abs. 3 FStrG nach dem Veranlassungsprinzip, da sich hier die Veranlassung einer Kreuzungsänderung im Regelfall anhand der Baulastbereiche der beteiligten Baulastträger eindeutig feststellen läßt. Bei mehrseitiger Veranlassung sind die Kosten im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der beteiligten Straßenäste zu teilen. Zur Kostenmasse wird auf die Begründung zu Abs. 1 verwiesen.

Abweichend von § 12 Abs. 3 FStrG enthält Abs. 3 keine ausdrücklichen Kostenregelungen für Änderungen, die ein Beteiligter oder mehrere Beteiligte "hätten verlangen müssen", da diese Regelung in § 12 Abs. 3 FStrG zu Schwierigkeiten im Vollzug führt. Weigert sich ein beteiligter Baulastträger entgegen seinen Pflichten aus § 8 Abs. 1, eine Änderung zu verlangen, so ist er hierzu durch die Straßenaufsichtsbehörde anzuhalten.

Bei der Änderung höhengleicher Kreuzungen ist ein Veranlasser regelmäßig kaum zu ermitteln. Im kreuzungsrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis der höhengleichen Kreuzung sind die beteiligten Straßenäste nämlich grundsätzlich gleichwertig. Deshalb tragen nach Abs. 4 in diesen Fällen die Baulastträger der beteiligten Straßenäste wie in § 12 Abs. 3 a FStrG die Kosten der Änderung ohne Rücksicht auf deren Ursachen im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der beteiligten Straßenäste.

Satz 2 enthält die sogenannte Bagatellklausel, die der Schonung der Baulastträger von verkehrsschwachen Kreuzungsästen dient. Derjenige Baulastträger, auf dessen Ast vor der Änderung nicht mehr als 20 v. H. des Verkehrs auf einem der anderen Straßenäste fließt, wird von der Kostenbeteiligung befreit; diesen Kostenanteil übernehmen die Baulastträger der verkehrsstärkeren Straßenäste, im Vergleich zu denen der kostenbefreite Ast weniger als 20 v. H. des Verkehrs aufweist.

Abs. 5 legt für die Kostenteilungen nach den Abs. 2 bis 5 die maßgeblichen Fahrbahnbreiten fest. Danach sind nicht die - eventuell kreuzungsbedingt aufgeweiteten - Breiten der Fahrbahnäste im

Kreuzungsbereich der Kostenteilung zugrunde zu legen, sondern deren Regelbreiten im Anschluß an den Kreuzungsbereich nach der Änderung. Die Einbeziehung von Rad- und Gehwegen, Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen dient einer einheitlichen Definition des Verkehrsraumes der beteiligten Straßenäste.

Zu § 30:

In Abs. 1 wird die Regelung der Unterhaltung in § 13 Abs. 1 und 2 FStrG, die sich bewährt hat, übernommen, womit auch ein einheitlicher Vollzug bei allen Straßengruppen sichergestellt werden kann. Der Begriff der Unterhaltung umfaßt wie in § 14 Abs. 1 Satz 2 EKrG die laufende Unterhaltung (Instandhaltung) und die Erneuerung.

Von einer näheren Bestimmung, welche Teile der beteiligten Straßenäste zur Kreuzungsanlage zählen, wird aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen. Eine solche Regelung ist aber für den Vollzug notwendig, wie das Beispiel der FStrKrV zeigt. Deshalb wird in § 33 Nr. 2 eine Ermächtigung zum Erlaß einer entsprechenden Verordnung aufgenommen. Die Abgrenzung der Unterhaltungsbereiche im einzelnen kann darin unabhängig von den jeweiligen Baulastgrenzen im Kreuzungsbereich nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit getroffen werden.

Bei Über- und Unterführungen hat stets der Baulastträger der höheren Straßengruppe das Kreuzungsbauwerk zu unterhalten, gleichgültig ob diese Straße über- oder unterführt wird. Dagegen sind die Rampen, Böschungen usw., die nicht zum Überführungsbauwerk gehören, von dem Baulastträger der Straße zu unterhalten, zu der sie gehören.

Abs. 2 regelt die Erstattung der Mehrkosten der Unterhaltung beim Bau neuer Kreuzungen. Die Regelung ist durch das Veranlassungsprinzip gerechtfertigt. Satz 2 ermöglicht anstelle der laufenden Erstattung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung deren Ablösung, wenn es ein Beteiligter verlangt. Die Ermittlung der Ablösebeträge kann durch Verordnung gemäß § 33 Nr. 4 im einzelnen verbindlich geregelt werden.

Nach Abs. 3 beruht der Ausschluß von Ausgleichsansprüchen bei Änderung und Wiederherstellung von Kreuzungen auf dem Grundsatz, daß - abgesehen von Abs. 2 - bei Straßenkreuzungen jeder Beteiligte die Aufwendungen aufgrund der gesetzlichen Regelung der Unterhaltung ohne Ausgleich zu tragen hat. Diese Regelung ist im Interesse eines einfachen Vollzuges geboten; sie vermeidet aufwendige Ermittlungen von Ablösungs- und Vorteilsausgleichsbeträgen, wie sie das EKrG vorsieht.

Abs. 4 gibt die Möglichkeit, sowohl über die Durchführung der Unterhaltung wie deren Kostentragung abweichende Vereinbarungen zu treffen.

Gemäß Abs. 5 sollen abweichende Regelungen der Unterhaltung aus der Zeit vor und nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nur so lange gelten, bis eine wesentliche Änderung an der betreffenden Kreuzung durchgeführt wird. Maßnahmen der Unterhaltung und Erneuerung genügen nicht, um diese Rechtsfolge auszulösen. Vergleichbare Regelungen bestehen in § 13 Abs. 5 FStrG und § 19 Abs. 1 Satz 3 EKrG.

Zu § 31:

§§ 31 und 32 schaffen Rechtsgrundlagen für die Kostentragung bei Neubau und Änderung von Kreuzungen öffentlicher Straßen mit Gewässern sowie für die Unterhaltung dieser Kreuzungen. Es hat sich gezeigt, daß ohne eine solche Regelung die im Landeswasserrecht enthaltenen Bestimmungen nicht ausreichen, die hier angesprochenen Fallgruppen sachgerecht zu lösen. Für Kreuzungen von Straßen mit Bundeswasserstraßen gelten §§ 31 und 32 nicht, sondern die Regelungen der §§ 41,42 WaStrG.

Die Abs. 1 bis 3 und 5 stimmen mit § 12 a Abs. 1 bis 4 FStrG überein. Sie verwirklichen das Veranlassungsprinzip. Nach Abs. 1 hat der Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage zu tragen, wenn Straßen neu angelegt oder ausgebaut werden. Dabei ist auch die übersehbare Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Wenn Gewässer ausgebaut werden, trifft nach Abs. 2 den Träger des Ausbauvorhabens die Kostenpflicht für die Kreuzungsanlage. Wird dabei ein künstliches Gewässer hergestellt, so ist die übersehbare Verkehrsentwicklung auf der Straße zu berücksichtigen (Satz 2); dagegen beschränkt sich bei Umgestaltung eines bestehenden Gewässers die Kostenmasse auf das zur Berücksichtigung der gegenwärtigen Verkehrsverhältnisse auf der Straße Erforderliche.

Abs. 3 bestimmt die hälftige Teilung der Kreuzungskosten, wenn eine Straße neu angelegt und gleichzeitig ein Gewässer hergestellt oder wesentlich umgestaltet wird.

Abs. 4 regelt den in § 12 a FStrG nicht erfaßten Fall, daß eine Straße und ein Gewässer gleichzeitig ausgebaut werden und deshalb eine bestehende Kreuzung geändert wird. Hier ist eine Kostenteilung in dem Verhältnis vorgesehen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der beiden Maßnahmen zueinander stehen würden.

Der Umfang der kreuzungsbedingten Kostenmasse in diesen Fällen kann durch Verordnung näher bestimmt werden; § 33 Nr. 1 enthält hierzu eine Ermächtigungsgrundlage.

Abs. 5 entspricht § 28 Abs. 2. Vorrangig soll über die Maßnahme und ihre Kosten eine Vereinbarung geschlossen werden.

Zu § 32:

Die Unterhaltung der Kreuzungsanlage obliegt nach Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich dem Träger der Straßenbaulast. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil das Kreuzungsbauwerk Bestandteil der Straße ist. Eine Ausnahme gilt für die Unterhaltung besonderer Einrichtungen für die Schifffahrt gemäß Satz 2; sie obliegt im Regelfall dem für das Gewässer Unterhaltungspflichtigen.

Wenn wegen eines Gewässerausbaues eine neue Kreuzung entsteht, hat nach Abs. 2 der Träger des Ausbauvorhabens die Mehrkosten der Unterhaltung zu erstatten oder abzulösen. Die Berechnung der Ablösebeträge kann durch Verordnung gemäß § 33 Nr. 4 näher geregelt werden.

Abs. 3 erhält bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehende abweichende Regelungen der Unterhaltung weiter aufrecht. Eine Befristung bis zu einer wesentlichen Änderung der Kreuzung wie in § 30 Abs. 5 ist nicht vorgesehen.

Zu § 33:

Die Bestimmungen über den Bau und die Unterhaltung von Kreuzungen in §§ 29 bis 32 bedürfen in verschiedener Hinsicht einer Ausfüllung durch detaillierte Regelungen. Wie im Bereich des FStrG sind dafür Verordnungen geeignet. § 33 enthält die Ermächtigung zum Erlass solcher Verordnungen.

Zu § 34:

Abs. 1 legt die grundsätzliche Verpflichtung der Träger der Straßenbaulast fest, Umleitungen auf ihren Straßen bei vorübergehenden Beschränkungen des Gemeingebrauchs aus baulichen Gründen (§ 15) zu dulden.

Nach Abs. 3 wird durch die Umleitung die Verantwortung des Baulastträgers für die Umleitungsstrecke nicht geändert; seine Baulast bleibt unberührt. Er hat die erforderlichen baulichen Maßnahmen durchzuführen, die nach den Feststellungen des die Beschränkung gemäß § 15 anordnenden Baulastträgers notwendig sind, damit der umgeleitete Verkehr sicher abgewickelt werden kann (Satz 1). Zum Ausgleich erhält er einen Anspruch auf Erstattung der dafür erforderlichen Mehraufwendungen (Satz 2) sowie der Aufwendungen zur Beseitigung umleitungsbedingter Schäden (Satz 3).

Abs. 4 betrifft nur solche Privatwege, die bereits tatsächlich dem öffentlichen Verkehr dienen. Der Eigentümer eines solchen Weges hat die Umleitung entschädigungslos zu dulden; dies liegt noch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums. Auch trifft den Eigentümer gemäß Satz 2 und in entsprechender Anwendung von Abs. 3 Satz 1 die Verpflichtung, den Privatweg in einen verkehrssicheren Zustand zu bringen. Satz 3 erkennt zum Ausgleich dem Eigentümer über die Erstattung der entstehenden Mehraufwendungen hinaus einen Anspruch zu, daß der Straßenbaulastträger nach Aufhebung der Umleitung den Weg wieder in seinen früheren Zustand versetzt.

Abs. 5 regelt Fälle, in denen beim Neubau von Straßen der Verkehr vorübergehend über andere Straßen geleitet werden muß und diese dementsprechend ausgebaut und unterhalten werden müssen, weil die Neubaustrecke noch nicht endgültig an das Straßennetz angeschlossen ist.

Zu § 35:

Die in Abs. 1 und in fast allen neueren Fachplanungsgesetzen enthaltene Raumordnungsklausel besagt, daß Straßenplanungen von überörtlicher Bedeutung unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu erfolgen haben. Grund für diese Regelung ist, daß überörtliche Straßenplanungen häufig auch strukturpolitische Planungen sind, die das Ziel haben, bestimmte Lebens- und Wirtschaftsräume besser oder anders zuzuordnen. Verkehrsplanung in diesem Sinne ist ein wesentlicher Teil der Raumordnung und Landesplanung.

Abs. 2, der dem § 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG nachgebildet ist, soll sicherstellen, daß andere Planungsträger, soweit deren Planungen sich auf Straßenplanungen auswirken können, die jeweiligen Träger der Straßenbaulast beteiligen. Durch die damit bezweckte Koordination können Fehlplanungen vermieden werden.

Zu § 36:

Abs. 1, der den Regelungen in § 9 a Abs. 3 - 5 FStrG entspricht, ermöglicht die Festlegung von Planungsgebieten zur Sicherung der Planung von Landes- und Kreisstraßen und hat sich im Bundesfernstraßengesetz und in den Straßengesetzen anderer Länder bewährt. Mit der Regelung soll gewährleistet werden, daß eine Planung nicht durch andere bauliche Maßnahmen erschwert oder gar verhindert wird.

Ein Planungsgebiet kann für die Dauer von 2 Jahren festgelegt werden. Unter besonderen Umständen kann die Frist auf höchstens 4 Jahre verlängert werden (vgl. §§ 14 - 18 BauGB). Eine Entschädigungsklausel ist angesichts der Dauer von 2 bis max. 4 Jahren nicht vorgesehen. Das Anhörungsrecht der Gemeinden und Kreise vor Festlegung eines Planungsgebietes ist erforderlich, da sich ein Planungsgebiet im kommunalen Bereich in jedem Fall auswirkt. Die Anhörung bezieht sich nur auf die Festlegung des Gebietes, nicht jedoch auf das Vorhaben der Straßenplanung selbst.

Die in Abs. 2 enthaltenen Regelungen über die straßenrechtliche Veränderungssperre entsprechen den Bestimmungen über die Veränderungssperre im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens in § 39 Abs. 1.

Nach Abs. 3 treten die Rechtswirkungen der ausgewiesenen Planungsgebiete bereits mit Inkrafttreten der Rechtsverordnung gemäß Abs. 1 und nicht durch den in Abs. 3 geregelten Hinweis auf die Festlegung eines Planungsgebietes ein. Die Regelungen des Abs. 3 dienen lediglich der Information der Bürger. Daher sind eine ortsübliche Bekanntmachung und eine förmliche Auslegung nicht erforderlich.

Nach Abs. 4 können Ausnahmen von der durch die Festlegung des Planungsgebietes bewirkten Veränderungssperre dann in Betracht kommen, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit auszuschließen ist, daß das Grundstück unmittelbar oder mittelbar durch die Planung der Landes- oder Kreisstraße berührt wird.

Zu § 37:

Abs. 1 entspricht im wesentlichen § 16 a FStrG bzw. § 209 BauGB. Duldungspflichtig sind Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte wie z. B. Erbbau- und Dienstbarkeitsberechtigte sowie Mieter und Pächter. Die Duldungspflicht besteht unabhängig von einer Zustimmung dieser Personen; lediglich für das Betreten von Wohnungen und Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräumen außerhalb der jeweiligen Arbeits-, Geschäfts- und Aufenthaltszeiten ist die Zustimmung des Besitzers erforderlich.

Nach Abs. 2 ist den Eigentümern oder den Nutzungsberechtigten die Absicht, von dem Recht auf Durchführung von Vorarbeiten Gebrauch zu machen, mindestens 2 Wochen vorher durch die Straßenbaubehörde bekanntzugeben. In den Fällen, in denen die Betroffenen nicht bekannt sind oder ihr Aufenthalt nicht in angemessener Frist ermittelt werden kann, kann die Benachrichtigung durch ortsübliche Bekanntmachung erfolgen. Die Bekanntgabe hat keine eigenständige Regelungswirkung, sondern informiert lediglich über die gesetzliche Duldungspflicht für die konkret geplanten Vorarbeiten und ist deshalb kein Verwaltungsakt. Eine allgemeine Entschädigungsregelung für das Dulden von Vorarbeiten als solches ist nicht vorgesehen, da sich die Duldungspflicht im Rahmen der Sozialpflicht des Eigentums hält.

Treten bei Durchführung der Vorarbeiten unmittelbare Vermögensnachteile am Grundstück auf, so besteht nach Abs. 3 eine Entschädigungspflicht. Bei dieser handelt es sich nicht um eine Enteignungsentschädigung, sondern um eine Ersatzleistung in Geld. Bei Nichteinigung über die Höhe des Ausgleichs setzt die Enteignungsbehörde die Entschädigung auf Antrag der Straßenbaubehörde oder des Berechtigten fest. Die Regelung des Abs. 3 entspricht der des § 16 a Abs. 3 FStrG.

Zu § 38:

Durch die Verweisung in Abs. 1 auf die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird zur Vereinheitlichung der in den einzelnen Fachplanungsgesetzen enthaltenen planfeststellungsrechtlichen Regelungen - insbesondere im Hinblick auf den förmlichen Verfahrensablauf - beigetragen. Für Landesstraßen wird die Planfeststellung zwingend vorgeschrieben, für Kreisstraßen soll und für Gemeindestraßen im Außenbereich kann ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Durch die Verpflichtung zur vorherigen Planfeststellung bei Neubau oder Änderung von Landesstraßen wird berücksichtigt, daß durch derartige überörtliche Straßenbaumaßnahmen in der Regel erheblich in bestehende Rechtsverhältnisse eingegriffen wird.

Aus dem UVPG, welches die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für den Bau und die Änderung einer Bundesfernstraße zwingend vorschreibt, die der Planfeststellung nach § 17 FStrG bzw. eines Bebauungsplanes nach § 9 BauGB bedarf, ergibt sich keine Verpflichtung für Straßen nach Landesrecht. Die umweltrelevanten Auswirkungen des Vorhabens sind jedoch zu ermitteln und in die Abwägung einzubeziehen (materielle UVP). Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Planfeststellungsverfahren ohnehin gewährleistet, so daß auf das formalisierte Verfahren entsprechend dem UVPG verzichtet werden kann (formelle UVP).

Abs. 2 sieht vor, daß anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann. Von diesem Instrument kann Gebrauch gemacht werden, wenn mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist und Rechte anderer, insbesondere Eigentums- und sonstige dingliche Rechte sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit nicht (oder alternativ: nicht wesentlich) beeinträchtigt werden. Die Plangenehmigung, die auch in anderen Fachplanungsgesetzen (z. B. § 14 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz) bekannt ist, hat Konzentrationswirkung und die sonstigen Rechtswirkungen der Planfeststellung (vgl. § 75 Abs. 1 VwVfG). Sie ist ein Verwaltungsakt.

Nach Abs. 3 kann eine Planfeststellung - wie nach § 17 Abs. 2 FStrG - unterbleiben, wenn Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen sind. Dies gilt jedoch nur, wenn außerdem auch öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen. Die Entscheidung über das Unterbleiben der Planfeststellung ist mangels Regelungsgehalt kein Verwaltungsakt.

Abs. 4 stimmt mit § 17 Abs. 3 FStrG überein, wonach ein Bebauungsplan nach § 9 des Baugesetzbuches die Planfeststellung ersetzen kann. In Satz 2 wird klargestellt, daß auch bei Abweichungen vom Bebauungsplan eine Planfeststellung insoweit erforderlich werden kann. Die Verweisungen auf die Bestimmungen des Baugesetzbuches in Satz 3 haben zur Folge, daß sich in diesen Fällen die Entschädigungsregelungen nach dem Baugesetzbuch richten.

Abs. 5 enthält die materielle Präklusion. Dieser Einwendungsausschluß (von Privaten) entspricht der Regelung des § 17 Abs. 4 FStrG. Die Bestimmung, nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen von Behörden nicht berücksichtigen zu müssen, dient ebenfalls der Verfahrensbeschleunigung.

Abs. 6 regelt die Zuständigkeiten im Planfeststellungsverfahren (Anhörung- und Entscheidungsverfahren).

Anmerkung: Die Zuständigkeiten können bei einer Behörde liegen.

Die Regelung des Abs. 7 entspricht der des § 17 Abs. 6 FStrG.

Abs. 8 kodifiziert die Aufhebungsgründe für Planfeststellungsbeschlüsse. Er lehnt sich hierbei an § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB an.

Abs. 9 ist § 17 Abs. 7 FStrG nachgebildet. Der Planfeststellungsbeschuß kann verlängert werden, wenn der Träger der Straßenbaulast dies unter Angabe von Gründen - z. B. im wesentlichen unveränderte Sach- und Rechtslage, unveränderte Notwendigkeit - beantragt. Vor der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde ist eine Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen, wobei jedoch die Anhörung lediglich auf den Antrag auf Verlängerung begrenzt ist.

Zu § 39:

Abs. 1 entspricht im wesentlichen der Regelung des § 9 a Abs. 1, 2 und 5 FStrG sowie des § 14 BauGB. Durch diese Bestimmung sollen die durch den Plan betroffenen Flächen vom Beginn der Auslegung des Planes im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen, bis zu ihrer Übernahme durch den Träger der Straßenbaulast von wesentlich wertsteigernden oder den geplanten Straßenbau erheblich erschwerenden Veränderungen freigehalten werden.

Abs. 2 regelt die Entschädigung der Eigentümer in den Fällen, in denen die Veränderungssperre länger als 4 Jahre dauert. In entsprechender Nachbildung von § 18 BauGB wird dem Eigentümer eine bis zu 4 Jahren dauernde Veränderungssperre im Sinne der Sozialbindung des Eigentums zugemutet. Für eine längere Dauer kann der Eigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Ferner kann der Eigentümer die Übernahme der vom Plan betroffenen Flächen verlangen, wenn es ihm nicht zumutbar ist, die Grundstücke in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen.

Nach Abs. 3 sind Ausnahmen von der Veränderungssperre nur möglich, wenn überwiegende Belange nicht entgegenstehen.

Zu § 40:

Die Regelung ist notwendig, da die Einstellung des Planfeststellungsverfahrens bei Aufgabe eines Vorhabens vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist und erhebliche Auswirkungen infolge der Veränderungssperre auf die betroffenen Grundstücke hat.

Zu § 41:

Abs. 1 bis 5 entsprechen im wesentlichen § 18 f Abs. 1 bis 5 FStrG. Vorgenommene Abweichungen dienen der Straffung und Beschleunigung des Verfahrens.

Nach Abs. 1 reicht es entgegen § 18 f Abs. 1 FStrG für die Besitz-einweisung aus, daß der Eigentümer oder Besitzer eines Grundstücks sich weigert, den Besitz herauszugeben. Diese Abweichung ist für eine geordnete Bauvorbereitung erforderlich. In den Abs. 2 bis 5 werden lediglich zur Verfahrensbeschleunigung Fristen verkürzt bzw. neu eingeführt.

Abs. 6 entspricht § 18 f Abs. 6 FStrG. Er regelt die Aufhebung der vorzeitigen Besitz-einweisung und die Entschädigung von Nachteilen für den Fall, daß der festgestellte Plan aufgehoben wird.

Zu § 42:

Abs. 1 regelt die Enteignung im Zusammenhang mit einer vorher durchgeführten Planfeststellung (alternativ: und Plangenehmigung). Außer einem bestandskräftigen oder für sofort vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschluß (alternativ: oder einer bestandskräftigen oder für sofort vollziehbar erklärten Plangenehmigung) müssen keine weiteren Voraussetzungen für die Einleitung des Enteignungsverfahrens erfüllt sein.

Nach Abs. 2 ist der festgestellte Plan (alternativ: oder genehmigte Plan) Grundlage für das Enteignungsverfahren und bindend für die Enteignungsbehörde.

Abs. 3 nennt die Voraussetzungen, unter denen eine förmliche Enteignung entbehrlich ist. Stattdessen wird ein Entschädigungsverfahren nach den Vorschriften des Enteignungsgesetzes des Landes durchgeführt.

Abs. 4 entspricht der Regelung des § 19 a FStrG. Er schließt eine Lücke für die Festsetzung einer Entschädigung bei erheblichen mittelbaren Beeinträchtigungen. Da die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder für das Planfeststellungsverfahren keine Regelung über die Festsetzung einer Entschädigung der Höhe nach enthalten, muß die Lücke im Fachgesetz geschlossen werden. Mit einbezogen werden zugleich die Entschädigungsansprüche nach §§ 22, 24 und 26, da auch hier ein Verfahren für die Entschädigungsfestsetzung fehlt. Insbesondere für die Planfeststellung bedeutet diese Regelung, daß die Planfeststellungsbehörde über eine Entschädigung in Geld dem Grunde nach zu entscheiden hat, während die Höhe der Entschädigung erst danach in einem besonderen Verfahren festzusetzen ist, wenn der Betroffene und der Träger des Straßenbaulast keine Einigung erreichen.

Die Regelung entspricht § 42 Abs. 3 BImSchG. Mit ihr wird gerade für Entschädigungen wegen Beeinträchtigungen durch Straßenverkehrslärm eine einheitliche Zuständigkeitsregelung und Rechtswegzuweisung bei Streitigkeiten über die Erstattung der Aufwendungen an einer baulichen Anlage (§ 42 Abs. 2 Satz 1 BImSchG) und über eine Entschädigung für den Außenwohnbereich als weitergehenden Anspruch im Sinne von § 42 Abs. 2 Satz 2 BImSchG geschaffen. Dies dient der Verfahrenskonzentration. Die Regelung erleichtert es den Betroffenen, ihren Anspruch als einheitlichen geltend machen zu können, und zwar auch dann, wenn es sich um keine Enteignungsent-schädigung handelt.

Zu § 43:

Abs. 1 regelt die Baulastträgerschaft für die einzelnen Straßen-gruppen. Die Bestimmung des Baulastträgers für sonstige öffentli-che Straßen bleibt der Widmung vorbehalten.

Abs. 2 setzt die Einwohnerzahl fest, ab der die Gemeinden Träger der Straßenbaulast der Ortsdurchfahrten werden. Bei Gemeinden über 50.000 Einwohner kann unterstellt werden, daß sie finanziell und personell in der Lage sind, die Aufgaben aus der Straßenbaulast ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Abs. 3 betrifft die Fälle, in denen sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde ändert und dadurch die Baulast übergeht.

Abs. 4 räumt den Gemeinden ein Wahlrecht ein, Ortsdurchfahrten in eigene Baulast zu übernehmen. Die Kommunalaufsichtsbehörde muß dabei die Leistungsfähigkeit der Gemeinde prüfen.

Abs. 5 begründet die geteilte Baulast in Ortsdurchfahrten. Die Gehwege und Parkplätze dienen überwiegend den gemeindlichen Inter-essen und fallen somit auch in den Aufgabenbereich der Gemeinden. Dies gilt ebenfalls für die Überbreiten von Ortsdurchfahrten. Da eine entsprechende Regelung in § 5 Abs. 3 a FStrG fehlt, wird die Anwendbarkeit der Vorschrift auf Bundesstraßen ausgedehnt.

Zu § 44:

Abs. 1 bringt zum Ausdruck, daß allgemeine Vorschriften über die Straßenbaulast nur Anwendung finden, sofern nicht in Spezialgesetzen - für Bundesrecht gilt Art. 31 GG - etwas anderes bestimmt ist oder aufgrund öffentlich rechtlicher Verpflichtungen eine andere Regelung getroffen wird. Solche Verpflichtungen können z. B. in einem Planfeststellungsbeschluß festgelegt werden. Für die vor Inkrafttreten des Gesetzes begründeten Verpflichtungen Dritter zur Herstellung oder Unterhaltung von Straßenteilen wird auf § 51 Nr. 1 verwiesen.

Da die Straßenbaulast eine öffentlich-rechtliche Pflicht ist, stellt Abs. 2 klar, daß sie nicht durch ein privates Rechtsgeschäft geändert werden kann. Abmachungen, durch welche die Erfüllung dieser Aufgabe auf andere übertragen wird, haben nur interne Bedeutung und lassen die Straßenbaulast im Sinne des § 9 unberührt.

Zu § 45:

Da in den in § 44 geregelten Ausnahmefällen dem Dritten, welchem die Straßenbaulast zu einzelnen Straßenteilen wie Brücken, Durchlässe usw. obliegt, vielfach keine Fachkräfte zur Verfügung stehen, muß der für die Straße sonst zuständige Träger der Straßenbaulast berechtigt sein, Maßnahmen zur Behebung eines Notstandes im Interesse der allgemeinen Verkehrssicherheit wie ein Geschäftsführer ohne Auftrag durchzuführen. Es ist angebracht, diesen Grundsatz, nach welchem in den meisten Ländern in der Praxis schon bisher verfahren wird, im Gesetz festzulegen. Soweit kein unmittelbarer Notstand vorliegt, ist ggf. die Straßenaufsichtsbehörde einzuschalten.

Zu § 46:

Die Vorschrift bestimmt die Straßenbaubehörden des Landes.

Zu § 47:

Die Vorschrift bestimmt die zuständigen Straßenbaubehörden für kommunale Straßen.

Nach Abs. 1 sind die Landkreise und kreisfreien Städte Straßenbaubehörden für Kreisstraßen. Dies gilt nicht, soweit es sich um Ortsdurchfahrten in der Baulast der Gemeinden handelt. Für diese sowie für Gemeindestraßen sind die Gemeinden Straßenbaubehörden.

Abs. 3 ermöglicht den Kreisen, die Verwaltung ihrer Kreisstraßen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag (Vereinbarung) auf das örtlich zuständige Straßenbauamt zu übertragen. Die dort entstehenden Mehrkosten sind jedoch zu erstatten. Ansonsten bleiben die Rechte des Kreises als Träger der Straßenbaulast unberührt.

Zu § 48:

Die Vorschrift ist weitgehend § 20 FStrG nachgebildet. Soweit die Landesstraßen in der Baulast des Landes stehen und Landesbehörden tätig sind, ist die Durchführung der notwendigen Maßnahmen durch innerdienstliche Weisungen der jeweils vorgesetzten Behörde im Wege der Fachaufsicht gewährleistet. Die Straßenaufsicht ist also nur von Bedeutung, wenn Landkreise, Gemeinden, Zweckverbände oder Dritte Baulastträger sind.

Nach Abs. 1 überwacht die Straßenaufsicht die Erfüllung der den Straßenbaulastträgern gesetzlich auferlegten Aufgaben. Das sind insbesondere die, die sich auf der Straßenbaulast (§ 9) oder aus der damit zusammenhängenden Verwaltungstätigkeit (z. B. bei Sondernutzungen nach § 18) ergeben, aber auch Aufgaben, die sich z. B. nach dem Kreuzungsrecht oder der Umweltschutzgesetzgebung bestimmen. Satz 2 stellt klar, daß die Straßenaufsicht den Kommunen und kommunalen Verbänden gegenüber Rechtsaufsicht ist. Daraus folgt, daß sie gegenüber anderen Baulastträgern auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte einschließt.

Die Straßenaufsicht besteht als öffentlich-rechtliche Pflicht nur gegenüber den Trägern der Straßenbaulast. Sie dient dem Interesse des öffentlichen Wohls. Ein Rechtsanspruch Dritter auf Tätigwerden der Straßenaufsicht besteht nicht.

Nach Abs. 2 schreiten die Straßenaufsichtsbehörden nach pflichtgemäßen Ermessen ein. Die Durchführung der von ihnen für notwendig befundenen Maßnahmen erfordert eine Anordnung, wenn eine Pflichtverletzung festgestellt ist. Wenn die Anordnung bestandskräftig ist oder im Falle der gerichtlichen Anfechtung ein rechtskräftiges bestätigendes Urteil vorliegt, der Straßenbaulastträger aber die Anordnung nicht ausführt, kann diese mit dem Zwangsmittel der Ersatzvornahme durchgesetzt werden.

Zu § 49:

Die Straßenreinigung und der Winterdienst sind landesspezifisch zu regeln. Beispiele hierfür geben die bestehenden Straßengesetze der Länder wie

§ 41 StrG Baden-Württemberg
 § 51 BayStrWG
 § 10 HStrG - siehe Beispiel unter § 49 -
 § 17 LStrG Rheinland-Pfalz
 § 53 SaarlStrG
 § 45 StrWG Schleswig-Holstein.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat zur Regelung dieser Materie ein eigenes Gesetz über die Reinigung öffentlicher Straßen (StrReinG NW) - siehe Anlage 1 zum Gesetzestext -.

Da es dem jeweiligen Land überlassen bleibt, entsprechende Regelungen zu treffen, muß auf einen Vorschlag für eine amtliche Begründung verzichtet werden.

Der Landesgesetzgeber wird u. a. zu entscheiden haben, ob er das Recht, die Verwendung bestimmter schädlicher Stoffe im Winterdienst zu verbieten, den Gemeinden (gemeindliche Satzung) überträgt oder dem zuständigen Fachminister vorbehält.

Zu § 50:

Die Vorschrift sieht in Anlehnung an § 26 FStrG vor, daß Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können. Die Möglichkeit einer Ahndung soll auch für fahrlässige Zuwiderhandlungen bestehen.

Abs. 2 setzt die Höhe der Geldbuße für die einzelnen Ordnungswidrigkeiten fest.

Zu § 51:

Auch diese Vorschrift ist landesspezifisch zu regeln. In dem Musterentwurf wurde lediglich ein Katalog der zu regelnden Sachverhalte aufgenommen. Der Inhalt der zu treffenden Regelungen ist von den einzelnen Ländern zu bestimmen.

Die Anlage zu § 51 enthält hierzu einen Vorschlag.

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Landeseisenbahngesetzes, des Straßengesetzes und des Landesenteignungsgesetzes – Gesetz über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur

A. Zielsetzung

Mit der Gesetzesvorlage wird das Ziel verfolgt, auf der Ebene des Landesrechts einen Beitrag zur Beschleunigung der unabwiesbaren Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu leisten. Die Gesetzesänderungen beschränken sich auf die Verwaltungsverfahren, die im Interesse einer beschleunigten Verwirklichung von Verkehrsvorhaben vereinfacht und gestrafft werden.

B. Wesentlicher Inhalt

Im wesentlichen entsprechen die Änderungen des Landesrechts

- dem am 7. November 1991 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) – Bundesrats-Drucksache 663/91
- dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen – Gesetzesantrag des Freistaates Bayern und des Landes Baden-Württemberg (Bundesrats-Drucksache 294/91),

soweit die Vorschriften dieses Gesetzes und des Gesetzesantrags in das Landesrecht übertragbar sind.

In das Landeseisenbahngesetz und das Straßengesetz werden insbesondere übernommen

- die Pfingenehmigung
- neue Fristenregelungen für die Verfahrensabschnitte der Planfeststellung und der Besitzeinweisung
- Einführung der materiellen Präklusion, die im Bundesrecht durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz bereits eingeführt ist.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die Beschleunigung der Verfahren dürfte die Kosten senken.

Eingegangen: 03. 12. 91 / Ausgegeben: 06. 12. 91

Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident

Stuttgart, den 3. Dezember 1991

Az.: III-3910.12/1

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

ich beehre mich, *den von der Landesregierung verabschiedeten Entwurf* eines Gesetzes über die Beschleunigung von Planungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur nebst Vorblatt und Begründung mit der Bitte zu übersenden, die Beschlußfassung des Landtags herbeizuführen.

Die Kommunalen Landesverbände, die Aktionsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg e. V. und die Arbeitsgemeinschaft in Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg, *Federführung in Verkehrsfragen* IHK Rhein-Neckar, wurden angehört. Soweit Stellungnahmen der Verbände eingegangen sind, werden diese ebenfalls übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

Teufel
Ministerpräsident

**Gesetz zur Änderung
des Landeseisenbahngesetzes,
des Straßengesetzes
und des Landesenteignungsgesetzes
– Gesetz über die Beschleunigung
von Planungen zur Verbesserung
der Verkehrsinfrastruktur**

Artikel 1

Änderung des Landeseisenbahngesetzes

Das Landeseisenbahngesetz in der Fassung vom 24. November 1987 (GBl. S. 718) wird wie folgt geändert:

1. § 6 erhält folgende Fassung:

„§ 6

Planfeststellung und Plangenehmigung

(1) Neue Eisenbahnen dürfen nur gebaut und bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist (Planfeststellung). In die Planfeststellung können auch die für den Eisenbahnbetrieb erforderlichen Neben- und Hilfseinrichtungen, wie Wasser- und Stromversorgungsanlagen, Zufahrten, Bahnhöfe, Werkstätten und ähnliche technische Einrichtungen, aufgenommen werden. Übersteigen die Baukosten bei Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs 20 Millionen DM und bei Eisenbahnen des nicht öffentlichen Verkehrs 10 Millionen DM, ist bei der Planfeststellung die Umweltverträglichkeit nach Maßgabe des Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu prüfen.

(2) Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung wird im nicht förmlichen Verwaltungsverfahren im Sinne von § 10 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes erteilt. Sie

hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 Satz 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. § 75 Abs. 4 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind und
2. Rechte anderer nicht beeinflusst oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Die Entscheidung hierüber treffen die Regierungspräsidien.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1.

(5) Der Plan darf nicht festgestellt oder genehmigt werden, soweit eine öffentliche Straße in der Längsrichtung benutzt werden soll; Befreiungen hiervon sind nur zulässig, wenn ein unabweisbares öffentliches Verkehrsbedürfnis auf andere Weise nicht befriedigt werden kann und der Straßenbaulastträger eine Sondernutzungserlaubnis erteilt oder zustimmt.

(6) Die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind abzuwägen. Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

(7) Im Planfeststellungsverfahren veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats, nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat, die Einholung der Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Zu den Erläuterungen des Vorhabens gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die untersucht wurden, und der Gründe, die für die gewählte Linienführung maßgebend sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben.

die drei Monate nicht übersteigen darf. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus.

(8) Die Anhörungsbehörde hat die Erörterung im Planfeststellungsverfahren innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(9) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist über die Erteilung des Einvernehmens innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.

(10) Im Planfeststellungsverfahren sind Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen.

(11) Unbeschadet der Vorschrift des § 77 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes können der Planfeststellungsbeschluß und die Plangenehmigung auch dann aufgehoben werden, wenn der Antrag auf Verleihung unanfechtbar abgelehnt ist oder die Verleihung vollziehbar widerrufen oder zurückgenommen ist; § 77 Satz 2 und 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes ist anzuwenden.“

2. § 8 erhält folgende Fassung:

„§ 8

Enteignung

Zur Ausführung eines verliehenen Eisenbahnunternehmensrechts nach dem festgestellten oder genehmigten Plan kann, wenn der festgestellte oder genehmigte Plan und die Verleihung vollziehbar sind, zugunsten des Eisenbahnunternehmers enteignet werden.“

3. Nach § 8 wird wie folgender § 8 a eingefügt:

„§ 8 a

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung einer Eisenbahn benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Eisenbahnunternehmer auf Antrag nach Feststellung des Planes oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Der Planfeststellungsbeschluß oder die Plangenehmigung müssen vollziehbar sein; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Eisenbahnunternehmer und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt sechs Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung soll dem Eisenbahnunternehmer und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zugestellt werden. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf Antrag auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Eisenbahnunternehmer Besitzer. Der Eisenbahnunternehmer darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Eisenbahnunternehmer hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.“

4. § 9 Abs. 4 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Im Falle des Absatzes 2 entsteht der Anspruch erst, wenn der Plan bestandskräftig oder mit der Ausführung begonnen worden ist.“

5. § 13 Abs. 2 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. die Nebenbestimmungen der Verleihung und des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung erfüllt sind,“

6. Die Überschrift des 6. Abschnittes wird wie folgt gefaßt:

„Einstellung des Bahnbetriebs“

7. § 21 Abs. 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. der Unternehmer nicht innerhalb von zwei Jahren nach Erteilung der Verleihung die Planfeststellung oder die Plangenehmigung beantragt, oder wenn der Planfeststellungsbeschluß oder die Plangenehmigung aufgehoben ist oder außer Kraft tritt,“

8. § 32 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde und Plangenehmigungsbehörde sind die Regierungspräsidien.“

Artikel 2

Änderung des Straßengesetzes

Das Straßengesetz in der Fassung vom 26. September 1987 (GBl. S. 478), geändert durch Artikel 20 der Verordnung vom 13. Februar 1989 (GBl. S. 101), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige § 6 Abs. 5 und 6 wird § 10 Abs. 2 und 3.
2. Der bisherige § 9 Abs. 4 wird § 10 Abs. 4.
3. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Eigentum und andere Rechte“.
 - b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 5.
 - c) In dem neuen Absatz 5 wird das Zitat „§ 9 Abs. 4 Satz 1“ ersetzt durch „Absatz 4 Satz 1“.
4. In § 11 Abs. 3 wird die Zahl „2“ durch die Zahl „5“ ersetzt.
5. In § 36 Satz 3 wird das Wort „Landesplanungsbehörde“ durch das Wort „Raumordnungsbehörde“ ersetzt.
6. § 37 erhält folgende Fassung:

„§ 37

Planfeststellung und Plangenehmigung

(1) Landesstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für den Bau oder die Änderung von anderen Straßen und Wegen kann auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden; dies gilt nicht, soweit ein beschränkt öffentlicher Weg in ein Flurbereinigungsverfahren einbezogen ist.

(2) Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung wird im nicht förmlichen Verwaltungsverfahren im Sinne von § 10 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes erteilt. Sie hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung nach § 75 Abs. 1 Satz 1 des Landesver-

waltungsverfahrensgesetzes, § 75 Abs. 4 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

(3) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen insbesondere vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind und
2. Rechte anderer nicht beeinflußt oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Die Entscheidung hierüber trifft das Regierungspräsidium.

(4) Bebauungspläne nach § 9 des Baugesetzbuches ersetzen die Planfeststellung nach Absatz 1.

(5) Bei der Planfeststellung ist die Umweltverträglichkeit nach Maßgabe des Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu prüfen.

(6) Die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind abzuwägen. Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

(7) Auch wenn für Gemeindeverbindungsstraßen und Kreisstraßen von einem Planfeststellungsverfahren nach Absatz 1 Satz 2 abgesehen wird, soll der Träger der Straßenbaulast, soweit erforderlich, landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen durchführen.

(8) In der Planfeststellung kann im Rahmen der Gesamtplanung zugleich auch über den Bau, die Änderung oder den Wegfall anderer öffentlicher Straßen entschieden werden.

(9) Anhörungsbehörde, Planfeststellungsbehörde und Plangenehmigungsbehörde ist das Regierungspräsidium. Soll sich der Plan auf mehrere Regierungsbezirke erstrecken, so wird das zuständige Regierungspräsidium von der obersten Straßenbaubehörde bestimmt.

(10) Im Planfeststellungsverfahren veranlaßt die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats,

nachdem der Träger des Vorhabens den Plan bei ihr eingereicht hat, die Einholung der Stellungnahmen der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, sowie die Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Zu den Erläuterungen des Vorhabens gehört auch die Angabe der wichtigsten Alternativen, die untersucht wurden, und der Gründe, die für die gewählte Linienführung maßgebend sind. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht übersteigen darf. Die Gemeinden legen den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang aus.

(11) Die Anhörungsbehörde hat die Erörterung im Planfeststellungsverfahren innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Sie gibt ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung ab. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen der Behörden müssen bei der Feststellung des Plans nicht berücksichtigt werden; dies gilt nicht, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.

(12) Bedarf die Feststellung des Plans des Einvernehmens einer anderen Behörde, so ist über die Erteilung des Einvernehmens innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des Entscheidungsentwurfs zu entscheiden.

(13) Im Planfeststellungsverfahren sind Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen.“.

7. § 38 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird aufgehoben.
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 1.
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und erhält folgende Fassung:

„(2) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von acht Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen. So tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers der Straßenbaulast von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert. Vor der Entscheidung

ist eine auf den Antrag begrenzte Anhörung nach dem für die Planfeststellung vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Für die Zustellung und Auslegung sowie die Anfechtung der Entscheidung über die Verlängerung sind die Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluß entsprechend anzuwenden.“.

8. § 40 erhält folgende Fassung:

„§ 40

Enteignung

Die Enteignung zugunsten eines Trägers der Straßenbaulast ist zulässig, wenn für das Vorhaben ein Plan gemäß § 37 festgestellt oder genehmigt und dieser vollziehbar ist. Zur Durchführung des Verfahrens über die Höhe der Entschädigung nach § 27 Abs. 3 des Landesenteignungsgesetzes ist die Planfeststellung oder die Plangenehmigung nicht erforderlich.“.

9. Nach § 40 wird folgender § 40 a eingefügt:

„§ 40 a

Vorzeitige Besitzeinweisung

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Planes oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Der Planfeststellungsbeschluß oder die Plangenehmigung müssen vollziehbar sein; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger der Straßenbaulast und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung soll dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zugestellt werden. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt ist auf Antrag auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festzusetzen. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger der Straßenbaulast Besitzer. Der Träger der Straßenbaulast darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben durchführen und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen.

(5) Der Träger der Straßenbaulast hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen."

10. § 60 erhält folgende Fassung:

„§ 60

Entschädigung

(1) Soweit der Träger der Straßenbaulast auf Grund dieses Gesetzes oder auf Grund von § 74 Abs. 2 Satz 3 oder § 75 Abs. 2 Satz 4 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes oder auf Grund allgemeiner Rechtsgrundsätze verpflichtet ist, eine Entschädigung in Geld zu leisten, und über die Höhe der Entschädigung keine Einigung zwischen den Betroffenen und dem Träger der Straßenbaulast zustande kommt, entscheidet auf Antrag eines der Beteiligten das Regierungspräsidium. Im übrigen sind die §§ 7 bis 13, 17 bis 36 und 39 bis 41 des Landesenteignungsgesetzes entsprechend anzuwenden.

(2) Zuständige Behörde im Sinne von § 19 a des Bundesfernstraßengesetzes ist das Regierungs-

präsidium. Im übrigen sind in den Fällen des § 19 a des Bundesfernstraßengesetzes auch die §§ 7 bis 13 des Landesenteignungsgesetzes entsprechend anzuwenden.“.

Artikel 3

Änderung des Landesenteignungsgesetzes

Das Landesenteignungsgesetz vom 6. April 1982 (GBl. S. 97), geändert durch Gesetz vom 18. Juli 1983 (GBl. S. 369), wird wie folgt geändert:

§ 25 erhält folgende Fassung:

„§ 25

Bindungswirkung des Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahrens

Ist in einem Planfeststellungsverfahren oder einem Plangenehmigungsverfahren eine für die Beteiligten verbindliche Entscheidung über die Zulässigkeit und die Art der Verwirklichung des Vorhabens getroffen worden, ist diese Entscheidung, wenn sie unanfechtbar oder sofort vollziehbar ist, dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend. Gegen Maßnahmen nach diesem Gesetz können keine Einwendungen erhoben werden, über die im Planfeststellungsverfahren oder im Plangenehmigungsverfahren der Sache nach entschieden worden ist, die durch die Planfeststellung ausgeschlossen sind, oder die von den Beteiligten im Plangenehmigungsverfahren hätten vorgebracht werden können.“.

Artikel 4

Neubekanntmachung

Das Verkehrsministerium wird ermächtigt, den Wortlaut des Straßengesetzes und des Landesisenbahngesetzes in der im Zeitpunkt der Bekanntmachung geltenden Fassung mit neuer Paragraphenfolge bekanntzumachen und Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil:

I. Zielsetzung:

Mit der Gesetzesvorlage wird das Ziel verfolgt, auf der Ebene des Landesrechts einen Beitrag zur Beschleunigung der unabwendbaren Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu leisten. Zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gehört auch die Verbesserung des Umweltschutzes im Verkehrsreich, der insbesondere durch Vorhaben des Personennahverkehrs, des Schienenverkehrs und durch Ortsumgehungen im Zuge von Landes- und Kreisstraßen beschleunigt gefördert werden soll. Die Gesetzesänderungen beschränken sich auf die Verwaltungsverfahren, die im Interesse einer beschleunigten Verwirklichung von Verkehrsvorhaben vereinfacht und gestrafft werden.

II. Inhalt:

Im wesentlichen entsprechen die Änderungen des Landesrechts

- dem am 7. November 1991 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) – Bundesrats-Drucksache 663/91
- dem Entwurf des Gesetzes zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen – Gesetzesantrag des Freistaates Bayern und des Landes Baden-Württemberg (Bundesrats-Drucksache 294/91),

soweit die Vorschriften dieses Gesetzes und des Gesetzesantrags in das Landesrecht übertragbar sind.

In das Landeseisenbahngesetz und das Straßengesetz werden insbesondere übernommen

- die Plangenehmigung
- neue Fristenregelungen für die Verfahrensabschnitte der Planfeststellung und der Besitzzeiweisung
- Einführung der materiellen Präklusion, die im Bundesrecht durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz bereits eingeführt ist.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Keine.

Die Beschleunigung der Verfahren dürfte die Kosten senken.

B. Einzelbegründung:

Zu Artikel I (Änderung des Landeseisenbahngesetzes)

Zu Nr. 1:

Das Planfeststellungsverfahren soll eine umfassende Problembewältigung und Abwägung komplexer, widerstreitender Interessen ermöglichen. Für Vorhaben, für deren Verwirklichung nur überschaubare und eindeutig lösbare Interessenkonflikte zu bewältigen sind, ist der mit einem Planfeststellungsverfahren verbundene Aufwand nicht gerechtfertigt.

Der notwendige Interessenausgleich bei solchen Vorhaben kann auch in einem vereinfachten Verfahren hergestellt werden.

Der neu gefaßte Absatz 2 von § 6 sieht deshalb anstelle eines Planfeststellungsverfahrens die Erteilung einer Plangenehmigung für Vorhaben vor, bei den im obengenannten Sinne nur beschränkte Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Dieser Regelungsvorschlag läßt die Plangenehmigung auch für Vorhaben zu, deren Verwirklichung nur zu einer unwesentlichen Rechtsbeeinträchtigung führt.

Die Plangenehmigung ergeht im nicht förmlichen Verwaltungsverfahren nach §§ 9 ff. LVwVfG. Die Genehmigungsbehörde kann daher das Verfahren den Bedürfnissen des Einzelfalles entsprechend einfach und zweckmäßig gestalten (§ 10 LVwVfG). Die Plangenehmigung tritt wie der Planfeststellungsbeschluß auch nach fünf Jahren außer Kraft. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung findet kein Vorverfahren statt.

Das hat folgende Auswirkungen:

- Die im Wege eines vereinfachten Verfahrens zu verwirklichenden Vorhaben können rasch umgesetzt werden, wobei die Plangenehmigung auch als Enteignungsgrundlage dient.
- Die Verwaltung wird in dem Maße entlastet, in dem Vorhaben in solchen vereinfachten Verfahren bearbeitet werden können.
- Die Konzentration der vorhandenen Verwaltungskapazität auf schwierige und komplexe Verfahren und damit deren beschleunigte Behandlung wird erleichtert.

Die Änderungen der Absätze 3 und 5 folgen aus der Einführung der Plangenehmigung.

Der neu gefaßte Absatz 6 übernimmt entsprechend der Regelung im Straßengesetz ausdrücklich das Abwägungsgebot. Zugleich werden die Mängel im Abwägungsvorgang kodifiziert. In der Praxis führten Entscheidungen der Gerichte zu unvermeidbarem und vermeidbarem Verwaltungsaufwand, wenn sie auch in solchen Fällen zur Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen kommen, in denen festgestellte Mängel der Abwägung durch bloße Nachbesserung des Planfeststellungsbeschlusses behoben werden könnten, etwa durch die nachträgliche Anordnung von Schutzmaßnahmen.

Deshalb soll durch Gesetz bestimmt werden, welche Mängel unter welchen Voraussetzungen zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses durch Gerichte führen. Diese Kodifikation hat zum Inhalt, daß nur solche Mängel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen,

- die offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind und
- die nicht durch eine Planergänzung behoben werden können.

Für die Bauleitplanung enthält § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB (bisher § 155 b Abs. 3 Satz 2 BBauG) bereits eine solche Regelung.

In dieser Neuregelung wird auch die Plangenehmigung einbezogen.

Die vorgeschlagene Regelung hat folgende Auswirkungen:

- Die Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen beziehungsweise Plangenehmigungen und damit die Planungssicherheit wird erhöht.
- Die Anforderungen an die gerichtliche Kontrolle werden strenger. Die Gerichte müssen nämlich die Abwägung nicht nur nachvollziehen, sondern bei festgestellten Abwägungsmängeln weitergehende Ermittlungen zur Kausalität dieser Mängel für das Abwägungsergebnis anstellen.
- Die Möglichkeit einer Planergänzung anstelle einer Planaufhebung erspart die Durchführung eines nochmaligen Verfahrens, das zum selben Ergebnis führt. Der Vorrang der Planergänzung vor der Planaufhebung

wird auch in der neueren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zunehmend berücksichtigt; diese Entwicklung in der Rechtsprechung wird durch die vorgeschlagene Kodifikation aufgegriffen.

- Die Erfahrungen mit der entsprechenden Regelung für die Abwägung im Bauleitplanverfahren zeigen, daß die Effizienz des Rechtsschutzes gewahrt bleibt.

Durch die Absätze 7 bis 9 soll der zeitliche Ablauf der Verfahren durch gesetzliche Fristen für die Durchführung einzelner Verfahrensabschnitte gestrafft werden.

Die Regelung für den Mindestinhalt des Erläuterungsberichts in Absatz 7 dient der Klarstellung im Hinblick auf die Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG).

Mit dem neuen Absatz 10 wird für das Planfeststellungsverfahren die sogenannte materielle Präklusionswirkung eingeführt. Sie ist ein verfassungsrechtlich abgesichertes (BVerfGE 61, S. 82) Institut zur Verfahrensstraffung, das sich auch in anderen Rechtsgebieten (WaStrG, BimSchG, AtVfV) bewährt hat und dort beibehalten wird.

Auch im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren besteht bei den zahlreich erhobenen Einwendungen ein Bedürfnis nach einer derartigen Regelung, da gerade verspätet erhobene Einwendungen zur Verfahrensverzögerung führen können. Gegenwärtig werden von den Verwaltungsgerichten auch Klagegründe behandelt, die erstmals im Verwaltungsrechtsstreit vorgetragen werden. Mangels einer entsprechenden Regelung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen ist eine derartige Regelung in das Fachplanungsrecht aufzunehmen.

Damit wird gleichzeitig eine Vereinheitlichung des Planungsrechts erreicht. Auf Veranlassung des Bundesrats wurde durch das am 1. Juni 1990 in Kraft getretene Dritte Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221) das Bundesfernstraßengesetz entsprechend geändert (vgl. § 17 Abs. 4 FStrG n. F., BGBl. I S. 1714 ff.). Diese Anpassung dient der Vereinfachung und Beschleunigung der Planfeststellungsverfahren und damit einer beschleunigten Bauausführung der Vorhaben. Die materielle Präklusion wird gleichzeitig in das Straßengesetz übernommen, vgl. Artikel 2 Nr. 6 (§ 37 Abs. 12).

In Absatz 11 wurde die Bezugnahme auf das Landesverwaltungsverfahrensgesetz als überflüssig gestrichen. Im übrigen bleibt die Bestimmung in der Fassung des bisherigen Absatz 5.

Zu Nr. 2:

Die Neufassung von § 8 ist eine Folge der Einführung der Plangenehmigung.

Zu Nr. 3:

Die Neuregelung der vorzeitigen Besitzeinweisung im Fachplanungsrecht dient der Straffung dieses Verfahrens.

Auf den Nachweis der Dringlichkeit des sofortigen Baubeginns für die Durchführung eines Besitzeinweisungsverfahrens wird verzichtet, es genügt die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung. Damit wird die Begründung von Anträgen auf vorzeitige Besitzeinweisung wesentlich erleichtert und dadurch der Verwaltungsaufwand verringert. Wenn auch auf Grund der Erfahrungen der Praxis bei der Besitzeinweisung der Zeitgewinn im Vergleich zu den bisherigen Fristen der §§ 37, 38 LEntG nicht überbewertet werden darf, trägt die Vorschrift gleichwohl zur Straffung des Verfahrens bei.

Zu Nr. 4:

Die Neufassung des § 9 Abs. 4 Satz 2 folgt aus der Einföhrung der Plangenehmigung.

Zu Nr. 5:

Die Neufassung des § 13 Abs. 2 Ziff. 2 folgt aus der Einföhrung der Plangenehmigung.

Zu Nr. 6:

Die Änderung der Überschrift des 6. Abschnittes ist durch ein Redaktionsversehen veranlaßt.

Zu Nr. 7:

Die Neufassung des § 21 Abs. 1 Ziff. 1 folgt aus der Einföhrung der Plangenehmigung.

Zu Nr. 8:

Die Neufassung des § 32 Abs. 5 folgt aus der Einföhrung der Plangenehmigung.

Zu Artikel 2 (Änderung des Straßengesetzes)

Zu Nr. 1:

Im Änderungsgesetz zum Straßengesetz von 1987 wurden diese Bestimmungen auf Verlangen des Landkreistages nach den Erfahrungen bei der Abstufung von Landstraßen zu Kreisstraßen übernommen. Danach ist beim Baulastwechsel der bisherige Straßenbaulastträger dem neuen Straßenbaulastträger gegenüber zur ordnungsgemäßen Instandhaltung verpflichtet. Da dies Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens ist, haben auch die Gemeinden anläßlich des gesetzlichen Übergangs der Straßenbaulast am 1. Januar 1990 im Anschluß an die letzte Volkszählung gemäß § 43 Abs. 3 auf diese Regelung abgehoben. Dem ist dadurch Rechnung zu tragen, daß die bisherigen Absätze 5 und 6 von § 6 als Absätze 2 und 3 in die Allgemeine Vorschrift über den Baulastwechsel (§ 10) übernommen werden. Mehraufwand entstehen für das Land nicht, da die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Instandhaltung der öffentlichen Straßen auf Grund allgemeinen Rechtsgedankens ohnehin besteht.

Zu Nr. 2:

Aus systematischen Gründen ist Absatz 4 von § 9 wortgleich als Absatz 4 in § 10 zu übernehmen.

Zu Nr. 3 a:

Wegen der Änderung Nr. 1, 2 und 3 b ist die Überschrift anzupassen.

Zu Nr. 3 b:

Auf die Einzelbegründung zu Nr. 1 und 2 wird verwiesen.

Zu Nr. 3 c:

Die Änderung ist lediglich redaktionell bedingt; sie folgt aus Nr. 2.

Zu Nr. 4:

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die sich aus Nr. 3 b ergibt.

Zu Nr. 5:

Die Änderung ist redaktioneller Natur. Sie paßt § 36 Abs. 3 des Straßengesetzes an die jetzige Funktionsbezeichnung für die Regierungspräsidien an (vgl. § 21 Abs. 2 LPlG).

Zu Nr. 6:

§ 37 StrG wurde in derselben Weise geändert wie § 6 LEisenbG. Auf die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 1 wird daher insoweit verwiesen. Die zur Verfahrensbeschleunigung eingeführte Plangenehmigung soll jedoch ohne Verlängerungsmöglichkeit nach fünf Jahren außer Kraft treten (§ 37 Abs. 2 Satz 4).

Zu Nr. 7 a:

§ 38 Abs. 1 soll aufgehoben werden. An seine Stelle tritt § 74 Abs. 2 Satz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. Diese Rechtsbereinigung wurde im Straßenrechtsänderungsgesetz von 1987 wegen der damals noch bestehenden Rechtsunsicherheit auf dem Gebiete des Lärmschutzes – einem Hauptanwendungsfall dieser Bestimmung – noch nicht durchgeführt. Durch das Inkrafttreten der Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchG – am 21. Juni 1990 (GBl. I S. 721) ist diese Rechtsunsicherheit auch bezüglich der Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen beseitigt, so daß diese Vorschrift nunmehr entbehrlich geworden ist. Durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz wurde auch die korrespondierende Vorschrift im Bundesfernstraßengesetz (§ 17 Abs. 4) aufgehoben.

Zu Nr. 7 c:

Diese Vorschrift wurde zwar durch das Straßenänderungsgesetz im Jahre 1987 neu eingeführt. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung und um Zweifel auszuschließen ist jedoch mit Ausnahme der Fristen eine wörtliche Anpassung an das Bundesfernstraßengesetz (§ 17 Abs. 7) notwendig.

Zu Nr. 8:

In Satz 1 wird im Hinblick auf die Einführung der Plangenehmigung die für die Enteignung notwendige Folgeregelung getroffen. Satz 2 bestimmt, daß in den Fällen des § 27 Abs. 3 des Landesenteignungsgesetzes, bei denen lediglich über die Höhe der Entschädigung gestritten wird, eine Planfeststellung oder Plangenehmigung nicht erforderlich ist.

Zu Nr. 9:

Mit § 40 a wird auch in das Straßengesetz das gestraffte Verfahren für die vorzeitige Besitzinweisung aufgenommen. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 wird verwiesen.

Zu Nr. 10:

Infolge der Verweisung in § 42 Abs. 3 Satz 2 Bundesimmissionsschutzgesetz ist für Streitigkeiten über die Höhe der Erstattung der Aufwendungen für Lärmschutzfenster im Rahmen der Lärmvorsorge bezüglich aller öffentlichen Straßen das Landgericht, Kammer für Baulandsachen, nach § 41 LEntG zuständig.

(Die vorherige Einschaltung des Regierungspräsidiums als Entschädigungsbehörde wird durch die Zuständigkeitsverordnung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz bestimmt.)

Dagegen ist das Verwaltungsgericht zuständig für Streitigkeiten auch über die Höhe der Entschädigung bei Ansprüchen

- bezüglich des Lärmschutzes für den Außenwohnbereich, bisher gemäß § 38 Abs. 1 Satz 2 StrG, künftig gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 LVwVfG (BVerwG, DVBl. 1989, 358 = NVwZ 1989, 25)
- auf Grund allgemeiner Rechtsgrundsätze, wenn eine Kreis- oder Gemeindestraße ohne Planfeststellung gebaut wird, die Planfeststellung gemäß § 37 Abs. 2 StrG entfällt, bzw. gemäß § 37 Abs. 3 durch einen Bebauungsplan ersetzt wird (BVerwGE 80, 184, 190 ff.)
- auf Grund von § 75 Abs. 2 Satz 4 LVwVfG
- auf Grund anderer Vorschriften des Straßengesetzes.

Dies folgt aus § 60 StrG a. F., der die Vorschriften über das Enteignungsverfahren nach § 17 ff. LEntG und die Rechtswegzuweisung an das Landgericht, Kammer für Baulandsachen, nach § 41 LEntG nicht entsprechend ausdehnt, vgl. VGH Mannheim DÖV 1983 S. 512, BVerwGE 77, 295 (298) = NJW 1987, 2884 = NVwZ 1987, 1080.

Diese durch § 42 Abs. 3 Satz 2 BImSchG verursachte Aufspaltung des Rechtswegs sollte bereits anlässlich der Novellierung des Straßengesetzes im Jahre 1987 beseitigt werden. Bei der Verabschiedung des Gesetzes im Juni 1987 fehlte aber dem Land noch die dafür erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Diese wurde erst nach dem Inkrafttreten des Baugesetzbuchs am 1. Juli 1987 (vgl. § 232 BauGB) den Ländern eingeräumt.

Mit dieser Regelung wird das Landesrecht dem Bundesrecht – vgl. § 19 a FStrG n. F. (BGBl. I 1990 S. 1714) – in der Weise angepaßt, daß für alle Streitigkeiten über die Höhe einer Geldentschädigung auf Grund des Straßengesetzes das Landgericht, Kammer für Baulandsachen, zuständig ist.

Für die entsprechende Anwendung der §§ 7 bis 13 LEntG in den Fällen des § 19 a FStrG hat das Land nach Artikel 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz, da der Bund davon keinen Gebrauch macht.

Zu Artikel 3 (Landesenteignungsgesetz):

Die Neufassung von § 25 folgt aus der Einführung der Plangenehmigung.

Zu Artikel 4 (Neubekanntmachung):

Auf Grund mehrerer Änderungen des Landeseisenbahngesetzes und des Straßengesetzes ist eine Neubekanntmachung erforderlich.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten):

Das Gesetz soll am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten.

Stellungnahmen der Verbände

Schreiben des Landkreistags Baden-Württemberg vom 26. Nov. 1991:

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landkreistag dankt für die Übersendung des obengenannten Gesetz-entwurfs.

Wir begrüßen die Bemühungen des Landes zur Verfahrensbeschleunigung, regen jedoch nachdrücklich an, auch in anderen Planungsverfahren, insbesondere im Wasser- und Abfallrecht, ähnliche Schritte bald zu unternehmen.

Auch beim vorliegenden Gesetzentwurf erscheinen dem Landkreistag die Möglichkeiten zur Beschleunigung noch nicht voll ausgeschöpft zu sein. Die nachfolgenden Anregungen beziehen sich exemplarisch auf die Novellierung des Landesstraßengesetzes.

1. Zum Planfeststellungsverfahren

- § 37 Abs. 9 Satz 3 verpflichtet die vom Verfahren betroffenen Behörden, der Anhörungsbehörde innerhalb der von ihr gesetzten Frist zu antworten. Eine Sanktion im Falle der Fristversäumnis tritt jedoch nach § 37 Abs. 10 erst ein, wenn die Stellungnahme nach dem Erörterungstermin ergeht. Im Sinne einer effektiven Vorbereitung des Erörterungstermins wäre es jedoch sinnvoll, die Sanktionierung an den Fristablauf zu knüpfen.
- Für den Fall, daß andere Behörden ihr Einvernehmen erteilen müssen, sieht § 37 Abs. 11 keine Sanktion für ein Fristversäumnis vor. Hier sollte – wie zum Beispiel bei § 55 Abs. 1 Satz 4 LBO und § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB – durch eine gesetzliche Fiktion das Einvernehmen mit Fristablauf hergestellt werden.

2. Zum Plangenehmigungsverfahren

- Der zügige Ablauf dieses neu vorgesehenen Verfahrensweges wird nach dem Entwurf durch den Wegfall des Vorverfahrens nach der VWGO und wohl auch durch den Verweis auf § 10 Landesverwaltungsverfahrensgesetz gefördert. Die Anwendbarkeit der Absätze 9 und 10 des § 37 ist allerdings ausdrücklich auf das Planfeststellungsverfahren beschränkt. Es sollte der Plangenehmigungsbehörde jedoch auch hier die Möglichkeit eingeräumt werden, Fristen mit der Folge der obengenannten Sanktionierung zu setzen. Da im Genehmigungsverfahren der Erörterungstermin entfällt, wäre hier die Sanktionierung auf jeden Fall an den Fristablauf zu knüpfen.

Zudem sollten auch im Genehmigungsverfahren der Genehmigungsbehörde gesetzliche Fristen vorgegeben werden. Solange dieselbe Behörde für Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren zuständig ist, steht sonst zu befürchten, daß die Plangenehmigungsverfahren zugunsten der wegen der Fristen dringlicheren Planfeststellungsverfahren zurückgestellt werden, so daß sich das Plangenehmigungsverfahren als das langsamere herausstellen könnte.

Durch eine entsprechende Fassung des § 37 Abs. 9 könnte diese Vorschrift sowohl für das Planfeststellungs- wie auch das -genehmigungsverfahren für anwendbar erklärt werden. In § 37 Abs. 10 könnten dann die planfeststellungsspezifischen Fragen geregelt werden.

Wir bitten, unsere Anregungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Gerhardt

Schreiben des Städtetags Baden-Württemberg vom 19. November 1991:

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Städtetag Baden-Württemberg begrüßt grundsätzlich die Absicht des Landes Baden-Württemberg, daß mit den beiden vorgelegten Gesetzentwürfen eine Verfahrensbeschleunigung beim Ausbau der Verkehrswege nach dem Landesstraßen- und dem Landeseisenbahngesetz erreicht werden soll.

Mit dieser Thematik hat sich der Bauausschuß des Städtetages Baden-Württemberg bereits im Rahmen des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege beschäftigt. Dabei wurde nicht übersehen, daß durch diese Verfahrensbeschleunigung auch die Gefahr besteht, daß hier zu Lasten des Umweltschutzes Entscheidungen getroffen werden könnten. Auch wurde gesehen, daß derartige „Beschleunigungsprogramme“ oft die Gefahr mit sich bringen, daß sachgerechte Planungen auf örtlicher Ebene behindert werden können. Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist eine Parallele zu den vorgelegten Landesgesetzen ersichtlich, zumal dort in § 37 Abs. 9 Landesstraßengesetz bzw. § 6 Abs. 7 des Landeseisenbahngesetzes die zuständigen Behörden allenfalls eine Frist bis zu 3 Monaten zur Stellungnahme eingeräumt bekommen sollen. Dieser Zeitdruck kann in Einzelfällen dazu führen, daß die jeweilige Stadt aufgrund bereits bestehender örtlicher Planungen keine Zeit hat, ein sinnvolles Alternativkonzept zu entwerfen.

Aus diesem Grunde schlagen wir vor, daß in begründeten Einzelfällen die 3-Monatsfrist auch überschritten werden kann. Die vorgelegten Gesetze bräuchten dann nur insoweit geändert werden, daß der juristische Begriff „s o l l“ statt „darf“ verwendet wird.

Der betreffende Passus müßte daher wie folgt lauten: „Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die 3 Monate nicht übersteigen s o l l.“

Mit freundlichen Grüßen

Werner Hauser
Oberbürgermeister a. D.

Schreiben des Gemeindetags Baden-Württemberg vom 22. November 1991:

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Gemeindetag stimmt der Zielsetzung der Gesetzesvorlage, auf der Ebene des Landesrechts das Verfahren für Verkehrsvorhaben zu beschleunigen, zu.

Die für die Anhörung der Gemeinden im Planfeststellungsverfahren maßgebende gesetzliche Höchstfrist von drei Monaten kann in besonderen Einzelfällen wegen der notwendigen Meinungsbildung in den kommunalen Gremien zu Schwierigkeiten führen. Es sollte daher im Gesetz nicht ausgeschlossen werden, daß in absoluten Ausnahmesituationen die Regelfrist verlängert wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Steger

Schreiben der Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar vom 26. November 1991:

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Überlassung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßengesetzes, des Landeseisenbahngesetzes und des Landesenteignungsgesetzes zur Verfahrensbeschleunigung im Verkehrswegebau und die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Wegen der engen Anhörungsfrist bestand in der Arbeitsgemeinschaft noch keine Gelegenheit, das Vorhaben in der notwendigen Breite und Tiefe abschließend zu erörtern. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu dem Entwurf aufgrund erster Durchsicht und vorbehaltlich weiterer Meinungsäußerung wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Novellierungen im Landesrecht greifen im wesentlichen die bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Bundesländern und die in der Bundsratsinitiative von Bayern und Baden-Württemberg zur Beschleunigung der Planungen im gesamten Bundesgebiet enthaltenen Regelungsvorschläge auf, soweit diese in das Landesrecht übertragbar sind.

Folgende Neuerungen, die in das Landeseisenbahngesetz und Straßengesetz übernommen werden sollen, lassen sich insbesondere hervorheben:

- Einführung der Plangenehmigung als Alternative zur Planfeststellung unter bestimmten Voraussetzungen.
- Fristsetzungen für die Anhörungsbehörde.
- Im Rahmen der Planfeststellungsverfahren werden die Anhörungsfristen strikter gefaßt.
- Verspätete Stellungnahmen müssen nicht mehr berücksichtigt werden.
- Einführung der materiellen Präklusionswirkung.
- Einschränkung der Aufhebungsgründe für Planfeststellungsbeschlüsse wegen Abwägungsmängeln.
- Erweiterung und Erleichterung der vorzeitigen Besitzeinweisung.

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen liegen auf der Linie der von den baden-württembergischen Kammern in ihrem kürzlichen Exposé „Beschleunigung der Planung und Durchführung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Baden-Württemberg“ entwickelten Vorschläge. Wir fügen diese Denkschrift, die Herrn Minister Dr. Schäuble mit Schreiben vom 28. August 1991 zugeleitet wurde, aus Gründen der Arbeitserleichterung als Anlage bei.

Wir befürworten das Vorhaben im grundsätzlichen. Dauer und Komplexität der heutigen Planungsverfahren stehen dem dringenden Ausbau des Bundesverkehrsnetzes im Land ebenso nachhaltig entgegen wie dem notwendigen raschen Ausbau der Wege des Straßen- und Eisenbahnverkehrs, die dem Landesrecht unterliegen. Daran leiden insbesondere dringende Landesstraßenbauprojekte. Der Gesetzentwurf ist ein unerläßlicher Beitrag, um hier Abhilfe zu schaffen und die landesrechtlich geregelten Planungsverfahren für Verkehrswege zu vereinfachen und zu straffen. Auf der Ebene des Verwaltungsrechts würde mit der vorgesehenen Novellierung die wesentliche Voraussetzung für die beschleunigte Verwirklichung von dringenden Verkehrsprojekten geschaffen.

Rechtsstaatliche Gewährleistungen werden nach unserer Einschätzung durch den Gesetzentwurf nicht über Gebühr beschnitten.

2. Anmerkung zur vorgesehenen Bestimmung über die Plangenehmigung:

Wir begrüßen die im Gesetzentwurf für die Neufassung von § 6 Abs. 2 Landesbahnengesetz und § 37 Abs. 2 Straßengesetz vorgesehenen Regelungen über die Plangenehmigung als weiterführende Schritte zur Erleichterung des Planungsverfahrens. Nach ihnen kann unter bestimmten Voraussetzungen auf das förmliche Planfeststellungsverfahren verzichtet werden, ohne dessen Zweck aufzugeben. Dieser wird vielmehr auf einfachere Weise mit der Plangenehmigung erreicht, der Konzentrations- und Ausschlußwirkung zukommen.

Zu einer Einzelfrage der Vorschrift regen wir folgende Änderung an:

Nach den genannten Paragraphen des Entwurfs „kann“ anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn die im einzelnen bestimmten Voraussetzungen vorliegen. Mit diesen Vorschriften wird den zuständigen Behörden für den Wechsel zum vereinfachten Verfahren selbst dann noch Ermessen eingeräumt, wenn die fraglichen Voraussetzungen eindeutig erfüllt sind. Die Behörde kann dementsprechend im Einzelfall trotz Vorliegens der Voraussetzungen zu einer negativen Entscheidung, das heißt zu einem Festhalten am umständlicheren Planfeststellungsbeschluß, gelangen. Dafür ist aus unserer Sicht kein Grund erkennbar. Dies widerspricht im übrigen den der Novellierung zugrundeliegenden leitenden Gedanken der Straffung und Vereinfachung. Wir schlagen deshalb vor, die beiden betreffenden Vorschriften wie folgt zu formulieren:

„Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses ist eine Plangenehmigung zu erteilen, wenn ...“

3. Weiterführende Überlegungen

Gesetzgeberische Maßnahmen zur Straffung und Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege reichen nach Auffassung der Kammern allein noch nicht aus, um die Planungszeiten durchgreifend zu verkürzen.

Wie bereits in der erwähnten Denkschrift dargelegt, ist die Beschleunigung der Verkehrswegeplanungen des Landes über die gesetzlichen Maßnahmen hinaus in jedem Fall auch eine Frage der politischen Durchsetzungsbereitschaft, der frühzeitigen Aufklärung der Öffentlichkeit und der durch die Planung Betroffenen (auch außerhalb förmlicher Verfahren), der effektiven Arbeitsorganisation durch wirksame Koordinierung und Ausrichtung der Arbeit aller beteiligten Behörden (z. B. Projektmanagement) usw. Das Gesetz sollte deshalb, wie in der Denkschrift vorgeschlagen, mit zusätzlichen Maßnahmen und Instrumenten, zum Beispiel verwaltungstechnischer Art, flankiert werden, um seine Wirkung voll zu entfalten. Dazu gehört auch, daß die Landesregierung energisch für die politische Umsetzung von Verkehrsprojekten vor Ort Sorge trägt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Geschäftsführung
Herbert

Schreiben des Landesnaturschutzverbands Baden-Württemberg vom 26. November 1991:

Sehr geehrte Damen und Herren,
zum Entwurf eines Gesetzes zur Verfahrensbeschleunigung bei Verkehrsvorhaben nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Beurteilung

Die Erforderlichkeit dieses Gesetzes muß bezweifelt werden. Es wird der Eindruck erweckt, als gehe es um eine größere Zahl „unabweisbarer“ Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur im Bereich des Landesrechts, die mit dem geplanten Instrumentarium beschleunigt werden müßten. Das ist zumindest zweifelhaft. Insbesondere aber ist nicht ersichtlich, daß es überhaupt nennenswerte Vorhaben gibt, die dem Landeseisenbahngesetz (§ 1) unterfallen. Der Sache nach handelt es sich um ein Gesetz für Straßenbauvorhaben; die vorangestellte Änderung des Landeseisenbahngesetz ist nicht viel mehr als ein Trick, diese Gesetzesabsicht zu verschleiern und mit Umweltkriterien zu garnieren. Dadurch erhöht sich weder das Vertrauen in die Seriosität der Absichten noch die Chancen auf Akzeptanz, die gerade im Bereich dieser Planungen der Landesregierung doch am Herzen liegen (vgl. Stellungnahme des Innenministeriums zum Antrag der Fraktion der CDU vom 21. Juni 1991 A. I. 3., Drucksache 10/5450).

Die Vorlage will Regelungen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin – Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – in das Landesrecht übertragen. Aber der Entwurf der Bundesregierung wird mit den desolaten Zuständen der Verkehrswege in den neuen Bundesländern gerechtfertigt, und die Vorschriften sollen befristet (bis 31. Dezember 1995) gelten. Hier hingegen ist eine Dauerregelung geplant; über die Unterschiede in der Verkehrsinfrastruktur von Baden-Württemberg und der der neuen Bundesländer braucht man wohl kein Wort zu verlieren. Dieser Widerspruch wird dadurch noch krasser, daß die Vorlage in wichtigen Teilen über den Entwurf der Bundesregierung hinausgeht (siehe unten).

In Wirklichkeit handelt es sich bei der Vorlage darum, neue rechtliche Strukturen auf Dauer in die Straßenplanung einzuführen, Strukturen vor allem, mit denen die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände zurückgedrängt und der individuelle Rechtsschutz gravierend beschnitten werden sollen; die Verhältnisse in den neuen Ländern sind dabei nur eine Art Hebel.

Die Absicht der Vorlage läuft der wachsenden Einsicht zuwider, daß bei der dichten Verkehrswegestruktur in einem Bundesland wie Baden-Württemberg jedes neue Straßenbauvorhaben einer besonders sorgfältigen Abwägung unter Berücksichtigung ökologischer Belange bedarf. Dazu leisten Öffentlichkeit und Umweltverbände unverzichtbare Beiträge. Ihre Beteiligung darf daher nicht reduziert, sondern muß ausgebaut werden.

II. Zu einzelnen Vorschriften

A.

Bei der Einführung der Plangenehmigung in die beiden Gesetze (§ 6 Abs. 2 LEisenbahnG, § 37 Abs. 2 StraßenG) handelt es sich nur scheinbar darum, eine gegenüber anderen Fachplanungsgesetzen bestehende Lücke zu schließen (vgl. § 31 Abs. 1 Satz 3 WHG, § 7 Abs. 2 AbfG, § 17 Abs. 2 FStrG, § 14 WStrG).

In Wirklichkeit soll die Plangenehmigung nicht mehr auf nur unbedeutende Vorhaben als Ausnahmefälle beschränkt sein; sie tritt vielmehr neben die Planfeststellung als ein zweites gleichgewichtiges Planungsinstrument, wie dies auch in den Überschriften der geplanten Bestimmungen zum Ausdruck kommt. Die Begründung macht das ganz deutlich. Danach soll durch die Plangenehmigung die Verwaltung in dem Maße entlastet werden, daß sie ihre Kapazität auf schwierige und komplexe Verfahren konzentrieren kann. Hier wird das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Planfeststellung und Plangenehmigung geradezu auf den Kopf gestellt.

Der genannten Absicht gemäß liegt die Voraussetzungsschwelle für die Ersetzung der Planfeststellung durch die Plangenehmigung entsprechend niedriger. Zur Plangenehmigung darf danach die Verwaltung greifen, wenn unter anderem Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden und erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind.

Hinsichtlich der Rechte anderer geht die Vorlage über alle derartigen Vorschriften hinaus, selbst über § 17 Abs. 2 FStrG, wonach die Planfeststellung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben kann, solche Fälle insbesondere dann vorliegen, wenn Rechte anderer nicht „beeinflußt“ werden. Es bedarf keiner näheren Darlegung, daß „Beeinflussung“ und „Beeinträchtigung“ nicht nur sprachlich, sondern auch rechtlich sehr verschiedene Dinge sind, so daß nach der Vorlage der Plangenehmigung gegenüber der Planfeststellung deutlich mehr Raum gegeben wird. Die Vorlage geht auch noch über den Gesetzentwurf des Bundes hinaus, indem auch „geringe“ Rechtsbeeinträchtigungen noch die Plangenehmigung zulassen. Gerade mittels dieser Regelung kann eine ausdehnende Behördenpraxis etabliert werden.

Dasselbe gilt für die Voraussetzung, daß erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind. Wird diese Frage von der Behörde bejaht, findet keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) statt. Hingegen sollen nach dem Entwurf des UVP-Landesgesetzes (Drucksache 10/5342 vom 3. Juni 1991) alle Neubau-Vorhaben von Straßen (und Eisenbahnen) der UVP unterzogen werden. Nach § 3 des UVP-Gesetzentwurfs ist die Frage nach der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen nur bei Änderungen und Erweiterungen von Anlagen zu stellen. Die Vorlage, die nach dieser Frage die Zulässigkeit der Plangenehmigung für alle Vorhaben entscheiden will, unterläuft und entschärft natürlich die nicht gerade weitgehenden Wirkungen der UVP, wie sie in dem UVP-Gesetzentwurf vorgesehen sind.

Bei der Plangenehmigung entfällt die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG. Damit werden zwei Errungenschaften im modernen Planungsverfahren, nämlich die direkte demokratische Legitimierung des Vorhabens und die Einbringung der altruistischen Fachkompetenz der Verbände, in einem Bereich mit ungewissen Grenzen wieder beseitigt, zugunsten eines sachlich zweifelhaften Beschleunigungseffektes. In bezug auf letzteren dürfte es im übrigen kontraproduktiv sein, wenn die Verbände ihre Rechte aus § 29 Abs. 1 BNatSchG in diesen Fällen einklagen müssen. Im übrigen ist es sehr zweifelhaft, ob der Landesgesetzgeber durch die Einführung der Plangenehmigung – jedenfalls in dem hier vorgesehenen Umfang – bundesrechtlich zustehende Beteiligungsrechte verkürzen darf.

B.

Zu § 6 Abs. 6 LEisenbahnG bzw. § 37 Abs. 5 StrG

Für die Einführung von Vorschriften, die entsprechend § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB Mängel im Abwägungsvorgang nur dann für erheblich erklären, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind, besteht im Verkehrsplanungsrecht kein ernstliches Bedürfnis, wie ja auch der Bundesgesetzgeber eine derartige Beschränkung bisher nicht für erforderlich gehalten hat. Das Bedürfnis nach Rechtssicherheit,

daß § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB zugrunde liegt, besteht bei Fachplanungen für bestimmte Einzelvorhaben längst nicht in dem Maße wie bei der Bauleitplanung, da Bebauungspläne oft über Jahrzehnte hinweg für neue Vorhaben maßgebend sind, während Verkehrswegeplanungen in einem Zug ausgeführt werden.

C.

Die geplanten Vorschriften über die vorzeitige Besitzzeiweisung (§ 8 LEisenbahnG, § 40 a StrG) enthalten eine unüberbietbare einseitige Bevorzugung der Verwaltung und des Trägers des Vorhabens. Es ist in keiner Weise plausibel, warum er nicht auch in der Verkehrswegeplanung bei der Regelung des § 37 LEnteignungsG bleiben kann. In dieser Vorschrift wird dem Ausnahmecharakter der Maßnahme durch besondere Voraussetzungen Rechnung getragen, wohingegen die Vorlage die Weigerung des Eigentümers oder Besitzers ausreichen läßt und damit die Maßnahme zu einer regelmäßigen macht.

Die Regelung in § 18 f Abs. 1 FStrG, die die gleiche kritikwürdige Struktur hat, meint die Vorlage noch dadurch übertreffen zu sollen, daß die vorzeitige Besitzzeiweisung nicht nur nach Feststellung des Planes, sondern auch nach Erteilung der Pfingenehmigung vorzunehmen ist.

Mit freundlichem Gruß

im Auftrag

Lorenz-Gräser
Geschäftsführerin

DEUTSCHE AKADEMIE FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT 

– Deutsches Verkehrswissenschaftliches Seminar –

30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 29. bis 31. Januar 1992 in Goslar

E M P F E H L U N G

2000 Hamburg 60,
Agnesstraße 53
Telefon (040) 475341Arbeitskreis VI: "Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?"

Die Planung des öffentlichen Verkehrswege- und Verkehrsanlagenbaus nimmt vielfach einen unangemessen langen Zeitraum in Anspruch. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie liegen im Verantwortungsbereich aller Beteiligten. Der Arbeitskreis gibt zur Beschleunigung folgende Empfehlungen.

1. Die Verwaltungsvorgänge bei Planungs- und Vorhabensträgern sind zu verbessern.
 - Konzentration auf aktuelle Vorhaben
 - Staatliches Projektmanagement für besonders wichtige Vorhaben. Eine Minderheit hält auch nichtstaatliches Projektmanagement für wünschenswert.
 - Gestraffter Instanzenzug bei der Aufstellung und Prüfung der Planunterlagen
 - Mehr Kontinuität und Einheitlichkeit bei den inhaltlichen Vorgaben für die Planung
 - Verbesserte Ausstattung aller beteiligten Instanzen
2. Linienbestimmungs- und Raumordnungsverfahren sind zusammenzuführen.
3. Die Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde ist, soweit möglich, aufzuheben.
4. Das Planfeststellungsverfahren für die Planung des Baus und der Änderung von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen ist bundeseinheitlich entsprechend den Vorschriften des § 3 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes zu straffen.
5. Die sog. Plangenehmigung auf der Grundlage des § 4 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes ist bundesweit einzuführen.
6. Die vorzeitige Besitzeinweisung ist für das gesamte Bundesgebiet wie in § 7 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes zu regeln.
7. Der Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs kann nur innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Anordnung der sofortigen Vollziehung gestellt werden.

DEUTSCHE AKADEMIE FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT §

— Deutsches Verkehrswissenschaftliches Seminar —

30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 29. bis 31. Januar 1992 in Goslar

E M P F E H L U N G

2000 Hamburg 60,
Agnesstraße 53
Telefon (0 40) 47 53 41Arbeitskreis VI: "Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?"

- 2 -

8. Der Bundesgesetzgeber erläßt für besondere Vorhaben den Bedarfsplan als planrechtfertigendes Gesetz, welches die Vorhaben abstrakt (Dringlichkeit, Zeithorizont) beschreibt und in einer (ergänzbaren) Anlage im einzelnen aufführt.
9. Die Zulassung von Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz (sog. Investitionsmaßnahmegesetze) ist kein geeigneter Weg, den Verkehrswegebau zu beschleunigen.
10. In das Planfeststellungsrecht ist eine Regelung aufzunehmen, wonach Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel sollen nur zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht durch Planergänzung behoben werden können.

Eine Minderheit hält die in Ziffern 1 - 4 empfohlenen Beschleunigungsmaßnahmen für ausreichend. Erst wenn diese nicht greifen, kommen weitergehende Änderungen des Verfahrensrechts in Betracht. Derzeit kann nicht empfohlen werden, weitere Regelungen aus dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz bundesweit einzuführen.