

Straßenrecht und Föderalismus

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 53

bast

Straßenrecht und Föderalismus

**Referate eines Forschungsseminars
des Arbeitskreises „Straßenrecht“
am 24./25. September 2007
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung

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

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 53

bast

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

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

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

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

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt beim Wirtschaftsverlag NW, Verlag für neue Wissenschaft GmbH, Bgm.-Smidt-Str. 74-76, D-27568 Bremerhaven, Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in Kurzform im Informationsdienst **BAST-Info** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos abgegeben; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach
Telefon: (0 22 04) 43 - 0
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

Redaktion

Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit

Druck und Verlag

Wirtschaftsverlag NW
Verlag für neue Wissenschaft GmbH
Postfach 10 11 10, D-27511 Bremerhaven
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0
Telefax: (04 71) 9 45 44 77
Email: vertrieb@nw-verlag.de
Internet: www.nw-verlag.de

ISSN 0943-9323
ISBN 978-3-86509-792-7

Bergisch Gladbach, März 2008

Kurzfassung – Abstract

Straßenrecht und Föderalismus

S. RINKE referiert über das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz. Es trat am 17.12.2006 in Kraft und hat einheitlich für die gesamte Bundesrepublik Deutschland ein vereinfachtes Planungsrecht für Projekte im Bereich von Bundesfernstraßen, Eisenbahn-Infrastrukturanlagen, Bundeswasserstraßen, Flughäfen, Strom- und Gasversorgungsleitungen geschaffen. Das nunmehrige rechtliche Planungsinstrumentarium soll es ermöglichen, dass die Zulassungsverfahren eine Beschleunigung um bis zu 2^{1/2} Jahre erfahren. Der Referent erläutert die wichtigsten Änderungen durch dieses Gesetz, würdigt die Rollen der beteiligten gesetzgebenden Organe und gibt einen Ausblick auf die Ergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Angleichung der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern an dieses Gesetz.

Auch KERN beschäftigt sich mit der Tatsache, dass Zulassungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und etwaige mit der Zulassungsentscheidung verbundene gerichtliche Verfahren oft unangemessen lange dauern. Dies gilt insbesondere für den Verkehrsbereich. Er erläutert in seinem Referat die Tendenzen zur weiteren Planungsbeschleunigung, wobei er auch von seinen Erfahrungen über die Entwicklung dieses Bereiches während der letzten beiden Jahrzehnte berichtet, sowohl auf Bundesebene als auch in einzelnen Bundesländern. Das Ende 2006 in Kraft getretene Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz überlässt es bewusst den Landesgesetzgebern, zahlreiche offene Regelungen zu füllen; in dem Gesetz sind damit die entsprechenden Vorschläge des Bundesrates berücksichtigt worden. Abschließend stellt der Autor weitere Überlegungen zu einer möglichen Planungsbeschleunigung vor und endet mit einem kritischen Ausblick. KERN geht davon aus, dass die neuesten Beschleunigungsvorschläge den zeitlichen Ablauf von Zulassungsverfahren weiter deutlich straffen werden.

G. GEYER (Vortrag durch MAß) referiert im umfangreichsten Beitrag des Forschungsseminars über „50 Jahre Länderfachausschuss Straßenbaurecht – 50 Jahre gelebter Föderalismus in der Auftragsverwaltung für Bundesfernstraßen“. Der Länderfachausschuss Straßenbaurecht ist ein Länder-

gremium, in dem juristische Vertreter der Straßenbauverwaltungen der Länder und des Bundesverkehrsministeriums in Fragen des Straßenbaurechts unter dem Blick der Bundesauftragsverwaltung mit dem Ziel einheitlicher Lösungen bis zu seiner Auflösung zum 1. Januar 2005 eng zusammengearbeitet haben. Anhand historischer Dokumente gibt der Referent Einblicke in die zurückliegende Arbeit des Ausschusses seit seiner offiziellen Gründung im Mai 1957. Über seine Entstehungsgeschichte, seine Aufgaben und Tätigkeiten und seine Organisation hinaus gibt der Autor verfassungsrechtliche Bewertungen von Regelungen und der Zulässigkeit von allgemeinen Weisungen und beleuchtet die künftige Arbeit der Nachfolgeinstitution des Länderfachausschusses, der „Dienstbesprechung Straßenbaurecht“ unter der Leitung eines Vertreters des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, deren Schwerpunkt er mit „Europa und kein Ende“ überschreibt.

Gegenstand des Beitrages von Ch. HEITSCH zur Situation der Fernstraßenplanung nach der Föderalismusreform ist deren Auswirkungen auf die Rechtsgebiete, die für die Planung der Bundesfernstraßen bedeutsam sind. Neben dem Fernstraßenrecht zählen dazu auch das Verwaltungsverfahrenrecht, das Naturschutz- und das Raumordnungsrecht. Der Autor weist bereits einleitend auf das Paradoxon der Föderalismusreform hin, dass straßenrechtliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes weiterhin der Erforderlichkeitsklausel des durch die Föderalismusreform geänderten Artikels 72 des Grundgesetzes unterliegen; diese Klausel wird vom Bundesverfassungsgericht äußerst restriktiv ausgelegt. Am Beispiel des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes macht der Verfasser deutlich, welche Konsequenzen die fortdauernde Bindung der fernstraßenrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen an die Erforderlichkeitsklausel haben könnte. HEITSCH stellt schwerpunktmäßig die unterschiedlichen Gesetzgebungszuständigkeiten in den einzelnen Bereichen dar und erläutert die Probleme, die sich aus konkurrierenden Kompetenzen zur Gesetzgebung ergeben.

Road legislation and federalism

S. RINKE presented a paper on the Infrastructure Planning Acceleration Act. It came into effect on 17.12.2006 and created standardised simplified planning laws for projects within the entire Federal Republic of Germany with regard to federal highways, railway infrastructure, federal waterways, airports, electricity and gas supply lines. This legal planning toolbox is to speed up permit procedures by up to 2¹/₂ years. The speaker explained the most important changes brought about by this law, acknowledged the roles of the various legislative bodies involved and provided an overview of the results of a federal workgroup on the harmonisation of the federal and state administrative procedural laws to reflect this legislation.

KERN, too, addressed the fact that permit procedures for infrastructure projects and any legal procedures that may be associated with the permit decision frequently take an inappropriately long time. This is particularly true in the traffic domain. In his paper, he explains the trends towards further planning acceleration, reporting on his experiences with developments in this field gained over the past two decades, both at federal level and in individual states. The Infrastructure Planning Acceleration Act, which came into effect at the end of 2006, intentionally leaves it to the state legislator to fill the many gaps in the regulations; the Act thus takes into account the corresponding recommendations made by the Bundesrat. In his conclusion, the author presented further considerations on potential planning legislation and ended with a critical overview. KERN proceeds from the conjecture that the latest acceleration recommendations will clearly reduce the time it takes to complete the permit procedure.

G. GEYER (presented by MAß) made the most comprehensive contribution to the research seminar with his paper entitled "50 Years of State Technical Committees on Road-Building Legislation – 50 Years of Federalism in Order Management for Federal Highways". The State Technical Committee on Road-Building Legislation is a state body in which legal representatives from the various road-building administrations of the states and the Federal Ministry for Traffic closely cooperated to solve issues in road-building legislation under the auspices of the Federal Order Management Division, with the aim of finding uniform solutions, until the committee was dissolved on 1 January

2005. On the basis of historical documents, the speaker provided insight into the work carried out by the committee since its official establishment in May 1957. Apart from mentioning the origin, history, tasks, activities and organisation of the committee, he provides a constitutional evaluation of the regulations and the permissibility of general directives, and highlights the future work to be carried out by the successor to the State Technical Committee, the "Road-Building Legislation Meeting", headed by a representative of the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs which he regards as being aimed at "Europe and beyond".

The object of the contribution made by Ch. HEITSCH on the situation in the field of highway planning after the federalist reforms is the effects thereof on the legislative domains of importance for planning federal highways. Apart from highway legislation, this also includes administrative procedure legislation, nature conservation and spatial planning legislation. In his introduction, the author already points out the paradox of federalist reforms, i.e. that the federal power to pass road legislation is still subject to the necessity clause of the constitution, i.e. Section 72, which was amended by the federalist reforms. This clause is being interpreted in an extremely restrictive manner by the Federal Constitutional Court. The author uses the example of the Infrastructure Planning Acceleration Act to demonstrate clearly the consequences of the continuing association between the legislative powers and the necessity clause. HEITSCH places particular emphasis on the various legislative responsibilities in the individual domains and explains the problems arising from the competing legislative powers.

Inhalt

Vorwort

Zur Einführung: Infrastruktur und Föderalismus gestern und heute W. Durner	7
--	---

Tagungsbeiträge

Das Infrastrukturplanungs- beschleunigungsgesetz S. Rinke	10
Weitere Tendenzen zur Planungs- beschleunigung J. Kern	18
50 Jahre Länderfachausschuss Straßen- baurecht – 50 Jahre gelebter Föderalismus in der Auftragsverwaltung für die Bundes- fernstraßen G. Geyer	26
Zur Situation der Fernstraßenplanung nach der Föderalismusreform Ch. Heitsch	58
Programm des Forschungsseminars	70
Teilnehmerverzeichnis	71

Vorwort

Zur Einführung: Infrastruktur und Föderalismus gestern und heute

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren die Vorträge des Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das am 24. und 25. September 2007 an der Universität Bonn stattfand.¹ Im 49. Jahr seines Bestehens hat der Arbeitskreis damit nach Stationen an Hochschulen in Erlangen, München, Speyer und Saarbrücken wieder in das Bundesland zurückgefunden, in dem er am 2. Mai 1958 im Gästehaus der Landesregierung in Düsseldorf als „Arbeitsausschuss Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen gegründet worden war.

A.

Es traf sich glücklich, dass der Veranstaltungsort des Forschungsseminars, der am Rheinufer gelegene Bonner Universitätsclub, sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem „Alten Zoll“ befindet, einem historischen Gebäudekomplex, der eine ganz besondere Beziehung zu dem Seminarthema „Straßenrecht und Föderalismus“ aufweist. Wie kaum ein anderes Gebäude steht diese seit dem 13. Jahrhundert bestehende Zollstätte des Kölner Bischofs nämlich für föderale Infrastrukturkonflikte und vor allem für den Verlust der Verfügungsmacht des alten Reichs über seine überörtlichen Verkehrswege.² Im frühen Mittelalter waren die schiffbaren Ströme in Deutschland zunächst – vergleichbar den heutigen Bundeswasserstraßen – allgemein befahrbare „Straßen des Reichs“. Nur der König konnte hinsichtlich dieser Verkehrswege hoheitliche Rechte wahrnehmen.³ Als der Kölner Erzbischof im 13. Jahrhundert erstmals eigenmächtig begann, am Rhein Zölle zu erheben, wurde er daher 1282 zunächst noch militärisch gezwungen, diese Erhebung wegen des Verstoßes gegen die königlichen Vorbehaltsrechte aufzugeben. In den folgenden Jahren war der Bischof jedoch ständig bestrebt, als Gegenleistung für seine Stimme als Kurfürst bei der Wahl des Königs – gleichsam ein mittelalterliches Äquivalent zur heutigen Mitwirkung der Länder im Bundesrat – zeitlich befristete Zollrechte zuerkannt zu bekommen. 1346 konnte sich die Kölner Kirche das

einträgliche Recht zur Zollerhebung endgültig dauerhaft als erblichen Lehnsbesitz sichern.

Mit der Auflösung des alten Reichs ging die zentrale Hoheit über die Wasserstraßen dann auch juristisch völlig unter,⁴ der Verkehr wurde nunmehr völkerrechtlich geregelt⁵ – im Falle des Rheins durch die Rheinschiffahrtsakte. Auch die Reichsverfassung von 1871 änderte an diesem Zustand nichts. Die Reichsgewalt kam überhaupt erst wieder 1914 ins Spiel, als das Militär zu Beginn des Weltkriegs die Wasserstraßenverwaltung kurzerhand an sich zog.⁶ Auf diesem Besitzstand aufbauend zielte die Weimarer Reichsverfassung darauf ab, die Wasserstraßen wieder – wie 600 Jahre zuvor – in die Reichsverwaltung zu überführen. Faktisch bediente sich das Reich jedoch für die Verwaltung der Reichswasserstraßen der Länderbehörden und erfand so jenen – damals noch nicht in der Reichsverfassung normierten, aber durch den Staatsgerichtshof für verfassungsmäßig erklärten⁷ – Verwaltungstyp, den wir heute als Auftragsverwaltung im Fernstraßenrecht praktizieren.⁸ Erst nach 1933 im Zuge der Gleichschaltung der Länder kam die Reichswasserstraßenverwaltung ganz an die Zentralgewalt,⁹ wo sie bis heute geblieben ist.

¹ Vgl. dazu den Tagungsbericht des treuen Chronisten des Arbeitskreises STÜER in Heft 21/2007 der Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt.

² Näher zum Folgenden M. FOERSTER, Der alte Zoll am Rhein: Die Bonner Zollstätte seit dem 13. Jahrhundert, in: SCHMOECKEL (Hrsg.), Stätten des Rechts in Bonn, 2004, S. 70 ff.

³ Ausführlich dazu R. BENNING, Die Verwaltung der Wasserstraßen als Verkehrswege in deutscher Frühzeit, 1994, S. 73 ff. und 138 ff.; B. MUHS, Zum Übergang der verkehrswichtigen Wasserstraßen in das Eigentum des Reichs, 1927, S. 13 ff. m. w. N.; zusammenfassend A. FRIESECKE, WaStrG, Kommentar, 5. Aufl. 2004, Einleitung Rn. 1.

⁴ So im Rückblick BGHZ 108, 110 (112).

⁵ Vgl. dazu MUHS (Fn. 3), S. 27 f.

⁶ Dazu J. SALZWEDEL, Die Aufgaben des Reichsverkehrsministeriums, in: JESERICH/POHL/von UNRUH (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, 1985, S. 260 (270 f.).

⁷ StGH, RGZ 112, Anh., S. 33 ff.

⁸ Eingehend zu diesem Vorgang N. JANZ, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 57 ff. und 66 f.; R. BARTLSPERGER, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 90 (Zweitbearbeitung 1969) Rn. 3.

⁹ J. SALZWEDEL, Das Verkehrswesen und seine Verwaltung, in: JESERICH/POHL/von UNRUH (Fn. 6), S. 911 (923).

B.

Eine dem Wasserstraßenrecht vergleichbare Entwicklung verlief parallel, jedoch letztlich noch sehr viel zugespitzter auch im Straßenrecht: Das königliche Straßenregal, also die in fränkischer Zeit ausgeübte königliche Wegeherrschaft über die großen Land- und Heerstraßen, fiel bereits seit dem 13. Jahrhundert vollständig in die Hände der Landesherren.¹⁰ Seitdem waren bis weit in das 20. Jahrhundert hinein die Länder Inhaber der Verfügungsgewalt über die verkehrswichtigen Straßen des Reichs. Auch die Reichsverfassungen von 1871 und 1918 verzichteten vollständig auf Verwaltungsbefugnisse des Reichs im Straßenwesen,¹¹ obwohl sich das Reich seit der Mitte der 20er Jahre verstärkt um einen administrativen Einfluss auf das Straßenwesen bemühte.¹² Die noch in der Weimarer Zeit ausgearbeiteten Reformpläne zur Modernisierung und Zentralisierung der Straßenbauverwaltung wurden im Dritten Reich sofort umgesetzt, haben aber dessen Zusammenbruch überdauert: Inhaltlich finden sich in dem 1933 erlassenen Gesetz über die Errichtung des Unternehmens „Reichsautobahnen“¹³ mit der Planfeststellung und der Linienbestimmung durch den Zentralstaat wesentliche Elemente unseres heutigen Straßenrechts.¹⁴ Verwaltungstechnisch unterlagen die Reichsautobahnen der ausschließlichen Verwaltungshoheit des Reichs, die übrigen überörtlichen Straßen einer Auftragsverwaltung, die sich 1949 für alle Bundesfernstraßen durchsetzte.¹⁵

C.

Diese historische Skizze eröffnet einige Perspektiven auf das Thema des Forschungsseminars: Eine eher traurige Einsicht ist dabei, dass der Infrastrukturbereich von jeher einen föderalen Konfliktherd darstellte¹⁶ und dass unser Land seine insoweit sachlich gebotenen verfassungsrechtlichen Korrekturen zwei Mal nur unter den Vorzeichen von Krieg und Diktatur vorzunehmen in der Lage war. Eine zukunftsfähige Verfassungsordnung muss indes auch in normalen Friedenszeiten jene Flexibilität aufweisen, die eine Anpassung an geänderte Gegebenheiten und supranationale Veränderungszwänge ermöglicht. Tatsächlich führte die Föderalismusreform des Jahres 2006 zu der bislang umfassendsten Umgestaltung der deutschen Verfassungsordnung.¹⁷ Zwar hat die Föderalismuskommission dabei zwei weitreichende Reformvorschlä-

ge – nämlich einerseits die Forderung des Bundesrechnungshofs, den Betrieb der Bundesstraßen ganz in die Hände der Länder zu legen,¹⁸ andererseits jene nach einer Privatisierung der gesamten Bundesstraßenverwaltung¹⁹ – bewusst nicht aufgegriffen.²⁰ Dass die Reformen der Jahre 1994 und 2006 die Rahmenbedingungen für die Planung und Verwaltung der Fernstraßen dennoch in verschiedenen Punkten nicht unerheblich geändert haben, zeigt jedoch der Beitrag von Privatdozent Dr. Christian HEITSCH, Universität Trier, im vorliegenden Band.

Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Reformen dürfte jedoch kein Zweifel bestehen, dass sich das existierende System durch die beiden während der Reformgespräche erhobenen Extremforderungen einem nochmals erhöhten Effizienzdruck aus-

¹⁰ Dazu L. BAUMEISTER, Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts, 1957, S. 8 ff.

¹¹ Näher BAUMEISTER (Fn. 10), S. 20 ff.

¹² Näher dazu SALZWEDEL (Fn. 6), S. 263 ff. und 267 ff.

¹³ Gesetz v. 27.6.1933 (RGBl. II, S. 509 ff.), neu bekannt gemacht als Reichsautobahngesetz v. 29.5.1941 (RGBl. I, S. 312, beide Fassungen auch bei A. GERMERSHAUSEN/G. SEYDEL/E. A. MARSCHALL (Hrsg.), *Wegerecht und Wegeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ländern*, Bd. 2, 5. Aufl. 1961, S. 8 ff. und S. 24 ff.).

¹⁴ Grundlegend hierzu R. BARTLSPERGER, *Straßenrecht zwischen Bewahrung und Technizität*, DVBl. 1979, 1 ff.; ders., *Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung*, 2006, S. 29 ff.; vgl. auch K. LANGE, *Verkehr und öffentliches Recht*, 1974, S. 12 f.

¹⁵ Zur Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 90 GG K.-B. v. DOEMMING/R. W. FÜßLEIN/W. MATZ, JöR n. F. 1 (1951), 657 ff.; BARTLSPERGER (Fn. 8), Art. 90 vor Rn. 1.

¹⁶ Dies galt auch für die Zeit der Weimarer Republik, in der von den insgesamt 26 beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anhängigen Bund-Länder-Streitsachen zehn den Eisenbahn- und drei den Wasserstraßenbereich betrafen. Näher dazu E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. VI, 1981, S. 550.

¹⁷ Näher dazu etwa die einzelnen Beiträge in: *Bilanz der Föderalismusreform I*, APuZ Heft 50/2006.

¹⁸ Vgl. Bundesrechnungshof, *Bemerkungen 2001 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, 2001, S. 141.

¹⁹ Dazu D. NEUMANN/H. MÜLLER, *Privat- und Benutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen*, NZBau 2003, 299 (302 f.) m. w. N.; vgl. auch bereits den ein Forschungsseminar des Arbeitskreises dokumentierenden Tagungsband von W. BLÜMEL (Hrsg.), *Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau – Innenstadtverkehr*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 115, 3. Aufl. 1995.

²⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit* (Hrsg.), *Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Zur Sache 1/2005, S. 477 ff.

gesetzt sieht. Die Straßenverwaltungen von Ländern und Bund werden ihre Aufgaben künftig noch schneller, effektiver und billiger erfüllen müssen als bisher. Ein Ventil dieses vor allem aus Sparzwängen aufgebauten Drucks sind jene Tendenzen zur Planungsbeschleunigung, die der Arbeitskreis bereits auf zweien seiner Forschungsseminare thematisiert hat²¹ und die zuletzt im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ihren Ausdruck fanden.²² Diese Entwicklungen bilden den Gegenstand der Beiträge von Ministerialrat Siegfried RINKE, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, und Ministerialrat Jürgen KERN, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.

D.

Trotz aller Reformbemühungen mag jedoch vieles dafür sprechen, dass sich das Modell der Auftragsverwaltung im Straßenwesen insgesamt bewährt hat. Es vermeidet einerseits jene Schwerfälligkeit, die jedenfalls Kritiker der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes vorwerfen, andererseits jedoch auch das ungeheure Konfliktpotenzial der Auftragsverwaltung insbesondere beim Vollzug des Atomrechts. Dass es zu Konflikten wie im Atomrecht bei der Straßenverwaltung bislang noch nicht gekommen ist, liegt zum einen bereits an dem so viel weniger konflikträchtigen Gegenstand. Zum anderen wurde aber in der Literatur schon vor fast 30 Jahren – zum Teil durchaus kritisch – beschrieben, dass die Straßenplanung in Deutschland durch ein enges informales Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden geprägt ist, in dem ein Großteil der Konflikte früh bereinigt wird.²³ Stellvertretend für dieses Modell der informellen föderalen Kooperation behandelt der Beitrag von Ministerialrat a. D. Gerhard GEYER das 50-jährige Wirken des „Länderfachausschusses Straßenbaurecht“.

Da der Verfasser auf dem Forschungsseminar wegen eines familiären Trauerfalls nicht anwesend sein konnte, hat es freundlicherweise Ministerialrat Wolfgang MAß von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren übernommen, die Ergebnisse der Untersuchung GEYERs mündlich vorzutragen.

E.

Der Herausgeber möchte abschließend einer Reihe von Personen seinen aufrichtigen Dank aussprechen: Dieser gilt zunächst den Referenten und Autoren, die ihre Vorträge – wie im Rahmen des Arbeitskreises üblich – auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt, überzeugend vorgetragen und zeitnah zu der Veranstaltung in Manuskriptform abgeliefert haben. Dank gebührt aber auch seinem Vorgänger, dem langjährigen Vorsitzenden des Arbeitskreises Herrn Prof. Dr. Willi BLÜMEL sowie Herrn Prof. Dr. Klaus Grupp als bisherigem Organisator der Forschungsseminare, die beide in der wichtigen Übergangsphase den Neuanfang in Bonn nach Kräften unterstützt haben. Dank schuldet der Arbeitskreis schließlich der Bundesanstalt für Straßenwesen und insoweit stellvertretend Herrn Abteilungspräsident Konrad Bauer für die Veröffentlichung dieses Tagungsbands sowie den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, allen voran Frau Brigitte Flögel, für ihre engagierte Hilfe bei der Organisation des Forschungsseminars und der Bearbeitung der Manuskripte.

Nachdem die erste Veranstaltung in Bonn nunmehr mit dem zeitnahen Erscheinen des Tagungsbands zu einem guten Abschluss gekommen ist, sieht der Arbeitskreis seinem kommenden Forschungsseminar im September 2008, das zugleich auch der Feier des 50-jährigen Bestehens des Arbeitskreises dienen soll, mit Optimismus entgegen.

Bonn, im November 2007

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner

²¹ Vgl. die Tagungsbände von W. BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrs-lärmschutz – Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsberichte Nr. 95, 2. Aufl. 1995, und K. GRUPP (Hrsg.), Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Heft 38, 2005.

²² Vgl. dazu auch M. SCHRÖDER, Das neue Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – auf dem Weg zu zügigerer Realisierung von Vorhaben?, NuR 2007, 380 ff.

²³ So der vielzitierte Beitrag von F. WAGENER, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), 215 (238 ff.); ähnlich BARTLSPERGER, DVBl. 1979 (Fn. 14), S. 7 ff.; vgl. dazu auch in diesem Band GEYER, bei Fn. 45 ff.

Ministerialrat Siegfried Rinke
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz

A. Einleitung

Vor der vertieften Befassung mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz¹ selbst empfiehlt es sich vor dem Hintergrund der Beschleunigungs- und Planungsvereinfachungsgesetzgebung vor allem in den neunziger Jahren², sich noch einmal das gestufte Planungsverfahren in Deutschland beispielhaft anhand der Bundesfernstraßenplanung kurz vor Augen zu führen (Bild 1). Dies deshalb, da hieran deutlich wird, wie begrenzt die Möglichkeiten des Gesetzgebers für weitere Beschleunigungsmaßnahmen im gesamten Planungsprozess vor diesem Hintergrund sind. Die tatsächlichen, vielschichtigen Planungsabläufe und die Erstellung der notwendigen Planunterlagen und Vorarbeiten entziehen sich dabei als reine „verwaltungsinterne Vorgänge“ weitgehend gesetzlichen Regelungen.

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz trifft in seinem Art. 12 auf der obersten Planungsebene notwendig gewordene Klarstellungen betreffend den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, überlässt in seinem Art. 10 die Entscheidung, ob ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, den Bundesländern und trifft schließlich umfangreiche Neuregelungen in den Fachgesetzen im

Planfeststellungs- und -genehmigungsverfahren (Art. 1-7). Schließlich wird für Gerichtsverfahren gegen bestimmte Planungsvorhaben die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts angeordnet (Art. 9). Vor allem Letzteres war ein wichtiges Anliegen der Politik zur Übernahme dieses verfahrenverkürzenden Elementes aus dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz nunmehr für ganz Deutschland.³

B. Gesetzesziel

Mit dem am 17.12.2006 in Kraft getretenen Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz wurde ein fließender Übergang vom Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz,⁴ das ein überwiegend auf die neuen Bundesländer beschränktes Sonderplanungsrecht für Verkehrswege enthielt und letztmalig am 31.12.2005 bis spätestens Ende des Jahres 2006 verlängert wurde,⁵ hin zu einem weiter vereinfachten Planungsrecht für Vorhaben im Bereich bestimmter Infrastrukturen geschaffen, das für ganz Deutschland seit dem 17.12.2006 bei Zulassungsverfahren für Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahnen, Bundeswasserstraßen, Flughäfen sowie Strom- und Gasversorgungsleitungen gilt. Rechnet man alle die in dem Gesetz enthaltenen Maßnahmen zusammen, ergibt sich ein Beschleunigungseffekt für die Zulassungsverfahren von bis zu 2¹/₂ Jahren. Ziel des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes ist eine mit den Belangen des Umweltschutzes und der Öffentlichkeitsbeteiligung vereinbare Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren in den vorgenannten Bereichen.⁶

C. Die wichtigsten Maßnahmen des Gesetzes

I. Festlegung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für bestimmte Verkehrsprojekte

Das Bundesverwaltungsgericht ist in erster und letzter Instanz für bestimmte Verkehrsprojekte,⁷ im Bereich der Eisenbahnen 22 Projekte, bei den Bundeswasserstraßen 6 Projekte, bei den Bundesfernstraßen sind dies 57 Projekte, sowie für Zulassungsverfahren nach dem Magnetschwebbahnanlagegesetz, in gerichtlichen Verfahren zuständig. Die Verkürzung des Instanzenweges wird für besonders wichtige Verkehrsvorhaben genutzt.

¹ BGBl. I 2006 S. 2833, ber. BGBl. I 2007 S. 691; FStrG neu gef. BGBl. I 2007 S. 1206.

² Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991, BGBl. I S. 2174, Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

³ Vgl. Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, BT-Drs. 15/2311.

⁴ S. o. Fn. 2.

⁵ Vgl. Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes v. 22.12.2005, BGBl. I S. 3691.

⁶ Vgl. auch Begründung des Gesetzentwurfs in BT-Drs. 16/54 v. 04.11.2005.

⁷ § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, das FStrG enthält nunmehr erstmals eine Anlage (zu § 17e Abs. 1), in der die Vorhaben bezeichnet sind.

Das Gesetz nennt dazu folgende Auswahlkriterien:⁸

- Vorhaben dienen der Herstellung der Deutschen Einheit oder
- der Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die EU oder
- der Verbesserung der Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen oder

- sie wurden wegen ihres sonstigen internationalen Bezuges aufgenommen oder

- sie verfügen über eine besondere Funktion zur Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengpässe.

⁸ § 17e Abs. 1 FstrG.

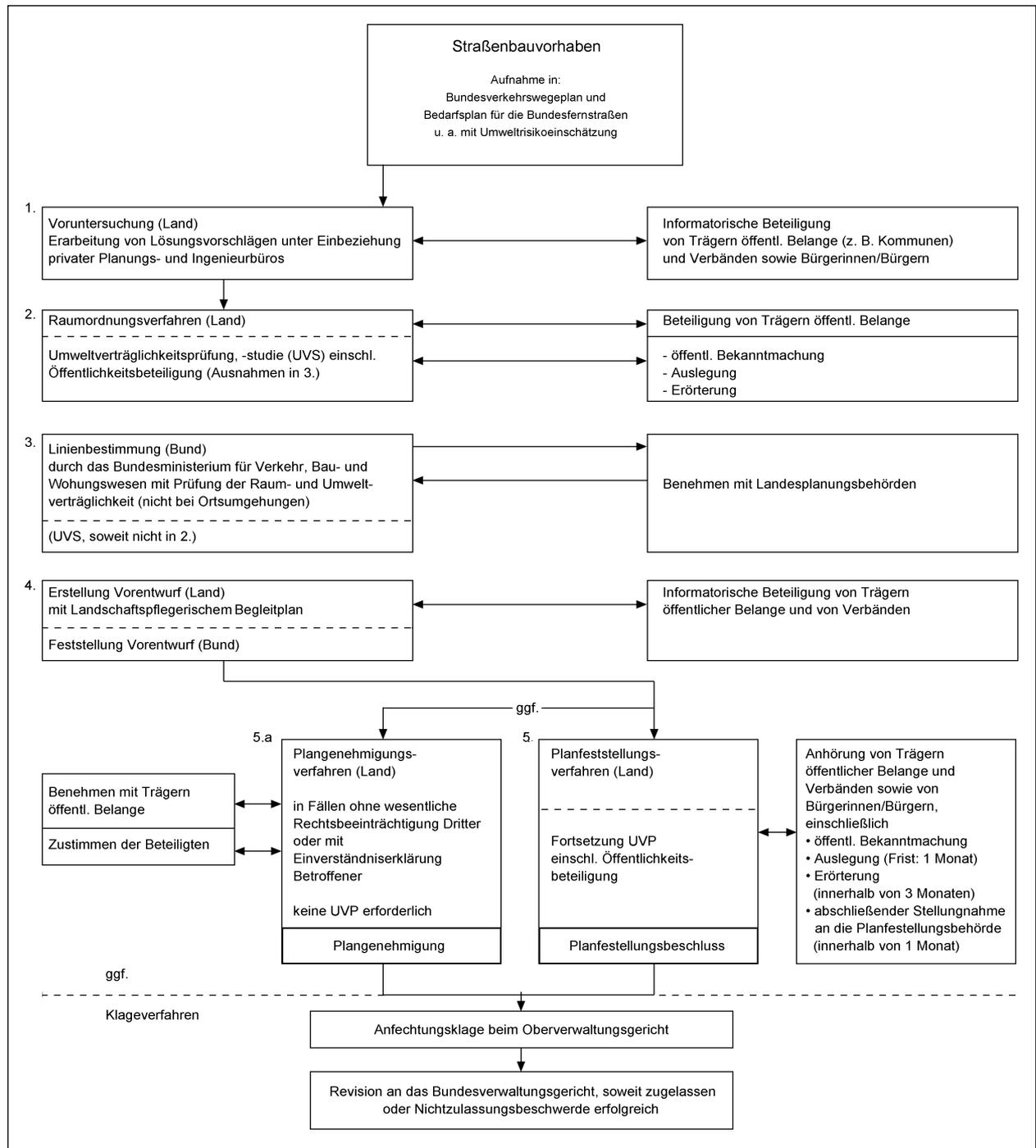


Bild 1: So plant, finanziert und baut der Bund seine Straßen, Quelle: BMVBS, Abteilung S, Juli 2005

Diese Auswahlkriterien sprechen aus sich heraus bereits für eine besondere Dringlichkeit der Verwirklichung der Vorhaben. Das Vorliegen eines der Kriterien begründet eine Sondersituation, vergleichbar mit der seinerzeitigen Situation nach der Herstellung der Einheit Deutschlands (keine einheitliche Rechtsprechung, eine erst im Aufbau befindliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Dringlichkeit der Infrastrukturprojekte etc. in den neuen Bundesländern), welche ausnahmsweise die Zuweisung gerichtlicher Verfahren gegen die Zulassung von Verkehrsvorhaben an das Bundesverwaltungsgericht rechtfertigt. Bei der Auswahl der aufgenommenen Projekte hat man sich zudem an folgenden weiteren Prüfkriterien orientiert:

- Die Vorhaben sind in den Vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen⁹ eingestuft; einzelne Maßnahmen des weiteren Bedarfs wurden aufgenommen, um einen sinnvollen Lückenschluss zu gewährleisten,
- die Vorhaben sind weder bestandskräftig planfestgestellt noch gerichtsanhängig, noch im Bau,
- zu den Vorhaben sind Widerstände bzw. Klagen zu erwarten,
- es handelt sich nicht um Vorhaben, die unter die Übergangsregelung des § 12 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes fallen (z. B. Antrag auf Linienbestimmung bereits gestellt). Diese bedürfen keiner Aufnahme in die Liste, da sie bereits durch dieses Gesetz dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen sind.

Schließlich musste die Anzahl der Vorhaben von vornherein begrenzt werden. Ausgeschlossen wurden daher Vorhaben, die sich z. B. in einem derart frühen Stadium der Planung befanden, dass man noch nicht einmal von Vorplanung sprechen konnte, oder reine Einzelmaßnahmen. Die Vorhabenlisten weisen vielmehr Streckenzüge auf. So sollte auch einer ansonsten drohenden Verzögerung durch eine Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts von vornherein begegnet werden, verbunden mit der Bitte, die Verkehrsvorhaben getrennt nach Verkehrsträgern verschiedenen Senaten des Gerichts zuzuweisen.

Mit der Zuweisung verbindet der Gesetzgeber einen Zeitvorteil von ca. 1 bis 1 1/2 Jahren. Die Regelung schafft zudem Planungssicherheit, weil eine (u. U. mehrfache) Rückverweisung an ein Tatsachenrechtlich nicht möglich ist.

In diesem Zusammenhang ist an die Entschließung des Deutschen Bundestages zur Zuweisung der Vorhaben an das Bundesverwaltungsgericht in erster Instanz zu erinnern: Danach hat die Bundesregierung einen Erfahrungsbericht zu erstellen und eine Überprüfung und gegebenenfalls Aktualisierung der Anforderungen und Projektlisten im Zusammenhang mit der Überprüfung der Ausbaugesetze 2008/2009 vorzunehmen.¹⁰

II. Einführung der fristgebundenen Beteiligung für Naturschutz- und Umweltschutzvereinigungen (sog. Präklusion)

Waren Planungsverfahren vormals schon deshalb zeitlich nicht hinreichend kalkulierbar, weil Stellungnahmen von Naturschutzvereinen, die sich für altruistische Naturschutzinteressen verwenden, faktisch ohne Fristen, das heißt bis zur Beendigung des Verfahrens und damit gegebenenfalls auch nach Abschluss aller regulär vorgesehenen Verfahrensschritte, abgegeben werden konnten,¹¹ so musste nunmehr im Gesetzgebungsverfahren noch die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der Europäischen Union¹² mit ihrer Erweiterung auf alle Umweltschutzvereinigungen berücksichtigt werden, die praktisch zeitgleich durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz¹³ und das Umweltrechtsbehelfsgesetz¹⁴ erfolgte.¹⁵ In Grundrechten betroffene Grundstückseigentümer

⁹ Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 Fernstraßenausbaugesetz.

¹⁰ Vgl. die entsprechenden Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat in BR-Drs. 764/06 v. 03.11.2006 und zu BR-Drs. 764/06 (Beschluss) v. 24.11.2006.

¹¹ Vgl. § 61 Abs. 3 BNatSchG i. d. F. v. 25.03.2002, BGBl I S. 1193.

¹² Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU v. 25.06.2003 L 156/17.

¹³ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG v. 09.12.2006, BGBl I S. 2819.

¹⁴ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG v. 07.12.2006, BGBl I S. 2816; s. hierzu auch J. ZIEKOW, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259 ff.

¹⁵ Vgl. zu dieser Problematik auch W. BLÜMEL, „Verkehrswegeplanungsbeschleunigung“ ohne Ende?, in: M.-E. GEIS/D. C. UMBACH, Planung-Steuerung-Kontrolle, Festschrift für Richard BARTLSPERGER, 2006, S. 263 (275 ff.).

mussten sich hingegen stets an enge vorgegebene Fristen halten.¹⁶ Sie müssen ihre Einwendungen innerhalb von zwei Wochen nach Ende der einmonatigen Auslegungsfrist von Plänen erheben. Da künftig nunmehr auch Vereinigungen sich an dieselben Fristen halten müssen,¹⁷ hat der Gesetzgeber hier für eine Gleichstellung gesorgt und die bisherige Privilegierung der Naturschutzverbände beseitigt.¹⁸ Dies führt zu einer zeitlich und sachlich besseren Kalkulierbarkeit des Planungsverfahrens. Zugleich wurde die Beteiligung der Umweltschutzvereinigungen im Lichte der EU-Richtlinie 2003/35/EG geregelt.¹⁹ Die anerkannten Natur- und Umweltschutzvereinigungen werden ortsüblich benachrichtigt (Bekanntmachung) und erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme.²⁰ Die Beteiligung nicht anerkannter Umweltvereinigungen richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften, d. h., sie werden im Rahmen der Auslegung beteiligt.²¹ Das heißt, die Vereinigungen brauchen nicht mehr – wie bisher – durch ein besonderes Anschreiben²² eigens über die Auslegung des Plans informiert und zur Stellungnahme aufgefordert werden.

III. Ausweitung der gesetzlichen Pflicht zur Duldung von Vorarbeiten für Grundstückseigentümer in § 16a FStrG

Grundstückseigentümer und andere Berechtigte müssen nunmehr auch nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung Vorarbeiten (z. B. Boden- und Grundwasseruntersuchungen, Vermessungen und vorübergehende Markierungen zur Vorbereitung der Baudurchführung) aufgrund dieser Bestimmung dulden. Einer eigenständigen, angreifbaren Regelung im Planfeststellungsbeschluss hierfür bedarf es nun nicht mehr.

Die Vorschrift erfasste zuvor nur die Zulässigkeit von Vorarbeiten zur Vorbereitung der Planung. Da nach Erlass der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung selbst die Grundlage für die Duldung von Vermessungen und Untersuchungen darstellen, war nach einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts²³ ein Rückgriff auf die Vorschrift nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung nicht mehr möglich. Dies führte zu Problemen bei nicht vollziehbaren Planfeststellungsbeschlüssen, bei denen beispielsweise Baugrunduntersuchungen zur Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen nicht mehr durchgeführt werden konnten. Mit Einfügung der Worte „und der Baudurchführung“ wurde die Duldungspflicht auch für derartige Vorarbeiten erweitert.²⁴

IV. Verankerung von Ermittlungserleichterungen im Fall ortsabwesender Grundeigentümer

Vor der Benachrichtigung Grundstücksbetroffener von einem Planfeststellungsverfahren oder einer Plangenehmigung stellt die Anhörungsbehörde durch Einsicht in Grundbuch und Grundsteuertabelle fest, wo die Betroffenen wohnen. Wenn sie dabei vormals feststellte, dass der Wohnort eines Betroffenen nicht bekannt ist, musste sie eine „angemessene Frist“ zur Ermittlung aufbringen. Andernfalls konnte ein Betroffener, der später von dem Vorhaben Kenntnis erlangte, noch nach Ablauf der für die anderen Beteiligten geltenden Fristen Einwendungen vorbringen und diese auch bei einer Klage geltend machen. Dies führte zu einer Bevorzugung „auswärtig“ Betroffener, benachteiligte diejenigen, die erreichbar waren, und führte zu einem unverhältnismäßig hohen auch zeitlichen Verfahrensaufwand. Diese unbefriedigende Rechtslage wurde nach dem Vorbild des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes²⁵ beendet. Nunmehr braucht die Behörde über die Prüfung von Grundbuch und Grundsteuertabelle hinaus keine weiteren Ermittlungsmaßnahmen mehr anzustellen.²⁶ Dies schafft nicht nur Zeitvorteile, sondern verbessert vor allem auch die Rechtssicherheit für das Planfeststellungs- bzw. -genehmigungsverfahren.

V. Primäre Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse 10 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere 5 Jahre

Mit der Änderung verlängert der mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung ausgestattete Planfeststellungsbeschluss für die Planbetroffenen Grund-

¹⁶ Vgl. § 73 Abs. 4 VwVfG.

¹⁷ Vgl. z. B. § 17a Nr. 3 i. V. m. Nr. 7 FStrG.

¹⁸ Vgl. hierzu auch M. SCHRÖDER, Das neue Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, NuR 2007, 380 (381).

¹⁹ S. hierzu i. E. J. WAGNER, in: HOPPE, Kommentar zum UVPg, 3. Auflage 2007, § 9 Rn. 3 f. m. w. N.

²⁰ Vgl. z. B. § 17a Nr. 2 FStrG.

²¹ Vgl. z. B. § 17a Nr. 2 FStrG.

²² Vgl. B. STÜER/W. E. PROBSTFELD, Die Planfeststellung, 2003, Rn. 70, Textbeispiel 6.

²³ Vom 7. August 2002 – 4 VR 9.02 –.

²⁴ Vgl. z. B. § 16a Abs. 1 S. 1 FStrG.

²⁵ S. dort § 3 Abs. 2 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz.

²⁶ Vgl. z. B. § 17a Nr. 4 FStrG.

stückeseigentümer die Unsicherheit, ob ihre Grundstücke tatsächlich in Anspruch genommen werden. Zwar führt der Planfeststellungsbeschluss noch nicht zum Eigentumsentzug betroffener Grundstückseigentümer, er ist aber dennoch an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen, weil er Bindungswirkung für das Enteignungsverfahren entfaltet. Art. 14 GG schließt wegen dieser enteignenden Vorwirkung eine Vorratsplanung aus. Das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung (zu § 17 Abs. 7 FStrG)²⁷ entschieden, dass eine Planung nur dann eine (unzulässige) Vorratsplanung ist, wenn ihre Verwirklichung nicht beabsichtigt oder sie objektiv nicht realisierungsfähig ist. Die Planfeststellungsbehörde habe bei der Planfeststellung vorausschauend auf der Grundlage des in § 17 Abs. 7 FStrG (a. F.) enthaltenen Zeithorizonts zu beurteilen, ob dem geplanten Bauvorhaben unüberwindbare finanzielle Schranken entgegenstünden. Der Beschluss der Bundesregierung, ein Straßenbauprojekt der Dringlichkeitsstufe des Vordringlichen Bedarfs (VB) zuzuordnen, und die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, diese Einstufung in den Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes zu übernehmen, schließe die Annahme aus, dass die Finanzierbarkeit des Vorhabens aus Mitteln des Bundeshaushalts innerhalb von 10 Jahren nicht möglich sei. Die Bedarfsplanung sei auch ein Instrument der Finanzplanung, die haushaltmäßige und zeitliche Prioritäten zum Ausdruck bringe und deshalb indizielle Bedeutung für die Finanzierbarkeit prioritärer Vorhaben besitze. Dem stehe nicht entgegen, dass alle Neu- und Ausbaumaßnahmen des Bedarfsplanes unter Haushaltsvorbehalt stünden, d. h., ihre Finanzierung nur im Rahmen der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen könne. Auch das Bundesverfassungsgericht²⁸ greift im Fall der Frist für einen Rückgabeanpruch nach Wegfall des Enteignungsgrundes auf die einschlägigen einfachgesetzlichen Fristen für die Durchführung von Vorhaben bzw. Geltungsfristen für Enteignungsentscheidungen zurück, ohne sich festzulegen, ob Art. 14 GG ausschließlich die festgelegten oder großzügiger bemessenen Fristen erlaube. Vor diesem Hintergrund erschien es dem Gesetzgeber vertretbar, die primäre Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses auf insgesamt 10 Jahre festzusetzen. Die weiterhin vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre (damit mögliche Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen von insgesamt 15 Jahren) wurde beibehalten. Sie wurde u. a. im Lichte der oben genannten Gerichtsentscheidungen und der Aussa-

gen des seinerzeitigen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Hien anlässlich einer Expertenanhörung²⁹ beibehalten, der ausführte: „Wäre der Zeitraum in § 17 Abs. 7 FStrG damals (zur Zeit der getroffenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts) länger festgesetzt gewesen (z. B. 8 plus 5 = 13 Jahre oder 10 plus 5 = 15 Jahre), hätte das Bundesverwaltungsgericht vermutlich diesen Zeitraum als Anknüpfungspunkt (für seine Entscheidung zur Vorratsplanung) herangezogen.“ Auf diese Weise kann nunmehr dem vor allem in den alten Bundesländern entstandenen Rückstau an planfestgestellten und baureifen Bauvorhaben Rechnung getragen werden, der aller Voraussicht nach nicht mehr im Einklang mit der gegenwärtigen Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse abgebaut werden kann. Die Erhaltung dieser Planfeststellungsbeschlüsse, die mit erheblichem Verwaltungs- und Kostenaufwand entstanden sind, dient dem öffentlichen Interesse, da ansonsten in bisher nicht bekanntem Umfang nicht nur erforderliche Verlängerungen der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen, sondern gar neue Planfeststellungsverfahren notwendig würden. Künftige Planfeststellungsbeschlüsse profitieren von vornherein von der verlängerten Geltungsdauer. Kritisch gesehen werden kann allerdings, dass diese Regelung kontraproduktiv zum beschleunigenden Ziel des Gesetzes sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass in der Regel von einem Vollzug der bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüsse im Rahmen der primären Geltungsdauer von 10 Jahren auszugehen ist. Für den Regelfall verringert die vorgenommene Änderung den Verwaltungsaufwand erheblich. Das vormals bereits nach 5 Jahren erforderliche Verwaltungsverfahren zur Entscheidung über den Verlängerungsantrag – das, obwohl Gegenstand der Prüfung ausschließlich der Verlängerungsantrag ist, nach den Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens durchzuführen ist – ist künftig erst nach 10 Jahren erforderlich. Es bleibt damit auf Ausnahmefälle beschränkt (z. B. Änderung der Prioritätenliste der zu vollziehenden Plan-

²⁷ Vgl. Urt. vom 24.11.1989 – 4 V 41.88 – BVerwGE 84, 123; vom 20.5.1999 – 4 A 12.98 – BUCHHOLZ 407.4 § 17 FStrG Nr. 154.

²⁸ BVerfGE 38, 175 (181).

²⁹ Vgl. Wortprotokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages vom 23.02.2005, S. 3 der schriftlichen Stellungnahme des Präsidenten des BVerwG vom 18.02.2005.

feststellungsbeschlüsse wegen unvorhersehbarer Verkehrsentwicklungen, denen anderenorts zunächst Rechnung zu tragen ist). Bei der Festlegung der Verlängerungsmöglichkeit wurde auch berücksichtigt, dass ein Bundesverkehrswegeplan (BVWP), der die Vorstellungen der Bundesregierung für den Ausbau und die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur mit dem Bundesfernstraßennetz, dem Netz der Bundeswasserstraßen und den Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes enthält, in der Regel für einen Zeitraum aufgestellt wird, der einen Zeitraum von 10 Jahren deutlich übersteigt. Der letzte BVWP stammte aus dem Jahr 1992. Er wurde von dem BVWP 2003 abgelöst, der nunmehr bis zum Jahr 2015 Gültigkeit beanspruchen soll. Die Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen bzw. die Bundes-schienenwege werden in regelmäßigen Abständen (alle 5 Jahre) dahingehend überprüft, ob ihre Anpassung an die Verkehrsentwicklung erforderlich ist. Die Anpassung erfolgt durch Gesetz. Enthält ein derart aktualisierter Bedarfsplan ein bereits planfestgestelltes Bau- oder Ausbauvorhaben nicht mehr, so liegt keine Bereitschaft des Bundes mehr vor, das Vorhaben zu verwirklichen. Der Planfeststellungsbeschluss ist dann aufzuheben, soweit von ihm noch kein Gebrauch gemacht wurde. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht³⁰ betont. Die Ermächtigung zur Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG bestehe nicht dafür, dass ein Vorhaben beabsichtigt sei, sondern dafür, dass es ausgeführt werde. Damit bleibt festzuhalten: Die gesetzlich bekräftigte Verbindlichkeitserklärung in den jeweiligen Ausbaugesetzen beruht auf umfangreichen Untersuchungen und eingehenden Analysen der Verkehrsbedürfnisse sowie einer Abwägung der Wirtschaftlichkeits- und Verkehrsinteressen mit anderen berührten öffentlichen Belangen. Bei einer dennoch verbleibenden Ungewissheit über die weitere Entwicklung ist dem Grundrechtsschutz durch die Überprüfung des Bedarfsplans und seine ggf. erforderlich werdende Anpassung Rechnung getragen, der dann auch in Bezug auf den Planfeststellungsbeschluss umzusetzen wäre. Hinzu kommt, dass der Entwurf des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes bereits in der Fassung des Regierungsentwurfs beschleunigende

Effekte enthält, die – rechnet man alle Maßnahmen zusammen – einen Zeitgewinn von 2 Jahren im Planfeststellungsverfahren ermöglichen. Dieser Zeitgewinn schwächt die Auswirkungen der vorgenommenen Änderung ab, denn er kommt auch den betroffenen Grundstückseigentümern zugute. Im Übrigen hat der Grundstückseigentümer gemäß § 9a Abs. 2 FStrG bei Andauern der Veränderungssperre über vier Jahre hinaus einen Entschädigungsanspruch für etwa erlittene Vermögensnachteile bzw. einen Übernahmeanspruch gegen den Vorhabenträger.

VI. Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens kann durch Landesrecht geregelt werden

Durch die Neufassung des § 15 Abs. 2 ROG wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen (landesrechtlich zu regeln) von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens absehen zu können. Dies war bereits im Wege der Änderungen des Grundgesetzes durch die erste Föderalismusreform vorgezeichnet und wurde durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz nur folgerichtig im Raumordnungs-gesetz umgesetzt.

VII. Die Durchführung des Erörterungstermins wird ins pflichtgemäße Ermessen der Behörde gestellt

Durch die gesetzliche Neuregelung wird der Anhörungsbehörde ein breiter Spielraum der zweckmäßigen Verfahrensgestaltung eröffnet. Verfügt die Behörde bereits über ausreichende Erkenntnisse und lässt der Erörterungstermin weder einen weiteren Erkenntnisgewinn noch eine Befriedungsfunktion erwarten, so kann auf die Durchführung eines Erörterungstermins ganz verzichtet werden. Die Anhörungsbehörde kann sich aber auch dafür entscheiden, die Erörterung auf diejenigen Beteiligten zu beschränken, von denen sie sich einen zusätzlichen Informationsgewinn oder die Chance einer Befriedigung einer Konfliktsituation erwartet. Gerade bei Großverfahren sind die Kosten für die Durchführung eines Erörterungstermins nach Angaben aus den Ländern ganz erheblich. Von daher ist es wichtig, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Ertrag einer derartigen Veranstaltung stehen. Der Erörterungstermin soll nicht die (teure) Bühne für politisch motivierte Angriffe gegen bestimmte Planungsvorhaben sein.³¹

³⁰ BVerfGE 38, 175 (180).

³¹ Vgl. auch C.-W. OTTO, Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, NVwZ 2007, 379 (380).

VIII. Im Fernstraßenausbaugesetz wurde die sog. „Ökostern-Regelung“ praxistauglich gestaltet

Im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen sind Maßnahmen mit „besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag für den Vordringlichen Bedarf“ bzw. für den „Weiteren Bedarf mit Planungsrecht und besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag“ enthalten. Zum Nachweis der Abarbeitung dieses Planungsauftrages des Gesetzgebers und zur Einstellung solcher Projekte in den Straßenbauplan ist ein entsprechender Bericht an den Gesetzgeber erforderlich. Derartige Maßnahmen sind mit der Fußnote „Mit der Einstellung der Vorhaben in den Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushalt sind sie Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs“ bezeichnet. Die Regelung hatte zu rechtlichen Unsicherheiten in der Praxis bei Abfassung der Rechtsbehelfsbelehrung einschließlich der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit etwaiser Planfeststellungsbeschlüsse geführt. Diese Unsicherheit ist nun beseitigt. Die Abarbeitung des naturschutzfachlichen Prüfungsauftrags ist auch ohne Vorliegen der Fußnote zu leisten, d. h., die Berichtspflichten bestehen fort. Die Vorhaben sind allerdings nunmehr zweifelsfrei mit Aufnahme in den Bedarfsplan solche des vordringlichen oder weiteren Bedarfs.

D. Unberücksichtigt gebliebene Vorschläge des Bundesrates

I. Festlegung von Schwellenwerten zur Frage der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Bundesregierung hat die Einführung von Schwellenwerten unter Hinweis auf die Unvereinbarkeit mit dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und dem sog. Irland-Urteil des EUGH³² abgelehnt und vor allem bemängelt, dass solche Werte keine rechtssichere Einzelfallentscheidung erlauben, da sie gerade bei kleineren Vorhaben deren Sensibilität für die Umwelt nur unzureichend abbilden. Besonderer Bedeutung erlangt dies z. B. für

³² Rs. C-392/96 – Kommission der EG gegen Irland, E 1999, I-5901.

³³ BVerfG Beschl. 1 BvR 1244/87.

³⁴ S. o. Fn. 11.

³⁵ S. o. Pkt. C II.

kleinräumige Eingriffe in den Naturhaushalt (ÖPNV-Haltestelle im Zuge einer Bundesstraße, die in einem FFH-Gebiet gelegen ist etc.).

II. Bezeichnung des Grundstückseigentümers nach den Angaben des Grundbuchs

Diese Regelung wurde wegen der Einwendungen des Datenschutzbeauftragten des Bundes nicht weiter verfolgt, der auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts³³ verwies, wonach vor allem die Bekanntgabe der Daten der Grundstückseigentümer in den ausgelegten Planunterlagen auf datenschutzrechtliche Probleme stoße. Auch eine Unvereinbarkeit mit der Grundbuchordnung, wonach personenbezogene Daten nur bei einem berechtigten Interesse an Information offenbart werden dürfen, wurde angeführt, da die Einführung eine Umgehung der Darlegungslast bedeute. Im Ergebnis soll es daher bei der bisher unbeanstandet gebliebenen Praxis bleiben, wonach in bundesrechtlich durchzuführenden Verfahren (z. B. Verfahren nach dem AEG und dem WaStrG) stets eine Verschlüsselung der Grundstückseigentümer durchgeführt wird und in den landesrechtlichen Verfahren (z. B. Verfahren nach dem FStrG) die Länder entsprechend den Bestimmungen ihrer jeweiligen Landesdatenschutzgesetze verfahren.

III. Gesetzliche Verpflichtung der Behörde zur unverzüglichen Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit

Dieser Vorschlag wurde unter Verweis auf bereits bestehende untergesetzliche verwaltungsinterne Regelungen und sich andernfalls stellende haftungsrechtliche Fragestellungen ebenfalls nicht weiter verfolgt (z. B. Planfeststellungsrichtlinien Straße).

E. Entschließungen von Bundestag und Bundesrat

Bundestag und Bundesrat haben drei Entschließungen zu dem Gesetzentwurf verabschiedet,³⁴ von dem für den Bereich der Bundesfernstraßen folgende Entschließungen hervorzuheben sind:

Zu dem Erfahrungsbericht der Bundesregierung zur Zuweisung der Verkehrsvorhaben an das Bundesverwaltungsgericht wird auf die obigen Ausführungen³⁵ verwiesen.

Zudem sind die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder nach dem Vorbild des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes für alle Genehmigungsverfahren anzupassen. Entsprechende Arbeiten laufen bereits. In diesen wird im Wesentlichen die Übernahme der Neuerungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes angestrebt. Davon ausgenommen sind zum Beispiel die Vorschriften zur Beteiligung der Umweltschutzvereinigungen, die den Fachgesetzen weiterhin vorbehalten bleiben sollen.

F. Ausblick

Eine zur Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe verständigte sich hierzu im Wesentlichen auf folgende Ergebnisse:

- Streichung der Maßgaben zu § 73 Abs. 2 VwVfG (Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist),
- Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen zur Behördenpräklusion in § 73 Abs. 3a S. 2 VwVfG,
- Streichung entbehrlicher fachgesetzlicher Maßgaben zu § 73 Abs. 4 S. 3 und 4 sowie Abs. 8 VwVfG (Einwendungspräklusion) bei klarstellender Ergänzung des § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG
- Streichung der Maßgaben zu § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG (Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener),
- Fakultativstellung des Erörterungstermins in § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG,
- zwingende Fristen für Abschluss der Erörterung in § 73 Abs. 6 S. 7 VwVfG und für Abgabe der Stellungnahme der Anhörungsbehörde in § 73 Abs. 9 VwVfG,
- Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen zur Zustellung von Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung in § 74 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 S. 2 HS. 2 VwVfG; Ergänzung des § 37 VwVfG um eine generelle Verpflichtung zur Beifügung einer Rechtsbehelfsbelehrung,
- Übernahme der ergänzenden fachgesetzlichen Voraussetzungen in § 74 Abs. 6 S. 1 und Abs. 7 S. 2 VwVfG (Erteilung der Plangenehmigung, Entfallen von Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung),

- Streichung der fachgesetzlichen Maßgaben zu § 74 Abs. 6 S. 2 HS. 1 VwVfG (Rechtswirkung der Plangenehmigung),
- Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen zu Mängeln bei der Abwägung in § 75 Abs. 1a VwVfG,
- keine verallgemeinernde Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen zur Geltungsdauer des festgestellten Plans in § 75 Abs. 4 VwVfG,
- grundlegende inhaltliche und rechtssystematische Überarbeitung der planfeststellungsrechtlichen Regelungen des LuftVG.

Die Konferenz der Verwaltungsverfahrensrechtsreferentinnen und -referenten des Bundes und der Länder stimmte den vorstehenden Vorschlägen der Arbeitsgruppe am 23./24.08.2007 mit der ergänzenden Maßgabe zu, die Fakultativstellung des Erörterungstermins so zu formulieren, dass die „Betroffenen“, die keine Einwendungen erhoben haben, aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung nicht mehr in die Erörterung einbezogen werden sollen.

Die Vorlage entsprechender gleichförmiger Referentenentwürfe zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder als nächster Schritt zur Vereinheitlichung des Verfahrensrechts und als weitere Diskussionsgrundlage bleibt nunmehr abzuwarten.

Ministerialrat a. D. Jürgen Kern, Wiesbaden

Weitere Tendenzen zur Planungsbeschleunigung

Die Erkenntnis, dass Zulassungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, insbesondere im Verkehrsbereich, und die mit der Zulassungsentscheidung dieser Vorhaben verbundenen gerichtlichen Verfahren viel zu lange dauern, ist nicht neu. Insbesondere die politisch Verantwortlichen mussten erfahren, dass sie nicht mehr angemessen auf die Bedürfnisse der Menschen reagieren konnten.

Ich nenne an dieser Stelle gerne zwei Beispiele, nämlich aus dem Luftverkehrsrecht die Planfeststellung für den 1. Ausbau des Frankfurter Flughafens – Stichwort Startbahn 18-West – und aus dem Straßenrecht die Planfeststellung für die B-455-Nordumgehung Oberursel, den sog. „Feldbergzubringer“. Beide Planfeststellungsbeschlüsse stammen aus dem Jahr 1971. Während das Klageverfahren Flughafen 1984 zum Abschluss gebracht werden konnte, wurde das Gerichtsverfahren B 455, nachdem das Bundesverwaltungsgericht am 20.10.1989 die letzte Anfechtungsklage abgewiesen hatte, 1994 durch Vergleich beendet. Beide Verfahren gehören wohl kaum zu den Vorzeigeprozessen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

A. Die Beschleunigungsgesetze der 90er Jahre

Diese Situation mag wohl Anlass für den Arbeitskreis VI des 27. Deutschen Verkehrsgerichtstags am 26./27.01.1989 gewesen sein, sich unter der Leitung von Udo Steiner mit dem Thema „Straßenplanung im Konfliktfeld öffentlicher und individueller Interessen“ zu befassen. Die dort entwickelten Empfehlungen¹ fanden jedoch zunächst wenig Gehör. Lediglich die Forderung nach Einführung der sog. „materiellen Präklusion“ in das Fachplanungsrecht wurde im 3. Rechtsbereinigungsgesetz² umgesetzt. Die übrigen Vorschläge, darunter auch die auf Einführung einer Klagebegründungsfrist und von Fristen für Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO, verschwanden hingegen zunächst in den Schubladen der Bürokratie.

Und dann geschah etwas, mit dem die wenigsten gerechnet hatten: Es kam zur deutschen Wieder-

vereinigung. Ich erinnere mich noch gut an den Tag, an dem meine damalige Hausleitung auf mich zukam und feststellte, dass das alles gar nicht halten könne, was den neuen Ländern versprochen worden sei, und ich wurde beauftragt, Vorschläge zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren zu erarbeiten. Ich holte daraufhin meine alten Empfehlungen wieder aus der Schublade, ergänzte sie um neue Überlegungen, und so entstand das sog. „Hessen-Papier“³ zur Planungsbeschleunigung. In der Folge wurde RONELLENFITSCH mit der Erstellung eines Gutachtens zu diesem Thema beauftragt, welches er im Juni 1991 vorlegte.⁴ Dieses Gutachten bildete die Grundlage für das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz⁵ und das Planungsvereinfachungsgesetz.⁶

Das Ergebnis war zunächst sehr zufrieden stellend. Die Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte und die daran anschließenden wenigen Klageverfahren konnten zügig durchgeführt werden. Probleme bereitete jetzt nicht mehr die Schaffung des Baurechts, sondern die Beschaffung der Finanzmittel, um mit dem Bau beginnen zu können. Mit der Einführung der Lkw-Maut auf deutschen Autobahnen sollte dieser Missstand abgemildert werden.

Die Freude der Planer und Befürworter von Verkehrsinfrastrukturvorhaben währte jedoch nicht lange. Die Rechtsetzungsakte der Europäischen Gemeinschaft, die bislang wenig beachtet worden

¹ Siehe Tagungsband 27. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1989, S. 12 (13, 246-273).

² 3. Rechtsbereinigungsgesetz vom 28.06.1990, BGBl. I S. 1221.

³ Siehe Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technik vom 01.10.1990.

⁴ M. RONELLENFITSCH, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Rechtsgutachten, Juni 1991.

⁵ Gesetz zur Beschleunigung von Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 19. Dezember 1991, BGBl. I S. 2174.

⁶ Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993, BGBl. I S. 2123; siehe hierzu im Einzelnen J. KERN, Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich, in GRUPP, RONELLENFITSCH (Hrsg.), Planung-Recht-Rechtsschutz, Festschrift für Willi BLÜMEL zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, S. 201 ff., und W. BLÜMEL, „Verkehrswegeplanungsbeschleunigung“ ohne Ende?, in GEIS, Umbuch, Planung-Steuerung-Kontrolle, Festschrift für Richard BARTLSPERGER zum 70. Geburtstag, S. 263 ff.

waren⁷ oder in der Folgezeit in Kraft traten,⁸ brachten mehr Zeitverlust für die Planung und die gerichtlichen Verfahren, als zuvor an Beschleunigung bewirkt werden konnte. Allein die detaillierte Erfassung von Flora und Fauna, insbesondere der Avifauna, die als Momentaufnahme wenig aussagekräftig, aber rechtlich erforderlich ist, bedeutet eine Verlängerung der Planungszeit um mehrere Jahre. Hinzu kommt, dass das gerichtliche Verfahren im Wesentlichen zu einem Gutachterstreit mutiert, in dem nicht etwa der Kläger seine Behauptung, der geschützte Lebensraumtyp oder die geschützte Art werde gestört, beweisen muss, sondern der Vorhabensträger und die Genehmigungsbehörde, die von den Gerichten meist in einen Topf geworfen werden, müssen den aus meiner Sicht nicht leistbaren Nachweis erbringen, dass dies nicht so ist. Im Zweifel fordern die Gerichte eine Nachbesserung der Zulassungsentscheidung, da ihnen deren Aufhebung wegen des Grundsatzes „Reparatur vor Kassation“⁹ verwehrt ist. Auch hierdurch kommt es zu einer erheblichen Verzögerung bei der Verwirklichung der Vorhaben, ohne dass sich im Tatsächlichen etwas Entscheidendes verändert.

⁷ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten („Vogelschutz-Richtlinie“), ABl. Nr. L 103 S. 1, Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten („UVP-Richtlinie“), ABl. Nr. L 175 S. 40.

⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („FFH-Richtlinie“), ABl. Nr. L 206 S. 7, Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten („UVP-Änderungsrichtlinie“), ABl. Nr. L 73 S. 5.

⁹ Siehe § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG.

¹⁰ Heute „Länderfachgruppe Straßenrecht“.

¹¹ Länderfachgruppe Straßenbaurecht, Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen, Bestandsaufnahme, Aktuelle Tendenzen, Vorschläge zum Verwaltungsverfahren, Europarechtlicher Kontext.

¹² Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, BT-Drucks. 15/2311, 13; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dirk Fischer (Hamburg), Eduard OSWALD, Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucks. 15/356, 5 zu Nr. 11; Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion der CDU/CSU vom 09.11.2004, BT-Drucks. 15/4164; Stenographischer Bericht über die 138. Sitzung des Deutschen Bundestags am 11.11.2004, S. 12691.

¹³ BT-Drucks. 15/4164 (S. o. Fußn. 12).

¹⁴ Bericht der Kommission zur Beschleunigung und Effizienzsteigerung bei Planfeststellungen, Hamburg, März 2005.

B. Die neuen Beschleunigungsgesetze

Im Jahre 2003 befasste sich der damalige „Länderfachausschuss Straßenbaurecht“¹⁰ mit dem Thema „Beschleunigung von Planungsverfahren“. Auch er machte im Wesentlichen die europarechtlichen Entwicklungen für den größer gewordenen Zeitaufwand für die Umsetzung von Vorhaben verantwortlich, nämlich

- umweltrechtliche Vorgaben neuer EU-Richtlinien, die zusätzlichen Planungs- und Zeitaufwand zur Folge haben,
- die nicht fristgemäße Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht, was mit erheblichen Risiken für die Erlangung unanfechtbaren Baurechts verbunden sei,
- die EU-rechtliche Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit in zusätzlichen formalisierten Verfahren,
- die EU-rechtliche Verpflichtung zur Einführung einer weiteren Vereinsbeteiligung und zu einem weiteren Vereinsklagerecht in Bundes- und Landesrecht.

Die Ergebnisse, die als Eckpunktepapier am 26./27. August 2003 in Augsburg beschlossen wurden,¹¹ fanden Eingang in die parlamentarischen Beratungen der Gesetze zur Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes.¹² Die Bundesregierung wurde aufgefordert, „die angekündigte Gesetzesinitiative zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – unter Berücksichtigung der Vorschläge des Länderfachausschusses Straßenbaurecht – zu erarbeiten“.¹³

März 2005 legte die von der Freien und Hansestadt Hamburg eingesetzte Kommission zur Beschleunigung und Effizienzsteigerung bei Planfeststellungen ihren Bericht vor.¹⁴ Nach ihrer Auffassung sind diese Ziele vor allem durch frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, die Optimierung der Kommunikation zwischen Vorhabensträger und Behörden sowie Änderungen im Verwaltungsverfahren- und Prozessrecht zu erreichen. Sie unterbreitete hierzu folgende Vorschläge:

- Vorhabensträger führen möglichst frühzeitig eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Mediation durch.

- Die Durchführung eines Erörterungstermins steht allein im Ermessen der Behörde.
- Zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Vorhabensträger und Behörden sind so genannte Behördenscouts einzurichten.
- Die Ausschlussfristen für Behörden und Verbände werden verkürzt.
- Für Rechtsschutzverfahren gegen sämtliche Planfeststellungsbeschlüsse sind erstinstanzlich die Oberverwaltungsgerichte bzw. die Verwaltungsgerichtshöfe zuständig.

Auch die Bundesregierung wurde inzwischen aktiv und übersandte dem Bundesrat den von ihr beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben,¹⁵ der jedoch dort auf erheblichen Widerstand stieß.¹⁶ Zwar begrüßte der Bundesrat ausdrücklich, dass die Bundesregierung den Gesetzentwurf (endlich) vorgelegt hatte, stellte jedoch die Überarbeitungsbedürftigkeit des vorgelegten Entwurfs fest, die mit ihm seine Ziele nur unzulänglich erreicht würden. Insbesondere wurde gefordert, dass

- die Regelungen über das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes aufgenommen werden, damit die Länder zur Vermeidung von unnötigen Rechtszersplitterungen in ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen entsprechende Regelungen aufnehmen können,
- die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf 10 Jahre verlängert wird,
- Planfeststellungsbeschlüsse nicht 15 Jahre nach Baubeginn außer Kraft treten,
- nicht auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, sondern auf die der Länder verwiesen wird,
- die Verbandsbeteiligung auf die Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereine beschränkt bleibt und nicht auf weitere anerkannte oder sonstige Vereine ausgedehnt wird,
- die Präklusionsvorschrift auch auf das Planänderungsverfahren ausgedehnt werden müsse und
- im Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer auf die Anonymisierung des Grunderwerbsverzeichnisses verzichtet werden kann.

Daraufhin wurde der Gesetzentwurf nicht weiter behandelt und auch nicht dem Deutschen Bundestag vorgelegt, damit er nicht der Diskontinuität zum Opfer fallen konnte.

Im Juli 2005 beauftragte der hessische Ministerpräsident Roland Koch eine Expertenkommission unter der Leitung des früheren hessischen Wirtschaftsministers Dieter Posch, Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren zu erarbeiten.¹⁷ Die Kommission, der u. a. der Bundestagsabgeordnete Dr. Jürgen Gehb, ehemals Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel, der hessische Datenschutzbeauftragte Prof. Dr. Michael Ronellenfisch und der Präsident der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main Prof. Dr. Rudolf Steinberg angehören – darüber hinaus neben mir aber auch weitere Mitglieder des Arbeitskreises Straßenrecht wie Frau Schmidt, Herr Jupe und bis zu seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst auch Herr Geyer –, nahm am 16.08.2005 ihre Arbeit auf. Es bestand Einvernehmen, dass die Fragestellung in zwei Stufen angegangen werden sollte. In der ersten Stufe sollten alle Regelungen in einem Gesetzentwurf zusammengestellt werden, die kurzfristig umgesetzt werden könnten. In diesem Zusammenhang wurde auf den Entwurf des Bundes für ein Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und dessen Behandlung in den Ausschüssen des Bundesrats hingewiesen. In einem zweiten Schritt sollen dann Überlegungen angestellt werden, wie das Planungsrecht allgemein vereinfacht werden kann, z. B. durch eine andere Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens.

Knapp zwei Monate später, nämlich am 10.10.2005, legte die Kommission als erstes Zwischenergebnis den Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte vor. Der Gesetzentwurf enthielt im Wesentlichen folgende Vorschläge:

1. Wegfall des Raumordnungsverfahrens zugunsten einer landesplanerischen Stellungnahme.

¹⁵ BR-Drucks. 363/05 (sog. „Stolpe-Entwurf“).

¹⁶ Siehe hierzu im Einzelnen BT-Drucks. 16/54, Anlage 2 (42, 43).

¹⁷ Siehe Presseinformation der Hessischen Landesregierung vom 20.07.2005.

Das zweistufige Verfahren, bestehend aus Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren wird aufgegeben. An die Stelle eines eigenständigen Raumordnungsverfahrens soll eine landesplanerische Stellungnahme treten, die im Planfeststellungsverfahren in den Abwägungsvorgang eingebracht wird.

2. Abweichungsverfahren von den Regionalplänen werden gleichzeitig mit dem Planfeststellungsverfahren durchgeführt. In vielen Fällen bei Verkehrsprojekten größerer Bedeutung sind Abweichungsverfahren von den Regionalplänen erforderlich. Die Einbeziehung dieser Verfahren in das Planfeststellungsverfahren führt in der Regel zu einer erheblichen Zeitersparnis.
3. Der Vorschlag Hamburgs wurde übernommen, die Durchführung eines Erörterungstermins ins Ermessen der Anhörungsbehörde zu stellen.¹⁸ Damit kann, insbesondere bei Großverfahren, auf den Erörterungstermin verzichtet werden, wenn beispielsweise nicht zu erwarten ist, dass er seine Befriedungsfunktion zu erfüllen vermag. Gerade in Großverfahren geht es in aller Regel um die Erörterung von Problemen zwischen dem Vorhabenträger und den Trägern öffentlicher Belange, den Kommunen sowie den anerkannten Naturschutzvereinen. Solche Erörterungstermine sind sehr aufwändig und bestehen im Wesentlichen darin, dass bekannte und ausgiebig behandelte Stellungnahmen wiederholt und politische Statements abgegeben werden. Dies bringt nicht Neues, führt aber regelmäßig zu einer Verzögerung des Verfahrens. In Einzelfällen, insbesondere wenn es um die Erörterung mit privaten Einwendern geht und die Erörterung nach Auffassung der Anhörungsbehörde ihre Befriedungsfunktion erfüllen kann, besteht nach wie vor die Möglichkeit, eine mündliche Erörterung durchzuführen.
4. Der Erörterungstermin soll künftig nur mit den Beteiligten durchgeführt werden. Dies bedeutet, nur derjenige kann an einem Erörterungstermin teilnehmen, der zuvor auch Einwendungen vorgetragen hat. Dies führt zu einer Straffung des Erörterungstermins, sofern er überhaupt noch stattfindet.
5. Es sollen Schwellenwerte und Kriterien zur Feststellung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei Straßenplanungen eingeführt werden. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei dem Bau der Verkehrsinfrastruktur „Straße“ ist dann notwendig, wenn die im Gesetz festgelegten Kriterien erfüllt werden. Ist dies nicht der Fall, ist die Durchführung einer formellen UVP nicht erforderlich. Diese Regelung entspricht in ihrem wesentlichen Inhalt den Regelungen des Hessischen Landesstraßengesetzes sowie des Landesstraßengesetzes von Brandenburg.¹⁹
6. Ferner wird vorgeschlagen, die erstinstanzliche Zuständigkeit für alle Straßenplanfeststellungen bei den Oberverwaltungsgerichten anzusiedeln. Diese Regelung gilt bereits heute für Bundesfernstraßen.
7. Es soll eine Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes herbeigeführt werden. Diese Änderung soll bewirken, dass die gesetzliche Planrechtfertigung auch dann Gültigkeit hat, wenn eine zusätzliche naturschutzfachliche Überprüfung erforderlich ist. Dies dient der Rechtssicherheit.
8. Es soll ferner die Möglichkeit eingeräumt werden, anstelle von Planfeststellungsverfahren Plangenehmigungen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen für das gesamte Bundesgebiet zu erteilen.
9. Es soll eine Angleichung der Rechtstellung der anerkannten Naturschutzverbände mit privaten Personen erreicht werden. Dies erfolgt durch die Wiedereinführungen der so genannten“ materiellen Präklusion“. Seinerzeit war die Situation so, dass ein Planfeststellungsverfahren, das z. B. nach 10 Jahren abgeschlossen worden ist und kurz vor der Unterschrift steht, erneut zeitlich beeinträchtigt werden konnte, wenn Verbände neue Einwendungen, die sie bisher nicht vorgetragen haben, gegenüber der Planfeststellungsbehörde erheben. Dies kann bedeuten, dass das gesamte Verfahren im Hinblick auf einen bislang nicht genannten naturschutzfachlichen Belang erneut aufgerollt werden muss.
10. Die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen soll auf 10 Jahren ohne Verlänge-

¹⁸ Siehe o. Fußn. 14: „... kann einen Erörterungstermin durchführen ...“. Damit findet ein Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Erörterungstermin statt.

¹⁹ § 33 Abs. 3 HStrG, § 38 Abs. 3 BbgStrG.

rungsmöglichkeit ausgeweitet werden. Dies führt zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung, da Verlängerungsverfahren entbehrlich werden.

Auf der Grundlage des Ergebnisses der Arbeit der „Posch-Kommission“ brachte das Land Hessen einen eigenen Gesetzentwurf in den Bundesrat ein.²⁰ Dieser nahm einige wenige Änderungen vor und beschloss, ihn als eigenen Gesetzentwurf dem Bundestag vorzulegen.²¹

Sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der des Bundesrats waren Gegenstand einer öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2006 im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages.²² Ein Diskussionspunkt war die Frage, ob die Plangenehmigung auch auf UVP-pflichtige Vorhaben ausgedehnt werden sollte. Obwohl sich sowohl RONELLENFITSCH²³ als auch DOLDE und HIEN²⁴ für die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Plangenehmigung aussprachen und Gegenmeinungen nicht geäußert wurden, spielte dieses Thema im weiteren Gesetzgebungsverfahren keine Rolle mehr.

Ein von der FDP eingebrachter Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte,²⁵ der den Vorschlag der „Posch-Kommission“ wörtlich umsetzte, fand im Bundestag keine Mehrheit.²⁶

Zu den Einzelheiten des am 17. Dezember 2006 in Kraft getretenen Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben verweise ich auf den Vortrag von RINKE.²⁷

C. Noch nicht umgesetzte Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten

Einige von der „Posch-Kommission“ unterbreiteten und im Gesetzentwurf des Bundesrats enthaltenen Vorschläge sind aus den unterschiedlichsten Gründen (bisher noch) nicht umgesetzt worden. Hier ist noch einiges an Einsparpotenzial vorhanden.

I. Der Erörterungstermin

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz hat zwar den Gedanken des Gesetzentwurfs des Bundesrats aufgenommen und den obligatorischen Erörterungstermin durch einen fakultativen Erörterungstermin zu ersetzen²⁸ – wenn auch mit einer

nicht gelungenen Formulierung –, dabei jedoch den weiteren Gesichtspunkt übersehen, nämlich die Beschränkung der Teilnehmer auf den Träger des Vorhabens, die Träger öffentlicher Belange und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben. Die Betroffenen, die keine oder nicht rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, sind im Erörterungstermin nach Einführung der materiellen Präklusion durch das 3. Rechtsbereinigungsgesetz²⁹ fehl am Platz.

Ursprünglich hatte der Erörterungstermin zwei Zielrichtungen.³⁰ Einerseits sollte die Erörterung der Planfeststellungsbehörde ein umfassendes Bild der Planungssituation in dem durch das Bauvorhaben berührten Raum vermitteln, aber auch die Schwachstellen des Plans für eine abgewogene Entscheidung aufzeigen,³¹ andererseits sollte nach Möglichkeit erreicht werden, die unterschiedlichen Interessen, und zwar nicht nur die privaten Interessen gegenüber den öffentlichen Interessen, sondern auch die öffentlichen und privaten Belange untereinander, zu einem Ausgleich zu bringen („Befriedungsfunktion“). Hiervon ist wegen der Präklusionsvorschrift nur Letzteres übrig geblieben.

Dieses Problem ist auch nicht allein akademischer Natur, sondern hat erhebliche Auswirkungen auf die Dauer des Verfahrens und dessen Kosten. Bei größeren Verfahren, etwa beim Ausbau eines Flughafens, ist der Kreis der Betroffenen naturgemäß sehr groß und nicht einfach zu bestimmen. Im Zu-

²⁰ BR-Drucks. 94/06.

²¹ BR-Drucks. 94/06 (Beschluss), BT-Drucks. 16/1338.

²² Protokoll Nr. 16/16 über die 16. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

²³ Protokoll Nr. 16/16, S. 15.

²⁴ Protokoll Nr. 16/16, S. 40.

²⁵ BT-Drucks. 16/3008.

²⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 25.10.2006, BT-Drucks. 16/3158.

²⁷ RINKE, Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz.

²⁸ Hierbei handelt es sich nicht, wie vereinzelt dargestellt, um einen Verzicht auf den Erörterungstermin (so C. SCHNELLER, Beschleunigter Ausbau des Stromnetzes, DVBl. 2007, S. 529 ff.), sondern es ist lediglich die Pflicht zur Durchführung eines Erörterungstermins weggefallen. Er soll nur dann noch durchgeführt werden (können), wenn er seinen Zweck erfüllen kann.

²⁹ Siehe o. Fußn. 2.

³⁰ H. C. FICKERT, Planfeststellung für den Straßenbau, Kommentar, 1978, Erläuterung zu Nr. 20 der Planfeststellungs-Richtlinien, Anm. 3.

³¹ BVerwG, NJW 1968, 1736

sammenhang mit dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren Biblis hatte die Anhörungsbehörde seinerzeit auf Kosten des Trägers des Vorhabens riesige Zelte errichten lassen und dort die Erörterungstermine durchgeführt. Für das Anhörungsverfahren der jetzigen Erweiterung des Frankfurter Flughafens wurden in verschiedenen Gemeinden Bürgerhäuser ausgebaut, um ausreichend Raum für die Teilnehmer zu haben. Man konnte nicht abschätzen, wie viele Betroffene erscheinen würden. Dass diese Maßnahmen das Verfahren erheblich verteuert haben, liegt auf der Hand.³²

Darüber hinaus ist der Erörterungstermin keine Verhandlung, an der die allgemeine Öffentlichkeit teilnehmen konnte. Die Teilnahme ist vielmehr nach § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG beschränkt auf den Träger des Vorhabens, die Behörden, die Betroffenen und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben. So musste zur Klärung der Frage, ob ein Bürger, der keine Einwendungen erhoben hatte, am Erörterungstermin teilnehmen durfte, eine sog. „Clearing-Stelle“ eingerichtet werden. Diese hatte zu entscheiden, ob der Bürger ein durch die Planung Betroffener ist oder nicht. Auch dies war mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

Die hessische Landesregierung ist derzeit dabei, durch eine Änderung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes diese Ungereimtheit in Ordnung zu bringen und darüber hinaus die beschleunigenden Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes dort zu übernehmen.³³ Der entsprechende Gesetzentwurf wird nach erfolgter 1. Lesung im Landtag in den Ausschüssen beraten. Am 01.11.2007 findet im Hessischen Landtag eine Anhörung statt. Es bleibt abzuwarten, ob das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten kann.

³² Nach Aussage von Fraport werden die Kosten des Anhörungsverfahrens mit allen Nebenausgaben in Höhe von etwa € 150 Mio erwartet.

³³ Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren und zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes, Landtags-Drucksache 16/7489 vom 26.06.2007.

³⁴ BT-Drucks. 16/1338, Art. 12 Nr. 1 lit. d.

³⁵ BT-Drucks. 16/1345.

³⁶ Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte, BT-Drucks. 16/1338, Anlage 1.

³⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung (siehe Fußnote 33), Art. 2 Nr. 8 lit. b.

II. Das Verwaltungsstreitverfahren

Nach wie vor nicht umgesetzt ist der auf der Arbeit der „Posch-Kommission“ basierende Vorschlag des Bundesrats, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Obergerichte/Verwaltungsgerichtshöfe für alle Klagen gegen straßenrechtliche Planfeststellungen vorzusehen³⁴ und den Landesgesetzgeber zu ermächtigen, entsprechend § 17e Abs. 5 und § 17e Abs. 3 FStrG Klagebegründungsfristen und Fristen für Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO zu bestimmen. Es liegt auf der Hand, dass der Bund für eine solche Regelung im Gesetzgebungsverfahren zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz nicht zu interessieren war; sie betrifft ihn nicht. Darüber hinaus wurde gleichzeitig vom Bundesrat ein abweichender Vorschlag in Form des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der VwGO³⁵ dem Bundestag vorgelegt, mit dem die erstinstanzliche Zuständigkeit der Obergerichte auf UVP-pflichtige Straßenplanungen beschränkt werden sollte.

Trotz dieser sich widersprechenden Gesetzentwürfe des Bundesrats bleibt aus meiner Sicht festzuhalten, dass die bisherige Beschränkung der Regelung auf Bundesfernstraßen nicht begründbar ist, da die im Zusammenhang mit der Planung einer Straße bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten nicht von deren Einstufung abhängen. Die Verwaltungsgerichte, die sich – anders als die Obergerichte – nicht so häufig mit dieser Rechtsmaterie befassen müssen, haben erhebliche Probleme mit ihr. Deshalb, aber auch aufgrund der bei Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse nach dem Bundesfernstraßengesetz gewonnenen Erfahrungen, erscheint es zweckmäßig, die erstinstanzliche Zuständigkeit für alle Straßen bei den Obergerichten anzusiedeln.

III. Landesrechtliche Regelungen

Mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz allein sind ganz bewusst noch nicht alle Beschleunigungsmöglichkeiten umgesetzt worden. So überlässt das Gesetz es in Art. 10 Nr. 1 bewusst dem Landesgesetzgeber zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden kann. Mit dieser Regelung, die Zuständigkeit insoweit auf die Länder zu übertragen, folgte der Bundesgesetzgeber dem Vorschlag des Bundesrats.³⁶ Hessen beabsichtigt, in dem bereits genannten, in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen.³⁷

D. Weitere Überlegungen zur Planungsbeschleunigung

Die „Posch-Kommission“ hat sich zum Ziel gesetzt, in einem zweiten Schritt, d. h. nach Umsetzung der kurz- und mittelfristig möglichen Regelungen, weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung der Zulassungsverfahren zu prüfen. Hierzu sollen u. a. die einzelnen Verfahrensschritte auf ihren Zeitbedarf hin untersucht werden, um danach über Einsparpotenziale nachzudenken. Dies wurde noch nicht in Angriff genommen.

Eine weitere Überlegung ist, die Legislative stärker in die Entscheidungsfindung einzubinden. So ist es vorstellbar, insbesondere bei Großprojekten, den Parlamenten gewisse politische „Leitentscheidungen“ zu übertragen. Dieser Gedanke ist nicht neu. Ansätze für eine solche Mitsprache des Gesetzgebers an der Zulassungsentscheidung sind in § 1 Abs. 2 Satz 1 des Fernstraßenausbaugesetzes zu erkennen. Dort wird bestimmt, dass die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes entsprechen. Für sie besteht mithin die nach der Rechtsprechung erforderliche Planrechtfertigung.³⁸

Zur Frage der Zulassung von Vorhaben durch Gesetz hat das BVerfG in seiner „Stendal“-Entscheidung³⁹ ausgeführt, dass staatliche Planung weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden kann. Dennoch obliege der Exekutive jedenfalls die Planvorbereitung. Das Parlament hingegen verfüge über Informations- und Kontrollrechte. Soweit es sich nicht um Kernbereiche exekutivischer Eigenverantwortung der Regierung handelt, könne das Parlament grundlegende Fragen auch selbst entscheiden. Der Gesetzgeber dürfe dementsprechend auf Initiative und Vorbereitung von Regierung und Verwaltung hin durch Gesetz einen Plan beschließen, sofern die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden, und sonstige verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen. In diesem Zusammenhang wird auf das dem Parlament historisch zukommende Haushaltsbewilligungsrecht verwiesen. Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung seien einer gesetzlichen Regelung zugänglich. Weitere Schranken ergäben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist. Die Entscheidung über eine konkrete Fachplanung ist nach

den einschlägigen Fachplanungsgesetzen üblicherweise wegen des dort vorhandenen Verwaltungsapparates und Sachverständes der Verwaltung vorbehalten. Das Parlament dürfe durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, wenn dafür im Einzelfall gute Gründe bestehen, zum Beispiel weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Hierfür stünde dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu. Eine weitere Schranke könne sich auch aus der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ergeben.

Die hessische Landesregierung hat auf Vorschlag des „Posch-Kommission“ Prof. Dr. Rainer WAHL mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt, in dem zunächst rechtsvergleichend untersucht werden soll, ob und ggf. in welcher Weise in den europäischen Nachbarländern die Parlamente im Planungsverfahren beteiligt werden.⁴⁰ Unabhängig davon soll nach neuen Wegen einer Beteiligung der Parlamente, keineswegs aber für die Planung durch das Parlament, für das deutsche Recht gesucht werden. Diese Beteiligung könnte sich auf die Anfangsphase der Planung konzentrieren. Zu denken wäre beispielsweise an den Landesentwicklungsplan oder einen Standortplan, die in Form eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung erlassen werden. In Betracht kommt auch die Entscheidung über das Ob (Planrechtfertigung) eines Vorhabens, möglicherweise auch über das Wo (Trassenkorridor, ungefähre Lage eines Standorts), in einem Ausbaugesetz.

Das Gutachten soll Ende September/Anfang Oktober 2007 vorgelegt werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich daraus weitere Vorschläge zu normativen Regelungen ergeben.

E. Ausblick

Die Planungsjuristen des Bundes und der Länder sind sich einig, dass alle im Jahr 2006 in Kraft getretenen Beschleunigungsvorschriften und die noch

³⁸ BVerwGE 48, 56 (56, 60).

³⁹ Beschluss vom 17.07.1996, Az.: 2 BvF 2/93.

⁴⁰ Zu dem Recht der Straßenplanung und dem Umweltrecht in den europäischen Staaten siehe R. RUBEL, Richter am BVerwG, General Report, Nationale Straßenplanung und europäisches Umweltrecht – eine Fallstudie, 20. Kolloquium – Leipzig, 28., 29. und 30. Mai 2006.

nicht umgesetzten bekannten Beschleunigungsvorschläge nur relativ geringe Auswirkungen auf die Dauer einer Planung von ihrem Anfang bis zum Baubeginn haben. Sie stellen kleine Schritte in Richtung auf das Ziel dar, die Zulassungsverfahren so zu gestalten, dass sie innerhalb eines vernünftigen Zeitraums abgeschlossen werden können. Deutschland hatte mit dem Institut der Planfeststellung über viele Jahrzehnte ein hervorragendes Planungsinstrumentarium, welches als eine Art Sozialverträglichkeitsprüfung die durch eine Planung aufgeworfenen Probleme zu lösen in der Lage war. Dieses Verfahren wurde durch europarechtliche Anforderungen, insbesondere aus dem Umweltbereich,⁴¹ überfrachtet, sodass es kaum noch oder nur mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand in der Lage ist, seine Aufgabe zu bewältigen. Deswegen wird man sich sehr wohl überlegen müssen, ob es nicht sinnvoll ist, von der bisherigen Planungssystematik abzurücken und ein neues, einfacheres Zulassungsverfahren zu suchen. Das geplante Umweltgesetzbuch könnte hierfür die Lösung sein. Es bestehen jedoch – und insoweit teile ich die Bedenken der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter⁴² – erhebliche Zweifel, ob die dort vorgesehene integrier-

te Vorhabengenehmigung in der derzeitigen Form überhaupt mit den Zielen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz und den darüber hinausgehenden Bemühungen um eine Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren, insbesondere für Verkehrsinfrastrukturvorhaben, in Einklang steht. Die bisherigen Bemühungen aus dem Umweltbereich liefen in der Vergangenheit stets auf eine Verzögerung und Verteuerung von Vorhaben hinaus. Dem gilt es entgegenzusteuern und Alternativen aufzuzeigen. Hierin könnte die künftige Aufgabe der „Posch-Kommission“ bestehen.

⁴¹ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Abl. Nr. L 103 S. 1; Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. Nr. L 206 S. 7; Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. Nr. L 175 S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997, Abl. Nr. L 73 S. 5; Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkung bestimmter Pläne und Programme, Abl. Nr. L 197 S. 30; Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Abl. Nr. L 189 S. 12; Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 30/313/EWG des Rates, Abl. Nr. L 41 S. 26; Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, Abl. Nr. L 156 S. 17, umgesetzt durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. I S. 2819, und das Umweltrechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006, BGBl. I S. 2816.

⁴² Niederschrift über die Sitzung der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 25./26.10.2006 in Berlin, TOP 4.3.

Ltd. Ministerialrat a. D. Gerhard Geyer, Baldham

50 Jahre Länderfachausschuss Straßenbaurecht – 50 Jahre gelebter Föderalismus in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen

A. Vorbemerkung

Das Forschungsseminar „Straßenrecht und Föderalismus“ des Arbeitskreises Straßenrecht ist das geeignete und angemessene Forum für eine Beschäftigung mit der 50-jährigen Geschichte des Länderfachausschusses Straßenbaurecht.¹ Denn einerseits ist er ein Ländergremium, in dem sich die juristischen Vertreter der Straßenbauverwaltungen der Länder zur Erörterung und Lösung von Fragen des Straßenrechts zusammengefunden haben. Die Einheit des Straßennetzes führte zwangsläufig zu einer derartigen Zusammenarbeit. Die Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr² waren und sind in diesem Gremium seit jeher „nur“ Gäste. Andererseits sind aber die Arbeitsschwerpunkte ganz generell die rechtlichen Angelegenheiten der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, auch wenn der LFA gleichzeitig wichtige Beiträge für die Länder geliefert hat, wie z. B. den Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz. Denn das Straßenrecht wird heute – anders als vor der Geltung des Grundgesetzes – eindeutig vom Bundesrecht dominiert. Ich erinnere nur an Stichworte wie „Beschleunigung der Planungsverfahren“ und „Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht“. Ausgehend von der Einheit des Netzes war auch hier von Anfang an das Ziel aller Beteiligten aus Bund und Ländern, die landesrechtlichen Bestimmungen so weit wie möglich an das Fernstraßengesetz des Bundes (FStrG) anzugleichen und – im Interesse der Einheit des Straßennetzes – Bundes- und Landesrecht kompatibel zu gestalten. Das wird schon dadurch deutlich, dass der erste Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz erst einige Jahre nach Inkrafttreten des FStrG fertig gestellt worden ist.

Dieser Beitrag trägt daher den auf den ersten Blick paradoxen Untertitel: „50 Jahre gelebter Föderalismus in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen“. Er wird aber anhand der Arbeit des LFA

aufzeigen, dass auch in den hierarchischen Strukturen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen ein föderales Zusammenwirken zum Wohle von Auftraggeber und Auftragnehmer gleichermaßen möglich ist.

Um den LFA ist es in den letzten Jahren ziemlich still geworden. Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung und damit indirekt auch die Arbeit des LFA wurden mit einem gleichnamigen dicken Buch³ mit in der „Szene“ prominentesten Herausgebern gewürdigt, in dem auf über 600 Seiten 32 Beiträge ebenso prominenter Autoren aus Hochschule und Verwaltung das ganze Spektrum straßenrechtlicher Themenstellungen beleuchten.

Heute stellt sich viel eher die berechtigte Frage, ob es den LFA überhaupt noch gibt. Denn der LFA wurde durch Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der Verkehrsministerkonferenz (VMK) aus dem Jahre 2004 sowie die diese Beschlüsse ausfüllenden Entscheidungen der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder in der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter (GKVS) mit Wirkung vom 1. Januar 2005 „ex cathedra“ aufgelöst und an seiner Stelle die Ad-hoc-Länderfachgruppe Straßenrecht ins Leben gerufen. Es bleibt abzuwarten, wie sich deren künftige Arbeit gestalten wird.⁴

Auch die straßenrechtliche Fachliteratur nimmt nur in wenigen Beiträgen Notiz von der Arbeit des LFA. Immerhin bezeichnet BLÜMEL den LFA in seiner ansonsten sehr kritischen Abhandlung „Bundesstaatsrechtliche Aspekte der Verwaltungsvorschriften“ aus dem Jahre 1968⁵ in einer Fußnote als wichtiges und produktives Koordinierungsgremium, das im Schrifttum jedoch kaum erwähnt werde. Letztere Feststellung ist bis heute unverändert zutreffend. Gleichwohl ist es der LFA wert, sich gerade heute seiner zu erinnern!⁶

¹ Nachfolgend wird durchgängig die Abkürzung LFA verwendet ungeachtet der späteren Umbenennung in Ad-hoc-Länderfachgruppe Straßenrecht; Gleiches gilt für die Bezeichnung der Unterausschüsse (der späteren Expertengruppen).

² Nachfolgend wird ungeachtet der im Laufe der Jahre folgenden Änderungen in der Ressortbezeichnung durchgängig die Abkürzung BMV verwendet.

³ BARTLSPERGER/BLÜMEL/SCHROETER (Hrsg.). Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980.

⁴ Vgl. dazu unter Nr. 15.

⁵ W. BLÜMEL: Bundesstaatliche Aspekte der Verwaltungsvorschriften, AöR, 1968, 200 ff.

Das Schicksal, ungefragt und obendrein mit äußerst fragwürdiger Begründung aufgelöst zu werden, teilt der LFA im Übrigen mit dem Arbeitsausschuss Straßenrecht. Dieser wurde nur ein Jahr nach dem LFA am 2. Mai 1958 als Arbeitsausschuss der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, der späteren Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), gegründet und hat seither insgesamt 53 Forschungstagungen mit den jeweils aktuellsten Themenstellungen des Straßenrechts durchgeführt. Seine Mitglieder kommen aus dem Kreis der führenden Fachvertreter der Straßenbauverwaltungen des Bundes und der Länder sowie der Wissenschaft, der Richterschaft und der Anwaltschaft. Eine enge Zusammenarbeit mit dem LFA ergibt sich von jeher aus der stets regen Teilnahme vieler seiner Mitglieder an den Forschungstagungen und ist für beide Seiten eine ganz wesentliche Bereicherung. Seit seiner Auflösung durch die FGSV im Jahre 2006 wird er als Arbeitskreis Straßenrecht am Lehrstuhl von Prof. Dr. Dr. Durner im Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn weitergeführt. Eine ausführliche Würdigung des Arbeitsausschusses wird Gegenstand des Forschungsseminars im Jahre 2008 sein.

Das Material für diesen Beitrag bestand ganz überwiegend aus den nicht veröffentlichten Niederschriften des LFA, die sich in ihrem Umfang zwischen knappen Ergebnisniederschriften von wenigen Seiten und ausführlichen Wortprotokollen mit bis zu 50 Seiten bewegen. So standen aus insgesamt 119 Sitzungen zwischen 1957 und 2007 Niederschriften mit geschätzten 3.000-3.500 Seiten zur Verfügung, wohlgermerkt ohne Anlagen! Diese waren nur teilweise vorhanden, sodass die Quel-

lenlage z. T. etwas von Zufälligkeiten abhing. Ich habe mich aber gleichwohl auf das Vorhandene beschränkt. Rückblickend halte ich das auch für mehr als ausreichend. Daneben konnte ich auf meine Erfahrungen aus der Teilnahme an insgesamt 32 Sitzungen in den Jahren 1989 bis 2005, davon acht als Vorsitzender, zurückgreifen.

B. Die Entstehungsgeschichte

Selbst wenn man den LFA seit dem 1. Januar 2005 als aufgelöst ansieht, kommt man auch dann auf eine Arbeitszeit des LFA von weit über 50 Jahren, wenn man die vor seiner offiziellen Gründung im Mai 1957 bestehenden informellen Arbeitsstrukturen der obersten Straßenbaubehörden der Länder und des BMV einbezieht.

Denn bereits bei der Erarbeitung des Fernstraßengesetzes (FStrG) Anfang der 50er Jahre arbeiteten BMV und Länder – wohl vor allem auf Initiative des BMV (Ernst A. MARSCHALL) – eng zusammen. Parallel zu den Arbeiten am Entwurf des FStrG, dem insoweit schon damals Pilotfunktion⁷ zukam, gründeten die Länder im Jahre 1952 einen Ausschuss für die Ausarbeitung eines Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz mit Teilnehmern aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Vorsitz), an dessen Sitzungen Marschall als Vertreter des BMV als ständiger Gast teilnahm. Dieser Musterentwurf sollte das in den Ländern fortgeltende Reichsrecht und die sonstigen altrechtlichen Bestimmungen⁸ ablösen und zusammen mit dem FStrG eine einheitliche Rechtsgrundlage für das gesamte Straßennetz der Bundesrepublik bilden. Die abschließende Sitzung⁹ fand im Oktober 1956 in Cochem statt.

Während der Arbeiten an dem Musterentwurf wie auch bei anderen Gelegenheiten wurde immer wieder erörtert, ob die Länder zur Erarbeitung von Richtlinien zum Vollzug des FStrG und allgemein des Straßenrechts nicht ein festes Gremium gründen sollten. So findet sich z. B. in der Niederschrift (nicht veröffentlicht) über eine Arbeitstagung der Straßenbaujuristen beim BMV am 18. Januar 1956 im Zusammenhang mit einem geplanten Erlass des BMV zu § 5 FStrG (Träger der Straßenbaulast) die Anregung MARSCHALLS (!) zur Bildung einer Kommission,

der neben Vertretern des BMV auch Vertreter der Länder angehören sollten. Es würde so eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ge-

⁶ Auch eine Nachfrage bei Google führt nicht viel weiter, ergibt aber immerhin neun Nennungen, von denen sich die meisten auf einige wenige Bundestagsdrucksachen zum Thema „Planungsbeschleunigung“ beziehen. Die bemerkenswerteste Nennung bei Google ist mit Sicherheit das Dankschreiben der seinerzeitigen LFA-Vorsitzenden Jutta SCHMIDT aus Mainz an das Weingut Buhl in Nierstein, wo im August 2003 die 108. Sitzung stattfand.

⁷ K. GRUPP, in: MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER, Bundesfernstraßengesetz (FStrG), 5. Auflage 1998, Vor § 1 Nr. 1. 1 (S. 29 f.).

⁸ Vgl. dazu H. KRÄMER, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Auflage 1999, Kap. 1 Rdnr. 5 ff.

⁹ Besprechung des Ausschusses für die Ausarbeitung eines Entwurfs von Länderstraßengesetzen am 26./27. Oktober 1956 in Cochem; vertreten waren die Länder BW, HE, NI, NW (Vorsitz), RP, SH sowie BMV.

währleistet werden. Man könnte auf diesem Wege auch andere Vorschriften vorbereiten, die für alle klassifizierten Straßen anwendbar sein sollen.

Bei der Sitzung der Länderarbeitsgruppe in Cochem im Oktober 1956 regte MARSCHALL wiederum an,

die Frage der Kostentragung bei Kreuzung öffentlicher Straßen durch einen noch zu bildenden Ausschuss für das Straßenbaurecht klären zu lassen.

Nach der abschließenden Beratung und Verabschiedung des Musterentwurfs vermerkt die Niederschrift von Cochem:

Abschließend stellte Ministerialdirigent Dr. BEINE (Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Düsseldorf) in Übereinstimmung mit den Beteiligten fest, dass der Länderausschuss für die Ausarbeitung eines Musterentwurfs von Länderstraßengesetzen seine Aufgabe im wesentlichen erfüllt hat. Der Meinungsaustausch im Rahmen dieses Ausschusses habe jedoch gezeigt, daß es notwendig ist, die anstehenden Fragen des Straßenbaurechts des Bundes und der Länder von Zeit zu Zeit in eingehender Aussprache zu klären. Diese Notwendigkeit bestehe besonders noch in den Jahren, in denen die Landesstraßengesetze von den gesetzgebenden Körperschaften der Länder behandelt werden. In den einzelnen Ländern wäre daher die Frage zu prüfen, ob ein ständiger Ausschuss für das Straßenbaurecht eingerichtet werden soll. Dieser Ausschuss sollte möglichst aus den Mitgliedern des bisherigen Ausschusses unter Einbeziehung der hierin nicht vertretenen Länder gebildet werden. Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Bildung eines Ausschusses übernehmen.

Diese Niederschrift bildet damit gleichzeitig die Gründungsurkunde des Länderfachausschusses Straßenbaurecht. Dass alle Länder dem Vorschlag nicht nur zugestimmt haben, sondern ihn bis heute auch mittragen, zeigt die 50-jährige Erfolgsgeschichte des LFA. So hat z. B. Bayern mit Schreiben vom Februar 1957 mit der Unterschrift des Leiters der Obersten Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern Folgendes mitgeteilt:

Die Fortsetzung der Tätigkeit des Länderausschusses für das Straßenbaurecht ist auch nach Auffassung der Obersten Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern notwendig. Die Einbeziehung der übrigen Länder, die bisher bei der Aufstel-

lung des Musterentwurfs für ein bundeseinheitliches Landesstraßengesetz noch nicht unmittelbar mitgearbeitet haben, ist wünschenswert und zweckdienlich. Das Land Bayern wird in diesem Ausschuss gern mitarbeiten.

Bei aller Begeisterung über die Kraft der Länder zur Selbstorganisation sollte man m. E. aber die Rolle des BMV und hier insbesondere die Überzeugungskraft von Ernst A. MARSCHALL nicht außer Acht lassen. Denn dieser hat durch die intensive Beteiligung der Länder schon an der erstmaligen Erarbeitung des FStrG und der folgenden Novellen doch ganz wesentlich dazu beigetragen, dass die juristischen Vertreter der obersten Straßenbaubehörden der Länder sowie der Landesämter einiger Länder und der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen zu einer gemeinsamen Struktur zusammengefunden haben. Diese hat über gelegentliche Treffen hinaus zu einem festen Arbeitsmodus geführt, der unter Einbeziehung des BMV das Straßenrecht der letzten 50 Jahre maßgeblich mitbestimmt hat.

Die 1. Sitzung des Ständigen Ausschusses der Länder für das Straßenrecht fand am 6./7. Mai 1957 in München unter dem Vorsitz von Nordrhein-Westfalen statt. Vertreten waren zehn Länder einschließlich des Saarlandes, das seit 1. Januar 1957 elftes Bundesland war; Berlin hatte nicht geantwortet. Der BMV war wie immer durch MR MARSCHALL vertreten. Von den nachgeordneten Behörden haben die Niedersächsische Straßenbaudirektion Hannover und die Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz Koblenz teilgenommen. Außerdem nahm für Bayern MR RÖTHLEIN als Vertreter der technischen Disziplin teil.

Zur Konstituierung des Ausschusses vermerkt die Niederschrift:

Ministerialdirigent Dr. BEINE verwies einleitend auf die nunmehr abgeschlossene Tätigkeit des von 4 Ländern der Bundesrepublik gebildeten Ausschusses für die Ausarbeitung eines Entwurfs von Länderstraßengesetzen und hob die praktische Notwendigkeit hervor, für die Zukunft einen Ständigen Ausschuss aller Länder für das Straßenbaurecht zu bilden, um grundsätzliche und gemeinsame Probleme des Straßenbaurechts in gemeinschaftlichen Besprechungen einer Lösung zuzuführen; die Arbeit des Ausschusses könne dabei auch eine Unterstützung des Referates für das Straßenbaurecht im Bundesverkehrsministerium darstellen.

Für die Tätigkeit des Ausschusses wurden folgende Grundsätze vereinbart:

- Jährlicher Wechsel der Geschäftsführung zwischen den Ländern nach dem Alphabet (allerdings trat schon beim ersten Mal Bayern an die Stelle von Baden-Württemberg aufgrund von „personaltechnischen Schwierigkeiten“, ein sich ständig wiederholender Fall, der fast zur Regel wurde!).
- Festlegung des Sitzungstermins jeweils in der vorhergehenden Sitzung mit der Möglichkeit von Ad-hoc-Sitzungen auf Antrag; der Tagungsort ist nicht an die Geschäftsführung gebunden, sondern soll von Sitzung zu Sitzung wechseln.
- Ministerialrat MARSCHALL soll bei den Sitzungen des „Ständigen Ausschusses“ immer als Gast zugezogen werden. Ministerialrat Marschall erklärt sich hierzu bereit.
- Für technische Fragen, die im Zusammenhang mit der Ausschussarbeit auftauchen, soll dem juristischen Gremium ein technischer Sachverständiger zur Verfügung stehen. Den technischen Sachverständigen wird jeweils dasjenige Land stellen, in dessen Gebiet die Sitzung stattfindet.

Im Ergebnis wurde dieser Grundsatz zwar eingehalten. Im Interesse der Kontinuität ergab sich im Laufe der Zeit aber die Praxis, dass zwei Ingenieurkollegen der Länder Bayern und Hessen als ständige Mitglieder des Ausschusses teilnahmen.

- Bildung eines „Arbeitsausschusses“ aus Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Niedersachsen mit dem BMV (MARSCHALL) als Gast. Die Mitgliedschaft soll unter allen Ländern dergestalt roulieren, dass jeweils ein Land ausscheidet und dafür ein anderes nachrückt. Der Vorsitz im Arbeitsausschuss liegt bei dem Land, das auch im Ständigen Ausschuss den Vorsitz innehat. An den Sitzungen können auch die anderen Länder bei für sie besonders interessierenden Fragen teilnehmen. Dem Arbeitsausschuss werden zunächst folgende Aufgaben zugewiesen:

- Behandlung der Kreuzungsrichtlinien mit Leitungen der öffentlichen Versorgung,
- Ausarbeitung von Planfeststellungsrichtlinien (Plafer),

- Ausarbeitung von Richtlinien für die Kostentragung gemeinsamer Maßnahmen in Ortsdurchfahrten (OD-Richtlinien-ODR).

Außerdem befasste sich der Ständige Ausschuss u. a. mit der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der Auftragsverwaltung.

Die Entstehungsgeschichte bestätigt zugleich das bereits in den Vorbemerkungen erwähnte Paradoxon, nämlich dass sich ein von den Ländern getragener Ausschuss vorwiegend mit Bundesthemen der Auftragsverwaltung befasst. In seiner Abschiedsrede für MARSCHALL¹⁰ in der 27. Sitzung am 15./16. Februar 1968 in Regensburg formuliert der Vertreter Niedersachsens, Dr. NEDDEN das treffend wie folgt:

Inzwischen war auf einer vom BMV einberufenen Tagung der Straßenbaujuristen die Notwendigkeit von Richtlinien zum FStrG, die wegen der Arbeit am Musterentwurf zwangsläufig hatten zurückgestellt werden müssen, erneut hervorgehoben. So kam dann in Cochem der Gedanke auf, einen ständigen Ausschuss für das Straßenbaurecht zu bilden.

Dadurch wird deutlich, dass für die Bildung des LFA die Erarbeitung von Bundesrecht von Anfang an mindestens den gleichen Stellenwert hatte wie die Arbeit am Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz. In seinen Gedanken zum Musterentwurf 1976¹¹ führt NEDDEN ergänzend aus:

Wie Ihnen bekannt ist, besteht zwischen den obersten Straßenbaubehörden der Länder und dem Bundesverkehrsministerium seit Jahrzehnten eine enge Zusammenarbeit im Länderfachausschuss Straßenbaurecht, der jährlich in regelmäßigen Zeitabständen etwa 3 bis 4-mal zusammentritt, um gemeinsam aktuelle Probleme des Straßenbaurechts zu erörtern und die zur Durchführung des FStrG erforderlichen Verwaltungsvorschriften vorzubereiten. Selbstverständlich wurde in diesem Gremium auch der Referentenentwurf für das 2. FStrÄndG eingehend behandelt, bevor er von der Bundesregierung

¹⁰ Übersandt mit Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 15. Mai 1968 an die Mitglieder des LFA Straßenbaurecht (nicht veröffentlicht).

¹¹ G. NEDDEN: Gedanken zur Änderung der Landesstraßengesetze im Anschluss an das 2. FStrÄndG, in: BLÜMEL, Aktuelle Probleme des Straßensrechts, Heft 12 der Schriftenreihe Straßensrecht der Forschungsgesellschaft für das Straßenswesen, 1978.

verabschiedet und den Gesetzgebungsorganen zu-geleitet wurde.

Trotz dieses Übergewichtes der Bundesthemen ist der BMV „nur“ Gast, wenn auch diese scheinbare Sonderrolle in all den Jahren nie thematisiert wurde. Im Gegenteil wirkten seine Vertreter immer gleichberechtigt an allen Ausarbeitungen und Beschlüssen mit, was bis zum zeitweisen Vorsitz von Bundesvertretern in einzelnen Unterausschüssen ging (MR KASTNER im UA Anbau sowie MR SCHROETER und MR SCHWEINSBERG im UA Kreuzungsrecht). Diese nur scheinbar mindere Sonderrolle hat gleichwohl unbestreitbare Vorteile für den BMV. Denn anders als bei seinen Dienstbesprechungen mit den Ländern obliegt im LFA die gesamte Arbeit der Organisation der Tagungen den Ländern; auch die Gewinnung von Fachleuten für einzelne Aufgabenbereiche, z. B. für die Arbeit an Richtlinien, gestaltet sich für die Länder dezentral viel leichter, als wenn dies der BMV allein bewerkstelligen müßte.

C. Erster Exkurs: Der Arbeitsausschuss und die Arbeit in den Unterausschüssen

Der Arbeitsausschuss hat zwischen Juni 1957 und Dezember 1959 insgesamt neun Sitzungen abgehalten und dabei wichtige Angelegenheiten behandelt. Dazu gehören Themen wie die Entwürfe für die Planfeststellungsrichtlinien und die Nutzungsrichtlinien, wichtige Fragen des Rechts der Versorgungsleitungen wie die Allgemeinen Vertragsbedingungen und das Muster für einen Rahmenvertrag sowie Fragen der Kostenteilung zwischen Straße und Anlagen der Deutschen Bundesbahn. Teilnehmer waren neben den vom Ständigen Ausschuss benannten Ländervertretern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen) und den Vertretern des BMV (MARSCHALL und KODAL) als Gäste jeweils ein Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen, des Landschaftsverbandes Rheinland und des Niedersächsischen Landesamtes sowie ein technischer Beamter aus Bayern. Parallel dazu arbeiteten aber bereits weitere vom Ständigen Ausschuss gebildete Unterausschüsse, wie z. B. der UA „Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten“ und der UA „Kreuzungsrichtlinien für Versorgungsleitungen“, der Vorläufer des späteren UA „Versorgungsleitungen“. Neben seiner Arbeit an der Sache hat der Arbeitsausschuss allerdings in seiner letzten

Sitzung am 14./15. Dezember 1959 in Würzburg auch einen Vorschlag gemacht, der bis heute seine Wirkung entfaltet. Aufgrund eines Schreibens von MDirig Golz aus dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr Nordrhein-Westfalen vom 3. November 1959 machte er nämlich dem Ständigen Ausschuss den Vorschlag, sich künftig „Länderfachausschuss Straßenbaurecht“ zu nennen. Diesen Vorschlag hat der Ständige Ausschuss in seiner darauf folgenden 5. Sitzung am 18./19. Mai 1960 in Bonn einhellig gebilligt.

Trotz seiner umfangreichen Tätigkeiten in nur zweieinhalb Jahren beschloss der LFA in seiner 5. Sitzung im Mai 1960 in Bonn gleichwohl, den Arbeitsausschuss aufzulösen und stattdessen bei Bedarf Unterausschüsse einzusetzen. Die Niederschrift nennt dazu als Begründung:

Das bisherige Nebeneinander von Ständigem Ausschuss und Arbeitsausschuss habe den Nachteil, daß mit Rücksicht darauf, daß nicht alle Länder im Arbeitsausschuss mitwirken, die vom Arbeitsausschuss behandelten Gegenstände nochmals im Ständigen Ausschuss durchberaten werden müssen, was zu einer gewissen Schwerfälligkeit und Doppelarbeit geführt habe.

Hier wird erstmals eine Frage thematisiert, nämlich das Nebeneinander des LFA als Plenum und der verschiedenen Unterausschüsse, die in der weiteren Arbeit des LFA immer wieder zu Diskussionen über sein Selbstverständnis geführt hat.¹²

Der LFA Straßenbaurecht hat es nämlich als Ausschuss auf der Ministerialebene immer in erster Linie als seine Aufgabe angesehen, im Rahmen der politischen Vorgaben die rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Dabei ist es gleichermaßen das Interesse der Länder wie des Bundes, für die Bundesfernstraßen eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Angesichts der zwischen Bund und Ländern bis heute umstrittenen Frage der Zulässigkeit allgemeiner Weisungen (neben den allgemeinen Verwaltungsvorschriften)¹³ ist bei der Bundesauftragsverwaltung für die

¹² Vgl. dazu auch das in der 96. Sitzung im Oktober 1996 verteilte Schreiben von MR a. D. KRÄMER (BMV) an den LFA-Vorsitzenden MR RESCHKE (NW) vom 25. Oktober 1996 zur Arbeit des LFA und seiner Unterausschüsse (nicht veröffentlicht).

¹³ Vgl. dazu die Diskussion in der Föderalismuskommission; s. nachfolgend unter Nr. 12.

Bundesfernstraßen schon frühzeitig bei allen Beteiligten der Konsens zustande gekommen, Richtlinien und Grundsatzentscheidungen einvernehmlich abzustimmen. Diese Praxis hat sich bewährt; sie bildet gewissermaßen das Kernstück der Arbeit des LFA. Sie kann aber nur dann Bestand haben, wenn im Plenum des LFA tatsächlich eine rechtliche Diskussion stattfindet. In der Vergangenheit hat sich aber die eigentliche Grundsatzarbeit zunehmend in die Unterausschüsse verlagert, die für folgende fünf Themenbereiche als ständige Gremien gebildet wurden: Anbau und Sondernutzung, Kreuzungsrecht, Ortsdurchfahrten, Planfeststellung und Umweltschutz, Versorgungsleitungen. Dazu kommt der jeweils vorübergehend tagende Unterausschuss Musterentwurf, vgl. dazu unter Nr. 6. Die Häufigkeit ihrer Sitzungen richtet sich nach dem jeweiligen Arbeitsanfall. Ihre Vorsitzenden und die Mitglieder (je ca. 8 bis 10) bestellt der LFA auf Dauer. Sie kommen aus der Mitte des LFA sowie aus den Straßenbauverwaltungen. Im Unterausschuss Kreuzungsrecht sind ferner das Eisenbahnbundesamt und die Deutsche Bahn als ständige Gäste vertreten. Zu ihren Aufgaben, die ihnen jeweils vom LFA zugewiesen werden, gehört die Grundlagenarbeit, z. B. an Gesetzentwürfen oder bei der Umsetzung neuer Gesetze und wichtiger Entscheidungen der Obergerichte für die tägliche Praxis etwa durch die Formulierung von Richtlinien. Es ist einsichtig, dass eine derartige Arbeit im Hinblick auf die dafür notwendige Spezialisierung der Teilnehmer und auch im Hinblick auf die Teilnehmerzahl des LFA (ca. 30-35 Personen) nur in solchen kleinen Untergruppierungen effektiv geleistet werden kann. Gleichwohl besteht aber die Gefahr, dass das Plenum die dort gefundenen Ergebnisse häufig nur noch zustimmend zur Kenntnis nimmt, ohne eine eigene Debatte in der Sache zu führen. Das mag den Interessen der Kolleginnen und Kollegen aus den Unterausschüssen entgegenkommen, die sich so eine weitere Diskussion bereits bekannter Standpunkte ersparen, und einem rationellen Verfahrensablauf in den ohnehin

zeitlich meist sehr knapp kalkulierten Sitzungen des LFA dienen. Es kann aber den eigentlichen Zweck der LFA-Sitzungen in Frage stellen, nämlich den fundierten Austausch von Rede und Gegenrede unter allen LFA-Mitgliedern und mit dem BMV, und kann damit zu einer Verarmung der Arbeit im Plenum des LFA führen.

D. Zweiter Exkurs: Der Deutsche Straßenbauverband¹⁴

Schon ca. dreißig Jahre vor der Gründung des LFA schufen die Straßenbauverwaltungen der Länder erstmals ein ständiges Gremium zur Zusammenarbeit. Dies geschah allerdings unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen. Denn trotz der starken Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs Anfang des 20. Jahrhunderts fehlte bis in die Dreißigerjahre eine zentrale Reichsbehörde für die Fragen des Straßenverkehrswesens und eine Straßen- und Wegegesetzgebung des Reiches. Erst mit der Berufung des Generalinspektors für das deutsche Straßenwesen wurde erstmalig eine solche Stelle geschaffen.¹⁵ Bereits in den Jahrzehnten davor gab es Versuche, diesen Mangel einer zentralen Stelle durch gemeinsame Länderinitiativen auszugleichen. So formierte sich nach dem Ersten Weltkrieg die Konferenz der Landesbauverwaltungen der westlichen Provinzen in Preußen, die zu regelmäßigen Treffen zusammentrat. Aus dieser heraus wurde dann die Anregung gegeben, diese Zusammenarbeit zu einem ständigen Zusammenschluss der Straßenverwaltungen aller deutschen Länder auszubauen. Dieser Vorschlag führte dann im Jahre 1921 zur Gründung des Deutschen Straßenbauverbandes, in dem die Straßenbauverwaltungen aller deutschen Länder durch ihre leitenden Baubeamten vertreten waren. Der Reichsverkehrsminister entsandte ebenfalls Vertreter als Gäste. Ziel des Verbandes war es, im Wege der Selbstverwaltung die Neugestaltung des deutschen Straßenwesens zu erreichen. Schon bei den Gründungsverhandlungen wurde auf Sparsamkeit, Beschränkung der Konferenzen, Vermeidung von Bereisungen weiter Landesteile und ähnlicher Feste (!) sowie auf eine Einschränkung der Teilnehmer an den Zusammenkünften besonders hingewiesen. In den Jahren von 1922 bis zur Selbstauflösung im Jahre 1933 sind von dem Verband wesentliche Anregungen ausgegangen. Gleich zu Beginn gab er gegenüber dem Reichsverkehrsminister eine Stellungnahme zur Einführung einer allgemeinen Kraftfahrzeug-

¹⁴ Vgl. dazu im Einzelnen die Abhandlungen von C. WIENECKE, Entwicklungskritische Betrachtung des deutschen Straßenwesens in den Jahren 1871-1945, S. 10 ff., und von L. BAUMEISTER, Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts, S. 23 f.; beide veröffentlicht in: Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Neue Folge Hefte 28 und 31, Bielefeld, 1956 und 1957.

¹⁵ § 5 des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens „Reichsautobahnen“ vom 27. Juni 1933 (RGBl II S. 509).

steuer ab, in der er sich (schon damals!¹⁶) für die Zweckbindung der Steuereinnahmen für den Straßenbau aussprach. Diese Empfehlung wurde dann auch tatsächlich Gesetz. Weitere Grundlagenarbeit leistete der Verband u. a. in den Jahren 1924/25 mit der erstmaligen Durchführung einer Verkehrszählung nach von ihm erarbeiteten Leitsätzen sowie mit der planerischen Darstellung eines Durchgangsstraßennetzes, das auf Grund der Ergebnisse der Verkehrszählung den Ausbau der wichtigsten Durchgangsstraßen vorschlug. Daneben gab der Verband auf Grund von Versuchsfahrten auf einer von ihm initiierten Versuchsstrecke technische Regelwerke zum Deckenbau heraus, die die nachfolgende Gesetzgebung zum Kraftfahrzeugverkehr maßgeblich beeinflusste. Die Berufung des Generalinspektors als zentrale Reichsbehörde für das Straßenwesen war dann Anlass für die Länder zur Auflösung des Verbandes. Bei aller Unterschiedlichkeit der Ausgangssituation ist es doch sicher berechtigt, diesen von den Ländern getragenen Verband von seiner selbst gewählten Aufgabenstellung und von seinen Arbeitsergebnissen her als Vorläufer sowohl des LFA als auch der Leiterkonferenz Straßenbau der Länder (LKS) zu bezeichnen.

E. Das Stichwortverzeichnis

Angesichts des überreichen Materials der Niederschriften stellte sich mir zwangsläufig die Frage, wie man für eine halbwegs angemessene Darstellung und Würdigung des LFA und seiner Arbeit systematisch an die vergangenen 50 Jahre herangehen sollte.

Hier kommt nun ein Hilfsmittel ins Spiel, das der LFA selbst schon frühzeitig entwickelt hat, um seine Arbeitsergebnisse transparent zu erhalten und damit auch die Kontinuität seiner Arbeit zu sichern. Die Rede ist von dem Stichwortverzeichnis, dessen Erstellung und systematische Pflege und Fortführung untrennbar mit zwei prominenten Namen aus der LFA-Runde verbunden sind:

Unter TOP 7 Stichwortverzeichnis vermerkt die Niederschrift der 43. Sitzung am 10./11. Mai 1973 in Trier:

Hierzu teilte Herr Wendrich mit, daß der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten damit begonnen habe, an Hand der Niederschriften des Länderfachausschusses ein Stichwortverzeichnis anzufertigen. Es habe sich dabei herausgestellt, daß diese Arbeit wesentlich schwieriger ist, als man angenommen habe. Es werde noch einige Zeit dauern, bis das Verzeichnis den Ländern zur Verfügung gestellt werden kann. Allgemein wurde anerkannt, daß die schwierige Erstellung des Verzeichnisses eine verdienstvolle Leistung des Niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten ist.

Dass damit offenbar einem allgemeinen Bedürfnis entsprochen wurde, zeigt die Niederschrift der 55. Sitzung am 3./4. Februar 1977 in Kaiserslautern. Unter TOP 13.1 ist dort festgehalten:

... beschließt der LFA, das bestehende Stichwortverzeichnis zu den LFA-Sitzungen weiterzuführen. Das jeweils den Vorsitz führende Land soll die notwendigen Ergänzungen vornehmen.

Als bisher letzten Hinweis vermerkt schließlich die Niederschrift der 84. Sitzung am 26./27. April 1990 in Berlin unter TOP 24 c:

Ltd. LVD Neutzer hat dankenswerterweise das Stichwortverzeichnis erstellt und auf dem laufenden gehalten; es ist beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe in EDV gespeichert. Der LFA begrüßt diese Leistung und hält die Fortführung für wünschenswert. Das jeweils vorsitzende Land soll künftig nach Ablauf des Vorsitzes das Verzeichnis fortführen und die Änderungen dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe mitteilen.

Zwischenzeitlich war das Stichwortverzeichnis wohl etwas in Vergessenheit geraten, bis sich dann der LFA in seiner 106. Sitzung im August 2001 in Paderborn wieder seiner annahm und die jeweiligen Vorsitzenden an ihre Pflichten zur Fortführung erinnerte. Mittlerweile ist allerdings die EDV-Ausstattung aller Straßenbaubehörden so weit fortgeschritten, dass zumindest die zentrale Sammlung der Daten beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe wohl nicht mehr nötig ist.

Heute besteht das Stichwortverzeichnis (Stand 1. August 2007) aus einem Konvolut von 65 Seiten mit insgesamt 1.200 Stichworten und 2.895 Fundstellen. Schon eine erste zahlenmäßige Auswertung zeigt die Arbeitsschwerpunkte auf. So finden sich insgesamt 1.293 Fundstellen, die sich auf die

¹⁶ Die Parallelen zur heutigen Debatte um die Einführung einer allgemeinen Straßenmaut sind unübersehbar!

Arbeit des LFA an Richtlinienentwürfen beziehen, in den Arbeitsbereichen der Unterausschüsse Anbau und Sondernutzung, Kreuzungsrecht, Ortsdurchfahrten, Planfeststellung sowie Versorgungsleitungen. Das Thema Planfeststellung, meist aufgehängt an der neuesten Rechtsprechung findet sich an 294 Fundstellen, die ab Mitte der 80er Jahre immer dichter aufeinanderfolgen; der Verkehrslärm bringt es auf 129 Nennungen, und zwar vor allem in der Zeit vor dem Erlass der 16. BImSchV (VerkehrslärmschutzV) im Jahre 1990. Das Thema Umwelt schließlich bringt es bisher auf genau 200 Nennungen in zeitlich immer engerer Reihenfolge etwa ab Mitte der 90er Jahre. Sicherlich lässt sich von der Zahl der Fundstellen nicht unmittelbar auf den Umfang oder auf die Schwierigkeit der dahinter verborgenen Arbeitsmaterie schließen. Denn auch einzelne oder wenige Nennungen wie z. B. das Planungsvereinfachungsgesetz (4) oder das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (9) waren oder sind immer wieder mit erheblichem Arbeitseinsatz insbesondere auch der Unterausschüsse verbunden. Auch das Thema Sofortvollzug kraft Gesetzes (§ 17 Abs. 6a FStrG) hat nur eine einzige Fundstelle in der 92. Sitzung am 13./14. September 1994 in Würzburg und hat doch erhebliche Arbeit gemacht. Umgekehrt war auch das Weisungsrecht des Bundes in der Auftragsverwaltung nur Thema zweier Sitzungen im Jahre 1982. Anscheinend spielt es seither keine Rolle mehr!

Insgesamt zeigt das Stichwortverzeichnis die ganze Bandbreite der juristischen Arbeit in der Straßenbauverwaltung. Es dürfte in den letzten 50 Jahren wohl kein straßenrechtliches Thema von Belang gegeben haben, das nicht seine Spuren in der Arbeit des LFA und damit auch im Stichwortverzeichnis hinterlassen hätte.

F. Der Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz

Eines der Themen, das zwar im Stichwortverzeichnis nur mit ganzen drei Nennungen erfasst, gleichwohl aber von zentraler Bedeutung ist für Arbeit und Selbstverständnis des LFA, ist der Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz. Seine erstmalige Erarbeitung durch eine kleine Länderarbeitsgruppe ab 1952 parallel zu den Arbeiten am FStrG war letztendlich – wie oben dargestellt – die Initialzündung für die Gründung des Ständigen Ausschusses der Länder für das Straßenbaurecht. Das Ziel dieser Ar-

beiten formulierte die abschließende Arbeitstagung der Leiter und Straßenbaujuristen der obersten Straßenbaubehörden der Länder im März 1956 in Baden-Baden in einer Entschließung wie folgt:

Der vorliegende Musterentwurf wird den Ländern als Grundlage für die von ihnen zu erlassenden Landesstraßengesetze empfohlen. Um die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Straßenwesens herzustellen, sollten die Grundsätze und Rechtsinstitute möglichst in der Fassung der einzelnen Vorschriften des Musterentwurfs übernommen werden. Damit wäre auch die notwendige Angleichung an das BFStrG erreicht.

Bei den Arbeiten am Musterentwurf wurde auch die Frage intensiv erörtert, ob die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 22 GG weiter reiche als die in Art. 90 GG genannten Bundesstraßen des Fernverkehrs.¹⁷ Die Länder verwahrten sich nachdrücklich dagegen, dass der Bund eine weitergehende Gesetzgebungskompetenz im Straßenrecht für sich in Anspruch nehme. Dazu vermerkt dieselbe Niederschrift u. a.:

Die Zuständigkeit der Länder zur Regelung der im Musterentwurf behandelten Materie ist nach dem Grundgesetz gegeben, zumal auch der Bund sich auf die Regelung der Rechtsverhältnisse der Bundesfernstraßen beschränkt hat. Im übrigen ist die Regelung der Rechtsverhältnisse aller anderen öffentlichen Straßen, einschließlich der Gemeindestraßen, nur unter Ausschöpfung der landesgesetzlichen Kompetenzen möglich. Die in andere Richtung gehenden Tendenzen für eine Ausweitung der Bundesgesetzgebung sind abzulehnen.

Auch der Vertreter des BMV bemerkte dazu,

daß unabhängig von der Auslegung des Begriffs der „Landstraßen des Fernverkehrs“ im Sinne des Art. 74 Nr. 22 GG die Zuständigkeit der Länder auf jeden Fall gegeben sei, weil der Bund von einer durch den Erlaß des FStrG etwa noch nicht ausgeschöpften Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht habe.

Eine erste grundlegende Überarbeitung erfuhr der Musterentwurf im Anschluss an die zweite FStrG-Novelle,¹⁸ die umfangreiche Änderungen bei den

¹⁷ Vgl. dazu GRUPP (o. Fn. 7) § 1 Rn.1 – ablehnend dazu KRÄMER (o. Fn. 8) Kap. 2 Rn. 10.6.

¹⁸ Zweites FStrÄndG vom 4. Juli 1974 (BGBl I S.1401).

Regelungen für die Ortsdurchfahrten, für das Anbaurecht und die Anliegerrechte, für die Kreuzung von Straßen mit Gewässern sowie für die vorzeitige Besitzeinweisung und für die Planfeststellung gebracht hatte. Noch während der Arbeiten an der FStrG-Novelle beauftragte der LFA einen Unterausschuss unter Vorsitz des Kollegen Böhm aus Wiesbaden,

einen Musterentwurf für die Novellierung der Länderstraßengesetze auszuarbeiten mit dem Ziel, eine möglichst weitgehende Angleichung an die neuen Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes herbeizuführen und zugleich eine Vereinheitlichung der Länderstraßengesetze anzustreben.

Der neu gefasste Musterentwurf wurde in der 53. Sitzung im Mai 1976 verabschiedet und den Ländern zur Anwendung empfohlen. Dabei wies Böhm erneut darauf hin,

*daß mit dem Entwurf Anhaltspunkte für eine Vereinheitlichung der Länderstraßengesetze bei deren Novellierung gegeben werden sollen ... Richtschnur soll eine möglichst weitgehende Angleichung an die Vorschriften des 2. FstrÄndG sein.*¹⁹

Eine weitere und bisher letztmalige Überarbeitung des Musterentwurfes fand dann in den Jahren 1990/91 aus einem ganz anderen Beweggrund statt. Mit der Herstellung der deutschen Einheit wurde durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl II S. 885) nicht nur das FStrG des Bundes im Gebiet der neuen Länder übergeleitet, sondern es ergab sich für diese auch die Notwendigkeit, eigene Länderstraßengesetze zu erarbeiten. Im Zuge der Verwaltungshilfe nach Art. 15 des Einigungsvertrages und auf Bitten der neuen Länder beauftragte daher der LFA in seiner Sitzung am 2./3. Oktober 1990 in Xanten eine Arbeitsgruppe

unter Leitung des Kollegen Kern aus Hessen und unter Beteiligung der Vorsitzenden aller Unterausschüsse und des BMV mit der Überarbeitung des Musterentwurfs,²⁰ die dann in der 86. Sitzung im September 1991²¹ in Nürnberg verabschiedet werden konnte. Eingearbeitet wurden auch erste Elemente der Planungsbeschleunigung wie z. B. die Plangenehmigung entsprechend § 4 VerkPBG, während aus damaliger Sicht darauf verzichtet wurde, Regelungen zur Umsetzung der UVP-Richtlinie aufzunehmen mit der Begründung, dass Schnellstraßen im Sinne der Richtlinie in der Regel nicht auf landesrechtlicher Grundlage geplant würden.

Mit dem Musterentwurf 1991 konnte der LFA ganz wesentlich dazu beitragen, dass auch die in den Jahren 1993/94 erlassenen Straßengesetze der neuen Länder so wie alle anderen auch

*sowohl hinsichtlich der Ausbildung der wesentlichen Rechtsinstitute als auch im Aufbau untereinander weitgehend – im beschränkten Umfang auch mit dem Bundesfernstraßengesetz vergleichbar*²²

sind.

G. Die Richtlinienarbeit

Neben der Arbeit am Musterentwurf und am FStrG wurde sehr bald die Erarbeitung von Richtlinien aller Art zum Vollzug des FStrG und gleichberechtigt daneben auch zum Vollzug der im Laufe der 50er Jahre in Kraft tretenden Länderstraßengesetze zu dem wesentlichen Aufgabenbereich des LFA. Die Fundstellen des Stichwortverzeichnisses dazu reichen von der zweiten Sitzung im Jahre 1957 bis zur 118. Sitzung im Jahre 2007. Dass dies auch und vor allem im Interesse des BMV selbst lag, ist einsichtig, hätte dieser es doch angesichts seiner stets knappen personellen Kapazitäten wohl kaum geschafft, die notwendigen Vollzugshinweise nach Inkrafttreten des FStrG in angemessener Zeit selbst zu erarbeiten. So verwundert es nicht, dass eine der ersten dokumentierten Anregungen zur Bildung eines entsprechenden Arbeitskreises für die Richtlinienarbeit die bereits oben zitierte Äußerung von Marschall vom Januar 1956 zur Erarbeitung von Richtlinien zu § 5 FStrG ist.

Dementsprechend erteilte dann auch der Ständige Ausschuss bereits in seiner 1. Sitzung im Mai 1957 in München dem neu gegründeten Arbeitsausschuss umfangreiche Aufträge zur Erarbeitung von

¹⁹ Vgl. dazu z. B. für Bayern: J. KERSTEN: Die Fortentwicklung des bayerischen Landesstraßenrechts, BayVBl 1981, 745.

²⁰ Vgl. dazu J. KERN: Überarbeitung des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz, in: Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 105 3. Auflage 1993, S. 75; dort sind auch die Musterentwürfe 1976 und 1991 samt Begründung abgedruckt auf S. 391 ff., S. 415 ff.

²¹ Eine frühere Behandlung im LFA war nicht möglich, weil die für April 1991 terminierte LFA-Sitzung wegen der Arbeit in der von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe „Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen“, an der vorwiegend ebenfalls LFA-Mitglieder beteiligt waren, abgesetzt werden musste.

²² KRÄMER (o. Fn. 8) Kap. 1 Rn 11.3 und Kap. 2 Rn 37.2

Richtlinien.²³ Aus diesen Aufträgen wird auch schon deutlich, welche Arbeitsbereiche die Richtlinienarbeit vor allem betraf. Zum einen behandeln die Richtlinien das Verfahren zum Bau von Straßen, v. a. sind das natürlich die PlafelR, aber ebenso auch die Lärmschutzrichtlinien. Zum anderen handelt es sich um Bereiche, in denen die Interessen und Bedürfnisse verschiedener Aufgabenträger aufeinandertreffen und gerecht gegeneinander abgewogen und ausgeglichen werden müssen. Das können z. B. die Baulastträger verschiedener Verkehrswege sein, für deren Behandlung die ODR-Richtlinien (ODR) und die Kreuzungsrichtlinien entsprechende Arbeitshilfen geben. Das können aber auch, wie die Inhaber der verschiedensten Leitungsrechte, Träger von öffentlichen Versorgungsaufgaben sein, die für ihre Aufgabenerfüllung auf die Nutzung der Straßen als Leitungstrassen angewiesen sind. Schließlich ist hier das weite Feld der Ansprüche der Anlieger von Straßen auf Anbau und Zufahrt zu nennen. Allen diesen Bereichen gemeinsam ist der Umstand, dass es hierbei nicht nur um einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Nutzungsansprüche, sondern vor allem auch um meist hohe Kosten geht, die gerecht auf die verschiedenen Aufgabenträger und Nutzungsberechtigten aufgeteilt werden müssen. In allen diesen genannten Bereichen hat der LFA in den vergangenen Jahrzehnten hervorragende Arbeit geleistet, die nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet ist, dass – mit Ausnahme des besonderen Gebietes Planfeststellung – um die genannten Arbeitsbereiche weder besonders zahlreiche noch gar spektakuläre Prozesse geführt wurden, die zu einer wesentlichen Veränderung der einschlägigen Richtlinien und sonstigen Arbeitshilfen gezwungen hätten.

Die erfolgreiche Arbeit des LFA wird aber auch dadurch verdeutlicht, dass der BMV mit zwei Ausnahmen auf seine Steuerungsmöglichkeiten aus Art. 85 GG durch den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften völlig verzichtet hat. Und auch die Geschichte dieser beiden Ausnahmen, nämlich der 1. und der 2. AVVFStr aus den Jahren 1951 und 1956 zeigt, dass sich der BMV statt einer immer wieder diskutierten Novellierung dieser beiden Bestimmungen voll auf die Arbeit des LFA abstützte, dokumentiert durch die intensive Mitarbeit von Vertretern des BMV in den einschlägigen Gremien und Unterausschüssen des LFA.²⁴

Aber auch die Länder waren sich der wertvollen Arbeit des LFA für den Bereich des Landesstraßenrechts durchaus bewusst. Denn schon in der ersten

Sitzung des Ständigen Ausschusses im Mai 1957 monierte der bayerische Vertreter die Herausgabe zahlreicher Erlasse des BMV nach Inkrafttreten des FStrG,

die die erforderliche Abstimmung mit den Ländern vermissen ließen. Es sei notwendig, daß diese Erlasse auch die Absichten der Länder berücksichtigten, da sie nach Möglichkeit zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung auch für den Bereich der Landstraßen I. Ordnung und ggfs. auch Landstraßen II. Ordnung übernommen werden sollten.

Er stellte aber auch die Frage,

ob nicht ein erheblicher Teil dieser Erlasse in der Form einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift ergehen müßte, ...

ein Thema, das in späteren Sitzungen allenfalls noch nachrichtlich behandelt wurde.

Bemerkenswert ist die Antwort Marschalls, die im Grunde bereits vorab die künftige Zusammenarbeit von BMV und LFA skizziert:

Ministerialrat Marschall hielt dem entgegen, daß die Grenze zwischen allgemeiner Verwaltungsvorschrift und Erlaß nicht eindeutig festzulegen sei und daß daher beim Bundesminister für Verkehr die Neigung bestehe, Weisungen zunächst in Form von Erläsen zu geben, wobei dann die Länder die Möglichkeit hätten, hiergegen Bedenken anzumelden. Er glaube, daß der Bundesrat überfordert würde, wenn die Vielzahl der erforderlichen Regelungen immer als allgemeine Verwaltungsvorschrift ergehen müßte.

Hier wird deutlich, dass die Länder nicht nur die wertvolle ständige Zusammenarbeit mit dem BMV im Ständigen Ausschuss im Blick hatten, sondern auch die Möglichkeit, auf diesem Wege schon beim Entstehungsprozess der einzelnen Richtlinien und Hinweise ihren Einfluss geltend machen zu können, und zwar sowohl im Hinblick auf deren Anwendbarkeit auch im Landesstraßenrecht als auch im Hinblick auf eine Einflussnahme auf die Arbeit des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung. ZECH bringt das auf den bemerkenswerten Nenner:

²³ Vgl. dazu oben unter Nr. 2

²⁴ Vgl. dazu nachfolgend Nr. 8 Dritter Exkurs: Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (1. und 2. AVVFStr).

Die Länder haben die Richtlinien usw. regelmäßig übernommen, welche gemeinsam erarbeitet waren, insbesondere ein Ergebnis darstellten, zu dem man selbst ebenfalls gekommen wäre.²⁵

Anfang der 80er Jahre nahm sich dann auch die Ständige Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder (StäKo – die spätere LKS) des Themas an, indem sie forderte, dass Richtlinienentwürfe, die der LFA gebilligt hat, vor ihrer Herausgabe durch den BMV auch von ihr gebilligt werden müssten. Hintergrund dieser Forderung war die Feststellung, dass in einigen Ländern die Abstimmung zwischen dem Leiter der Straßenbauverwaltung und den juristischen Mitgliedern des LFA aus den jeweiligen Ländern auf Grund der Organisationsform nicht immer möglich sei.

Die überwiegende Mehrheit der Länder sprach sich zwar dafür aus, das bisherige Verfahren (also direkter Verkehr zwischen LFA und BMV und Herausgabe durch den BMV dann ohne vorherige förmliche Beteiligung der StäKo/LKS) beizubehalten, nicht zuletzt mit dem verfassungsrechtlichen Argument, dass eine förmliche Abstimmung zwischen Bund und Ländern ohnehin nur im Verfahren zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG möglich sei. Auch der BMV bestand zunächst auf der Beibehaltung des bisherigen Verfahrens:

... Bei dieser Gelegenheit möchte ich festhalten, daß ich bisher davon ausgehen konnte, daß die Ländervertreter im LFA Straßenbaurecht einen Richtlinienentwurf erst verabschiedet haben, nachdem sie innerhalb ihrer Länder die erforderlichen Abstimmungen, und zwar je nach Bedeutung der Richtlinie unter Einschluß der Leiterebene, durchgeführt hatten ... Mit dieser Arbeitsweise fördert auch der LFA ... in hohem Maße die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit der Straßenbauverwaltung. Diese bewährte Verfahrensweise sollte daher auch künftig beibehalten werden. Das entspricht auch dem Beschluß der Bundesregierung vom 13. Juli 1983 zur Entbürokratisierung, Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.²⁶

Gleichwohl gab der BMV im Ergebnis aber für die Zukunft nach, sodass heute keine Richtlinie des BMV das Licht der Welt erblicken kann, die nicht vorher von den Leitern der Straßenbauverwaltungen der Länder förmlich abgesegnet worden ist.²⁷

Bei einer Bewertung der Richtlinienarbeit kann zunächst darauf zurückgegriffen werden, dass

quantitativ betrachtet die Arbeit des LFA an Richtlinien im Stichwortverzeichnis mit 1.293 Fundstellen zu Buche schlägt; das sind immerhin rd. 45 % aller Nennungen. Daran kann man bereits die Bedeutung der Richtlinien für die tägliche Arbeit der Auftragsverwaltung ablesen. Eine bis heute zutreffende Bewertung hat darüber hinaus bereits der erste Bundesverkehrsminister der Bundesrepublik Dr. SEEBOHM in einem Schreiben vom 17. Februar 1962 an seine Kollegen in Hessen und Nordrhein-Westfalen gegeben, in dem er die Bedeutung der Richtlinien und damit auch die Aufgabe des LFA wie folgt würdigt:

... Die „Flut“ von Richtlinien, die Ihre Sorge erregt, ist nämlich durch die Änderungen notwendig geworden, die die Novelle zum Bundesfernstraßengesetz gebracht hat... Die meisten der besagten Richtlinien sind nicht neu; sie bringen lediglich die bisherigen Vorschriften auf den neuesten Stand. Ihre Überarbeitung geschah im besten Einvernehmen mit dem Länderfachausschuß Straßenbaurecht. Ich teile die vom Ausschuß vertretene Auffassung und halte sie für richtig, nicht durch Änderungserlasse die alten Richtlinien zu ergänzen, sondern vielmehr völlige Neufassungen herauszugeben ...

Das Bundesfernstraßengesetz ist kein perfektionistisches Gesetz. Es enthält allgemeine Regelungen und bestimmt die große Linie, überläßt aber die Einzelausgestaltung der Verwaltung. Daher erschien es zweckmäßig und notwendig, für seine Handhabung Richtlinien zu geben, um so der Verwaltung die Arbeit zu erleichtern. Die Form der Richtlinie wurde gewählt, weil sie gegenüber der Rechtsverordnung den Vorzug hat, daß die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen den jeweiligen Verhältnissen schneller angepaßt werden können.

Eine bessere Würdigung der Arbeit des LFA auf diesem Gebiet kann man wohl auch heute noch nicht abgeben!

²⁵ J. ZECH: Zuständigkeiten bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder und Gemeinden, DVBl 1987, 1089.

²⁶ Schreiben des BMV vom 23. Dezember 1983 (StB 15/38.18.01/3K83) an die obersten Straßenbaubehörden der Länder (nicht veröffentlicht).

²⁷ M. W. wurde von dort allerdings noch nie eine wesentliche Änderung irgendeiner von den Leitern begutachteten Regelung vorgeschlagen.

H. Dritter Exkurs: Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (1. und 2. AVVFStr)

Insgesamt hat der BMV nur zwei allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG erlassen. Es sind dies die 1. AVVFStr vom 3. Juli 1951 (BAnz Nr. 132), geändert durch die 2. AVVFStr vom 11. Februar 1956 (BAnz Nr. 38). Die 1. AVVFStr wurde also lange vor dem Bundesfernstraßengesetz (6. August 1953) erlassen. Sie befasst sich mit Definition und Umfang der Auftragsverwaltung und gibt Hinweise zum Fortgelten des Reichsrechts aus der Zeit vor dem 8. Mai 1945. Besonders bemerkenswert ist die Bestimmung über das Berichtswesen in § 12:

Wenn ein Land in grundsätzlichen Angelegenheiten oder in Fällen von besonderer finanzieller Tragweite von der bisherigen Übung abweichen oder eine Entscheidung treffen will, für die eine einheitliche Regelung erwünscht ist, hat es vorher dem Bundesminister für Verkehr zu berichten.

In dieser sehr weichen und auslegungsfähigen Bestimmung kann man bereits eine der Grundlinien in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen erkennen, die einige Jahre später zur Gründung des LFA Straßenbaurecht geführt haben.

In der Sammlung des Straßenbaurechts von MARSCHALL aus dem Jahre 1951²⁸ findet sich bei der Kommentierung der 1. VerwVBstr, wie sie damals noch hieß, zwar der Satz:

... Die vorliegende 1. VerwVBstr regelt nur einen Teil der Verwaltungsangelegenheiten zwischen Bund und Ländern. Für besondere Teilgebiete ist der Erlaß weiterer besonderer allgemeiner Verwaltungsvorschriften noch vorgesehen.

Gleichwohl blieb es dann aber beim Erlass der 2. AVVFStr, die sich mit dem weiten Bereich des

Haushaltsrechts (unter der Fortgeltung der Reichshaushaltsordnung!) und der Wirtschaftsführung befasst. Schon bald nach dem Erlass der beiden AVVFStr begann die Praxis des BMV, mit unveröffentlichten Erlassen und Rundschreiben von einzelnen Bestimmungen, insbesondere der 2. AVVFStr, abzuweichen, ohne diese selbst vorher im Verfahren nach Art. 85 Abs. 2 GG förmlich zu ändern. Das betraf Themen wie die Erhöhung der Vorlagegrenzen in Vergabesachen (ARS vom 5. Juli 1959) oder der Wertgrenzen für die Auftragsvergabe ohne Bestellkunde (ARS vom 12. April 1961). Auch für die Behandlung der Kosten der Prozeßführung und anwaltlichen Vertretung in Angelegenheiten der Auftragsverwaltung (ARS vom 15. November 1961) oder für die Vereinfachung des Mittelausgleichs (ARS vom 20. Dezember 1965) wurden Regelungen zwar z. T. in Abstimmung mit dem Bundesfinanzminister und dem Bundesrechnungshof, aber ohne eine förmliche Änderung der einschlägigen Bestimmungen der 2. AVVFStr getroffen. Alle einschlägigen Erlasse wurden mit Formulierungen versehen wie

Die an sich notwendige Änderung der 2. AVVFStr werde ich zusammen mit anderen inzwischen notwendig gewordenen Änderungen zu gegebener Zeit durchführen“ (ARS vom 19. Oktober 1961)

oder

„Soweit die getroffene Regelung mit der 2. AVVFStr und deren Anlage nicht in Einklang steht, bleibt eine Änderung der Verwaltungsvorschriften vorbehalten.“ (ARS vom 15. November 1961).

Etwa ab 1964 mehren sich dann in den Unterlagen die Hinweise darauf, dass eine Neufassung der beiden AVVFStr ins Auge gefasst wird. Aber außer einer Besprechung des BMV mit den Ländern im Mai 1966, die nach einer grundsätzlichen Erörterung der Situation mit der Gründung von zwei Unterausschüssen jeweils unter Vorsitz des BMV zur Bearbeitung von haushaltsrechtlichen und kassentechnischen Fragen sowie von besonderen Fragen des Grunderwerbs²⁹ endete, blieb alles beim Alten. Im Jahre 1975 äußerte auch die StäKo den dringenden Wunsch nach einer Neubearbeitung. Da sich der Vertreter des BMV aus Kapazitätsgründen dazu nicht in der Lage sah, wurde der LFA von der StäKo

... gebeten, eine derartige Analyse des Istbestandes als Grundlage für eine spätere Überarbeitung der AVVFStr durch einen gesonderten Unteraus-

²⁸ E. A. MARSCHALL: Das Straßenbaurecht der Bundesrepublik Deutschland, 1951.

²⁹ Dieser nie aktiv gewordene Unterausschuss ist nicht zu verwechseln mit dem beim BMV angesiedelten Ausschuss für Grunderwerbs- und Entschädigungsfragen, der sich mit den Rechtsfragen des Grunderwerbs und der Liegenschaftsverwaltung beschäftigt und dazu auch regelmäßig die Arbeitstagen des BMV für die mit Grunderwerbs- und Entschädigungsfragen befassten Bediensteten des Bundes und der Länder vorbereitet.

schuß vorzunehmen. Als Zeitvorstellung für die Fertigstellung einer derartigen Übersicht wird mit dem Vorsitzenden des LFA Sommer 1976 abgestimmt.

Die beiden Folgejahre vergingen mit der mehr oder weniger intensiven Sammlung von Material sowohl durch den BMV als auch durch die Länder, bis sich dann im Juni 1977 das Wirtschaftsministerium Nordrhein-Westfalen gegenüber dem BMV bereit erklärte,

... zur Entlastung Ihres Fachreferates die Geschäftsführung – ggf. auch den Vorsitz durch Herrn Ltd. MR Dr. Braun aus meinem Hause – des in der 51. Sitzung des LFA Straßenbaurecht gebildeten Arbeitskreises für die Novellierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu übernehmen. Der Vorsitz im Arbeitskreis und die Geschäftsführung durch einen Ländervertreter würden die Zuständigkeit der Bundesregierung für einen späteren Erlaß der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 85 Abs. 2 und 90 Abs. 2 GG) unberührt lassen.

Der letzte verwertbare Hinweis auf Änderungsabsichten findet sich dann in der Niederschrift der 63. LFA – Sitzung 1980 in Tübingen:

Die Ständige Konferenz wünscht die Erarbeitung einer Neufassung der 2. AVV. Hierzu soll ein Arbeitskreis gebildet werden. Der Vorsitzende führt aus, daß – vorbehaltlich des Inhalts des Protokolls der Sitzung der StäKo – der LFA hierzu keinen Auftrag der StäKo erhalten hat. Der LFA sollte diese Aufgabe auch nicht in seine Zuständigkeit übernehmen, weil es hier im wesentlichen um haushaltsrechtliche Fragen geht, für die der LFA nicht kompetent ist.

Herr Neutzer erklärt, daß er von Herrn Prof. Kayser gebeten worden sei, einen entsprechenden Arbeitskreis zu bilden. Der Länderfachausschuß wird die Tätigkeit des Arbeitskreises unterstützen. Insbesondere die Vertreter der Länder Bayern und Baden-Württemberg äußern ihren Wunsch, durch einen sachkundigen Mitarbeiter in dem Arbeitskreis vertreten zu sein.

Herr Schroeter bezweifelt den Nutzen dieser Arbeit, solange die Bundesregierung nicht bereit ist, eine Neufassung der 2. AVV auf der Grundlage des Arbeitsergebnisses dieses Arbeitskreises in die Wege zu leiten.

Gerade diese letzte Feststellung des Vertreters des BMV ist besonders bemerkenswert!

Danach schweigen die Unterlagen, soweit sie mir zugänglich waren. Auch eine erneute Forderung der LKS auf ihrer 84. Sitzung 2004 in Düsseldorf nach einer Aktualisierung der Regelungen über die Bundesauftragsverwaltung mit dem förmlichen Beschluss

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die 1. und 2. AVVFStr aufzuheben und durch eine neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift, die sich auf zwingend erforderliche Regelungen beschränkt, zu ersetzen.

führte zu keinem greifbaren Ergebnis. Die weitere Verfolgung dieses Themas durch die LKS fiel aber wohl deren Vereinigung mit der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz (VALK) zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter (GKVS) im Jahre 2005 zum Opfer.

I. Die Mitwirkung an der Gesetzgebungsarbeit

Anders als die Arbeit an den Richtlinien und sonstigen Verwaltungsvorschriften verlief die Mitwirkung des LFA an der Vorbereitung von Gesetzen nicht kontinuierlich, sondern markierte stets anlassbezogen gewisse Brennpunkte in der Geschichte des deutschen Straßenrechts.

Zu nennen ist hier zunächst die Arbeit am Fernstraßengesetz selbst – noch vor der endgültigen Gründung des LFA auf Einladung des BMV – sowie an den nachfolgenden Novellen, die alle im LFA eingehend vorbereitet wurden. Denn nicht nur für das 2. FstrÄndG vom 4. Juli 1974 (BGBl I S. 1401) gilt das, was NEDDEN in seinen Gedanken zum Musterentwurf 1976³⁰ festgehalten hat:

Selbstverständlich (!) wurde in diesem Gremium auch der Referentenentwurf für das 2. FStrÄndG eingehend behandelt, bevor er von der Bundesregierung verabschiedet und den Gesetzgebungsorganen zugeleitet wurde.

Durch den Einigungsvertrag wurde dann das FStrG in den neuen Ländern in Kraft gesetzt. An den Vorarbeiten dazu wirkte der LFA nicht als Gremium, sondern nur durch seinen damaligen Vorsitzenden stellvertretend für die Straßenbauverwaltungen der alten Länder mit. Eine ausführlichere Beteiligung wäre schon an dem damaligen äußerst engen Zeitrahmen für die Erarbeitung des Einigungsvertrages

³⁰ NEDDEN (o. Fn. 11).

gescheitert. Größere Veränderungen brachte dann das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz mit der Neufassung der fernstraßenspezifischen Vorschriften für die Planfeststellung, an denen der LFA insbesondere durch seinen UA Planfeststellung und Umweltschutz intensiv beteiligt war. Und schließlich wirkte der LFA ebenfalls nicht zur Gänze, sondern durch einige seiner Mitglieder mit bei der Neufassung von § 15 durch das 3. FstrÄndG vom 25. März 1994 (BGBl I S. 673) im Rahmen der Privatisierung der Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen und der Einführung einer Konzessionsabgabe für das Recht, einen Nebenbetrieb zu betreiben.³¹

Umfang und Intensität der Mitwirkung des LFA in der Gesetzgebung von der Vorbereitung des Entwurfs über das eigentliche Gesetzgebungsverfahren bis zur späteren Umsetzung in die tägliche Praxis werden am Beispiel der zweiten Novelle zum FStrG von 1974 deutlich. Das Stichwortverzeichnis nennt insgesamt 28 Fundstellen aus den Jahren 1965 bis 1975 einschließlich einer eigens dafür einberufenen Sondersitzung im April 1972 in Würzburg. Es versteht sich dabei von selbst, dass der LFA bereits vor Inkrafttreten der Novelle entspre-

chende Unterausschüsse zur notwendigen Überarbeitung der zahlreichen Richtlinien zur Ausführung des FStrG bildete.³²

Einen vergleichbar hohen Stellenwert für die Tätigkeit des LFA hatten auch die Arbeiten an den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder, angefangen mit den ersten Fassungen der 70er Jahre und fortgeführt bei den verschiedenen Änderungen, da diese jeweils unmittelbar Auswirkungen für das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren hatten. Dass diese Arbeiten auch in der Praxis erfolgreich waren, zeigt beispielsweise die Niederschrift der 35. Sitzung am 1./2. Oktober 1970 in Bamberg, wo zum Entwurf des Bundes nicht ohne einen gewissen Stolz vermerkt ist, dass auf Grund der Vorarbeiten des Unterausschusses „Planfeststellungsrecht“ bei der Ausarbeitung des Entwurfs eines VwVfG viele Verbesserungen im Bundesrat erreicht werden konnten, und zwar insbesondere zu Fragen der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses.

Daneben hatte die Auswertung der Rechtsprechung der Obergerichte schon immer große Bedeutung sowohl für die Richtlinienarbeit als auch für die Erarbeitung von Gesetzesformulierungen. Ich erinnere hier nur an die Auswertung der Rechtsprechung zur Planfeststellung. Bis zum Anfang der 80er Jahre war diese nur gelegentlich und eher am Rande der Sitzungen ein Thema. Das änderte sich aber dann insbesondere durch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Planfeststellungsverfahren ab 1990, auch wenn der LFA noch in seiner 76. Sitzung im April 1986 in Hamburg der Meinung war,

daß das in der EG- Richtlinie vorgesehene formalisierte Verfahren für eine UVP durch die straßenrechtliche Planfeststellung abgedeckt ist.

In den Folgejahren bis heute wurden dann das Umweltrecht und hier insbesondere das europäische Recht und seine Auswirkungen auf die Rechtsprechung und damit auch auf das straßenrechtliche Instrumentarium zu dem beherrschenden Thema aller LFA-Sitzungen. Hier seien als Stichworte nur genannt der Schutz vor Verkehrslärm, die Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und der Richtlinie Flora-Fauna-Habitat, die Einführung eines Verbandsklagerechts sowie die immer wieder diskutierten Pläne für ein einheitliches Umweltgesetzbuch.

Eine der Sternstunden³³ des LFA war dann die Arbeit an den Aktivitäten zur Beschleunigung der Pla-

³¹ Vgl. zu den Änderungen des FStrG bis zum Erlass des Dritten FstrÄndG im Einzelnen GRUPP (o. Fn. 7) Vor § 1 Nr. I.

³² TOP 21 und 22 der Niederschrift zur 45. Sitzung am 23.-25. Januar 1975 in Augsburg.

³³ Dass dies auch von anderen so gesehen wird, zeigt die deutliche, wenn auch anonyme Würdigung der Arbeit des LFA durch den Beschluss der VMK vom 16./17. September 1993 zur Planungsbeschleunigung:

Die VMK sieht sich durch den Bericht der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder in ihren gleichgerichteten Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung und Verfahrenserleichterung bestätigt.

1. Die VMK weist darauf hin,

- daß sie bereits mit Beschluß vom 27./28.2.91 im Vollzug des Auftrages der MPK vom 20./21.12.90 eine Arbeitsgruppe unter Federführung Bayerns mit der Erarbeitung geeigneter Vorschläge für ein Beschleunigungsgesetz für den Verkehrswegebau beauftragt hat;
- daß der von der VMK am 6.5.91 verabschiedete Bericht der Arbeitsgruppe „Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen“ mit Billigung der MPK vom 13.6.91 Eingang gefunden hat in die Behandlung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung für ein Planungsvereinfachungsgesetz für alle Länder im Bundesrat und daß damit dem Beschluß der MPK vom 20./21.12.90 insoweit Rechnung getragen worden ist;
- daß die VMK mit Beschluß vom 29./30.12.92 weitere konkrete Vorschläge zum Entwurf der Bundesregierung für ein Planungsvereinfachungsgesetz gemacht hat, die gleichfalls in die Beratungen des Bundesrates eingebracht worden sind.

nungsverfahren für Verkehrswege, die mit einem Auftrag der Verkehrsministerkonferenz (VMK) im Februar 1989 begonnen hatte und durch den Fall der Mauer zu ungeahnten Anstrengungen aller Beteiligten führte.

An dieser Stelle will ich nur auf das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 18. Dezember 1991 (BGBl I S. 2174) und auf das Planungsvereinfachungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl I S. 2123) verweisen. Insbesondere die Formulierungen des Letzteren für die Straßenplanungen sind weitgehend durch den LFA oder seine Untergremien erarbeitet worden und waren richtungweisend für die Beschleunigungsbestimmungen in den Gesetzen für die anderen Verkehrsträger. Im Einzelnen darf ich mich hier auf meinen Vortrag „Beschleunigung der Verkehrswegeplanung“ auf der Forschungstagung 2004 in Saarbrücken beziehen.³⁴ In dem dazu erschienenen Tagungsband ist auch das Eckpunktepapier „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“ des LFA abgedruckt, das dieser nach intensiver Vorbereitung durch den Unterausschuss Planfeststellung und Umweltschutz in seiner 110. Sitzung im August 2003 in Augsburg verabschiedet hat. Darin macht der LFA grundsätzliche Ausführungen zum Stand der Planungsbeschleunigung. Neben einer Bestandsaufnahme zum Stand der Gesetzgebung und einer Bewertung aus der Sicht der Praxis bringt das Papier in seinem Hauptteil konkrete Vorschläge für die Gesetzgebung. Gleichzeitig weist der LFA nachdrücklich auf den wachsenden (meist eher retardierenden) Einfluss des europäischen Rechts auf alle Beschleunigungsbemühungen hin. Das Eckpunktepapier hat seither Eingang in die gesamte Beschleunigungsdiskussion auch auf der politischen Ebene³⁵ gefunden und die weitere Entwicklung maßgeblich mitbestimmt.

Die erfolgreiche Mitwirkung des LFA an der Gesetzgebungsarbeit macht besonders den Vorteil eines dauernd tagenden Gremiums deutlich, das in der Lage ist, aus dem Stand heraus die geeigneten Fachleute zu gewinnen und zeitnah zusammenzutreten. Denn gerade die Planungsbeschleunigung, aber auch die Arbeit am Einigungsvertrag lief unter höchstem zeitlichem, aber auch politischem Druck ab. In dieser Situation wäre es ein Ding der Unmöglichkeit gewesen, erst dann an die Zusammenstellung eines Arbeitskreises heranzugehen, dessen Mitglieder sich nicht kennen und nie zuvor fachlich zusammengearbeitet haben.

J. **Vierter Exkurs: Die Änderung von § 2 Abs. 4 FStrG durch das Fünfte Fernstraßenänderungsgesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl I S. 4015)**

Der einzige Vorgang im Bereich der Gesetzgebungsarbeit, bei dem sich aus den Unterlagen des LFA ein echter Konflikt zwischen dem BMV und den Ländern ablesen lässt, ist die Änderung von § 2 Abs. 4 FStrG durch das Fünfte Fernstraßenänderungsgesetz in den Jahren 2001/2002. Anlass und Hintergrund dafür war die zwischen Bund und Ländern seit langem geführte Debatte um die Abstufung sog. autobahnparalleler Bundesstraßen, die durch die Parallelführung zu einer Autobahn ihre Verkehrsbedeutung als Bundesfernstraßen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG verloren hatten. Ausgehend von einer Prüfungsbemerkung des Bundesrechnungshofs aus dem Jahre 1986 gegenüber dem Bundestag, in der die Verkehrsbedeutung von rund 3.500 km Bundesstraßen in Zweifel gezogen worden war, hatte der BMV zur Entlastung des Bundeshaushaltes ein Abstufungskonzept über insgesamt 4.680 km entwickelt, von denen 2.430 km sofort und 2.250 km später in Straßen nach Landesrecht abgestuft werden sollten. Dazu kam eine wachsende Zahl von Ortsdurchfahrten, die zwar durch den Bau von Ortsumgehungen in der Baulast des Bundes entlastet worden, aber gleichwohl in dessen Baulast verblieben oder erst mit großer Verzögerung nach Eröffnung der Ortsumgehung abgestuft worden waren.

Die Länder waren angesichts einer jährlichen Belastung für Unterhaltung und Erhaltung allein der autobahnparallelen Bundesstraßen von rd. 102 Mio. € verständlicherweise nicht gerade übertrieben eifertig daran interessiert, entsprechende Ab-

³⁴ G. GEYER: Beschleunigung der Verkehrswegeplanung, in: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau, Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 27./28. September 2004; Schriftenreihe Straßenrecht der FGSV Heft 15 = Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Heft S. 38, 2005.

³⁵ Vgl. z. B. Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 2. Januar 2004, BT-Drs. 15/2311; Antwort der Bundesregierung vom 5. Juli 2004 auf die Kleine Anfrage der Abg. Dirk FISCHER u. a. Beschleunigung in der Verkehrswegeplanung, BT-Drs. 15/3561; Beschlussempfehlung und Bericht des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages zu einem Dritten Gesetz zur Änderung des VerkPBG vom 29. September 2004, BT-Drs 15/3843.

stufungen vorzunehmen. Dazu kam, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 3. Juli 2000 (2 BvG 1/96 – Bund ./ Schleswig-Holstein)³⁶ entschieden hatte, dass der Bund ein Land nicht durch eine Weisung nach Art. 85 Abs. 3 GG zur Abstufung verpflichten kann, da diese nicht mehr von der Auftragsverwaltung umfasst wird.

Um das v. a. finanziell drückende Problem der Abstufung gleichwohl einer den Interessen des Bundes entsprechenden Lösung zuzuführen, brachte der BMV einen Entwurf für ein Fünftes Fernstraßenänderungsgesetz auf den Weg, in dem u. a. auch eine Änderung von § 2 Abs. 4 FStrG vorgesehen war, und zwar v. a. auch deshalb, weil nach Auffassung nicht nur des BMV in der Entscheidung des BVerfG inzident auch die damals geltende Fassung³⁷ dieser Bestimmung für verfassungswidrig erklärt worden war. An deren Stelle sollte – zur verfassungskonformen Ausgestaltung entsprechend den Vorgaben des BVerfG – (so der O-Ton des BMV) – folgende Neufassung treten:

„Eine Bundesfernstraße, bei der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 weggefallen sind, ist einzuziehen. An Stelle der Einziehung kann sie bei weiter bestehender Verkehrsbedeutung durch Umstufung dem Träger der Straßenbaulast, der sich nach Landesrecht bestimmt, überlassen werden.“

Bereits in der 106. Sitzung des LFA am 22./23. August 2001 in Paderborn, auf der der Vertreter des BMV diese Formulierung vorstellte, erhob sich heftiger Widerspruch von Seiten der Länder, und zwar vor allem mit der Begründung, dass damit das Verhältnis Entwidmung – Einziehung – Abstufung nicht zutreffend wiedergegeben werde und dass die Länder damit im Ergebnis massiv unter Druck gesetzt würden. Auf einer Dienstbesprechung des BMV im September 2001 vertieften die Länder ihre Argumentation, ohne damit beim BMV eine Änderung in der Auffassung zu erreichen. Vielmehr übersandte

dieser Ende November den LFA-Mitgliedern eine neue Formulierung, die die noch weitergehende Einführung einer Fristenautomatik für die Entwidmung vorsah:

„Eine Bundesfernstraße, bei der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 weggefallen sind, ist einzuziehen, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen. Eine Bundesfernstraße ist auch dann einzuziehen, wenn nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr nach Feststellung des Wegfalls der Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 der Träger der Straßenbaulast, der sich nach Landesrecht bestimmt, die Straße übernimmt oder die oberste Landesstraßenbaubehörde eine Entscheidung über die Einstufung der Straße nach Landesrecht trifft.“

In dem Begleitschreiben weist der BMV darauf hin, dass es nicht

„Aufgabe des Bundes“ sei, „die Straßenbaulast solange zu übernehmen, bis sich die Betroffenen irgendwann einmal geeinigt haben Nicht hinnehmbar ist, das sich ein Streit mangels Entscheidung der zuständigen Landesbehörde endlos zu Lasten des Bundes hinzieht.“³⁸

Auch diese neue Formulierung, die durch ihre Fristenautomatik die Situation zu Lasten der Länder noch erheblich verschärft hätte, stieß verständlicherweise auf die einhellige Ablehnung durch die Länder, die maßgeblich durch die enge Zusammenarbeit auf der LFA-Schiene koordiniert wurde. Folgerichtig lehnte der Bundesrat den insoweit unveränderten Gesetzentwurf der Bundesregierung im ersten Durchgang auch einstimmig ab und schlug stattdessen folgende Formulierung vor:

„(4) Eine Bundesfernstraße ist abzustufen, wenn sich ihre Verkehrsbedeutung geändert hat und die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 weggefallen sind. Die Abstufung in die sich nach Landesrecht ergebende Straßenklasse setzt voraus, daß der hierfür zuständige Träger der Straßenbaulast zustimmt; der Zustimmung bedarf es nicht, wenn die zuständige Behörde die Abstufung aufsichtlich verfügt. Eine Bundesfernstraße ist einzuziehen, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die Einziehung vorliegen.“

Zur Begründung bezog sich der Bundesrat vor allem auf den Widerspruch des Regierungsentwurfes zu den Vorgaben des BVerfG, die Bund und Länder bei der Entscheidung über die Einstufung

³⁶ BVerfGE 102, 167 ff.

³⁷ § 2 Abs. 4 FStrG i. d. F. der Bek vom 19. April 1994 (BGBl I S. 854): Eine Bundesfernstraße, bei der die Voraussetzungen des § 1 weggefallen sind, ist entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen oder, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen, einzuziehen.

³⁸ Schreiben des BMV vom 14. November 2001 (S15/00.03.50-01/110 Va 01 II – nicht veröffentlicht) an die Mitglieder des LFA.

von Straßen auf ein partnerschaftliches Miteinander festlegen.

Gleichwohl übersandte die Bundesregierung bereits am 6. März 2002 ihren unveränderten Entwurf an den Bundestag. Ungeachtet dessen lud der BMV aber parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren die LFA-Mitglieder zu einer Dienstbesprechung ein. Es verwundert nicht, dass die Ländervertreter unter Hinweis auf ihre während des Gesetzgebungsverfahrens bestehende Bindung an Kabinettsbeschlüsse eine Teilnahme einhellig ablehnten, was bei den handelnden Personen des BMV verständlicherweise nicht gerade Begeisterungstürme hervorrief.

Den vom Bundestag unverändert beschlossenen Gesetzentwurf lehnte der Bundesrat dann nach einer vergeblichen Anrufung des Vermittlungsausschusses im zweiten Durchgang ab, worauf die Bundesregierung ihrerseits den Vermittlungsausschuss anrief. Dieser setzte eine Arbeitsgruppe ein, der neben Mitgliedern des Vermittlungsausschusses Vertreter des BMV und einige Ländervertreter aus den Reihen des LFA angehörten. Diese Arbeitsgruppe hat dann laut Plenarprotokoll der 780. Sitzung des Bundesrates³⁹ am 27. September 2002 einstimmig einen Einigungsvorschlag⁴⁰ vorgelegt, der auf der 108. Sitzung des LFA am 21./22. August 2002 in Nierstein als einmütiger Kompromiss zwischen dem BMV und den Ländern erarbeitet worden war. Dieser Vorschlag wurde vom Vermittlungsausschuss übernommen. Nachdem Bundestag und Bundesrat diesem Vorschlag zugestimmt hatten, konnte das Gesetz am 17. Oktober 2002 in Kraft treten.⁴¹

Die ausführliche Beschreibung dieses Geschehensablaufs soll nicht dazu dienen, Sieg oder Niederlage der einen oder der anderen Seite darzustellen. Vielmehr möchte ich damit noch einmal an einem praktischen Beispiel deutlich machen, welchen Wert ein ständiges Fachgremium wie der LFA haben kann, wenn es darum geht, schnell eine fundierte Stellungnahme zu erarbeiten, und zwar besonders dann, wenn – wie im Gesetzgebungsverfahren – vorgegebene knappe Fristen zu unverzüglichem Handeln zwingen. Sie verdeutlicht aber auch die Stellung des LFA an der Nahtstelle zwischen Auftragsverwaltung (Abstufungskonzept) und Landesverwaltung (Abstufung in Straßen nach Landesrecht), an der es darum geht, die Interessen beider Seiten angemessen und ausgewogen zu berücksichtigen.

K. Verfassungsrechtliche Bewertung konsentierter Regelungen in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen

Angesichts der Fülle des Materials aus der fünfzigjährigen Geschichte des LFA, das die ganze Bandbreite des Straßenrechts und darüber hinaus in wesentlichen Teilen auch des Straßenwesens abdeckt, ist es eigentlich erstaunlich, welchen vergleichsweise geringen Widerhall diese Arbeit insbesondere in der verfassungsrechtlichen Fachliteratur gefunden hat.

Den Auftakt macht BLÜMEL in seiner Abhandlung „Bundesstaatliche Aspekte der Verwaltungsvorschriften“ mit dem provokanten Untertitel „Zur verfassungswidrigen Praxis im Bereich der Bundesfernstraßen“.⁴² Im Mittelpunkt seiner Überlegungen steht die Praxis des BMV, anstelle von allgemeinen Verwaltungsvorschriften die für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen notwendigen Anwendungs- und Verfahrensrichtlinien gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen der Länder – insbesondere auch im LFA – zu erarbeiten und diesen dann in Form von unveröffentlichten Rundschreiben zur Anwendung zu empfehlen. BLÜMEL hält diese Praxis für verfassungsrechtlich problematisch, kommt aber zu dem Ergebnis, dass die vom BMV zur Anwendung durch die Länder empfohlenen Richtlinien zu verfassungsrechtlich unangreifbaren Verwaltungsvorschriften der Länder werden, sobald die obersten Straßenbaubehörden diese für ihren Zuständigkeitsbereich als Dienstvorschriften eingeführt haben. Die eigentliche Verfassungsrechtsproblematik sieht BLÜMEL in dem völligen Verzicht des Bundes auf seine Ingerenzrechte nach Art. 85 GG zugunsten einer „schlichten Koordination“:

³⁹ BR-Plenarprotokoll 780. Sitzung, 27. September 2002, S. 450.

⁴⁰ „(4) Eine Bundesfernstraße, bei der sich die Verkehrsbedeutung geändert hat und die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 weggefallen sind, ist unverzüglich entweder einzuziehen, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen (Einziehung), oder dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt.“

⁴¹ Fünftes Fernstraßenänderungsgesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl I S. 4015).

⁴² BLÜMEL (o. Fn. 5).

*Denn durch diese ... Koordinierungspraxis werden die Unterschiede zwischen landeseigener Verwaltung unter Bundesaufsicht einerseits und Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen andererseits für einen Teilbereich in einem Maße verwischt, das mit der grundgesetzlichen Regelung nicht mehr vereinbar erscheint. Dies gilt auch dann, wenn man in dieser hier im Grunde paradoxen Staatspraxis ein Entgegenkommen an die Länder dafür erblickt, daß sie bei der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen im übrigen, z. B. auch beim Setzen der extern wirkenden Verwaltungsakte, in besonders starkem Maße vom Bund abhängig sind.*⁴³

Die Gründe für diese Staatspraxis liegen für BLÜMEL vor allem darin, dass die Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeit der Länder eine ausschlaggebende Rolle spielen dürfte und dass bundesweite Verwaltungsvorschriften sich oft leichter vereinbaren als anordnen lassen. Die Einheit des Straßennetzes mache allzu große Unterschiede unerwünscht und freiwillig gestehe die Landesbürokratie mehr zu als sie anordnungsmäßig hinzunehmen hätte. Zusammenfassend kommt BLÜMEL zu dem Ergebnis,

*daß die im Länderfachausschuß Straßenbaurecht von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten und von den Ländern eingeführten Anwendungs- und Verfahrensrichtlinien für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen als Verwaltungsvorschriften der Länder zwar rechtlich unangreifbar sind, der faktische Verzicht des Bundes auf die Steuerungsmittel der allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG und den allgemeinen Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG für diesen Teilbereich der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen jedoch verfassungsrechtlich bedenklich ist.*⁴⁴

Demgegenüber bejaht BARTLSPERGER⁴⁵ in seiner Kommentierung zu Art. 90 GG zunächst die Zulässigkeit der von BLÜMEL gerügten Praxis. Die Vorschrift des Art. 85 GG statte den Bund im Interesse einer zentralisierten Verwaltungsführung zwar

mit Ingerenzrechten aus. Jedoch stelle es eine Fortbildung der Bundesauftragsverwaltung dar, wenn man deshalb den Bund auch verpflichtet sehen wollte, seine Geschäftsleitungsgewalt in Anspruch zu nehmen.

Verfassungsrechtliche Grenzen sind der auf Kooperationsbasis geführten Bundesauftragsverwaltung indessen dort gesetzt, wo sie in den Vorrang bestehender allgemeiner Verwaltungsvorschriften ändernd eingreift. Ebenso seien verbindliche Runderrlasse des Bundesministers für Verkehr verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da generell-abstrakte Verwaltungsanordnungen als allgemeine Verwaltungsvorschriften im Verfahren nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG von der Bundesregierung erlassen werden müssten.

Deutlich kritischer zur formlosen Koordinierung im Straßenrecht äußert sich BARTLSPERGER⁴⁶ allerdings dann etwa zehn Jahre später. Nach seiner (zutreffenden) Beobachtung hat sich im Straßenrecht dank ihres Sachverstandes und ihrer Geschlossenheit die Administration als eine Potenz behaupten können, die in der Lage ist, die Straßenrechtsgesetzgebung zu steuern. Dabei sieht er die in diesem Zusammenhang festgestellte „vertikale Ressort-Bruderschaft“ der Straßenverwaltung nicht nur auf dem Felde der Planung, sondern auch in der Gesetzgebung wirksam. Als institutionalisiertes Organ einer solchen formlosen interföderativen Koordination der Straßenverwaltung und des Straßenrechts bezeichnet er den Länderfachausschuß Straßenbaurecht. Ausgehend von dem Begriff des „legislativen Kondominiums“⁴⁷ geht er noch einen Schritt weiter, indem er die Realität der Straßenrechtsgesetzgebung als ein „administratives Kondominium“ an der Gesetzgebung bezeichnet. Kritisch merkt BARTLSPERGER dazu an, dass hier wie in anderen Bereichen

die Steuerung einer koordinierten Gesetzgebung mittels einer Kooperation zwischen den Exekutiven und Verwaltungen von Bund und Ländern zu einem Funktionsverlust der Legislative führt. Auf diese Weise konnte die Kodifikation des Straßenrechts traditionsgetreu zu einer Gesetzgebung im Geiste der Verwaltung werden.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass eine solche Dominanz der Administration in der Gesetzgebung wohl überall dort anzutreffen ist, wo – ähnlich wie im Straßenrecht – komplexe Sachverhalte aus verfassungsrechtlichen Gründen in Gesetzesform geregelt werden müssen.

⁴³ BLÜMEL (o. Fn. 5), S. 236 f.

⁴⁴ BLÜMEL (o. Fn. 5), S. 240 f.

⁴⁵ R. BARTLSPERGER, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 90 (Zweitbearbeitung Juli 1969), Rdnr. 89.

⁴⁶ R. BARTLSPERGER, Straßenrecht zwischen Bewahrung und Technizität, DVBl 1979, 1 ff., S. 7.

⁴⁷ BAUMEISTER (o. Fn. 14), S. 36.

Im Gegensatz zu BLÜMEL und zu den kritischen Anmerkungen BARTLSPERGERs von 1979 sieht LERCHE⁴⁸ keine verfassungsrechtlichen Probleme in der geschilderten Koordinierungspraxis, wonach bei der Auftragsverwaltung „weit weniger dirigiert und weit mehr kooperiert“ wird:

Empfehlungen, die sich an die Länder richten und von diesen in Gestalt von Verwaltungsanordnungen (i. w. S.) umgesetzt werden, sind jedoch als solche unbedenklich. Die Länder können sich mit dem Bund zu solchen Empfehlungen auch im Wege von Verwaltungsabkommen, erst recht sonstiger – unverbindlicher – Absprachen verständigen, wenn nur deren allgemeine Schranken beachtet sind. Derartige Vereinbarungen und Absprachen werden aber wohl stets unter dem (u. U. stillen) Vorbehalt stehen (müssen), daß der Bund nicht doch von seinen eigenen Ingerenzrechten nach Art. 85 Gebrauch macht ... Dazu ist der Bund nicht gezwungen, doch befugt. Die Unterschiede zwischen landeseigener Verwaltung und Auftragsverwaltung werden dadurch nicht unzulässig verwischt ... Diese Unterschiede bestehen darin, daß der Bund bei der Auftragsverwaltung über stärkere Einwirkungsmöglichkeiten verfügt; nicht aber, daß der Bund von ihnen ohne Rücksicht auf mildere Möglichkeiten Gebrauch machen müßte.

Ebenso wie LERCHE sieht auch RONELLENFITSCH⁴⁹ – anders als BLÜMEL – in der Praxis der formlosen Koordinierung zwischen Bund und Ländern keine verfassungsrechtlichen Probleme. Denn dem Wesen aller Eingriffsrechte entsprechend bestehe keine Verpflichtung des Bundes, von seinen Ingerenzrechten auch dann Gebrauch zu machen, wenn mildere Steuerungsmittel zur Verfügung stehen. Zur Notwendigkeit des gewählten Verfahrens weist RONELLENFITSCH unter Bezug auf BLÜMEL darauf hin, dass im Falle verweigerter Zustimmung des Bundesrats zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften kein Vermittlungsverfahren vorgesehen ist. Bei vereinbarten Hinweisen bestehe freilich die Gefahr, dass einzelne Länder zu Lasten der Rechtseinheit die Umsetzung verweigern. In diesem Fall müsste und könnte sich der Bund auf sein Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG zurückziehen, sodass es aus gesamtstaatlichen Interessen sinnvoll wäre, wenn die Hinweise von vorneherein als AVV verbindlich gemacht würden.⁵⁰

In neuerer Zeit kommt auch HEITSCH in seiner Habilitationsschrift⁵¹ unter ausdrücklicher Bezug-

nahme auf die Praxis bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen zu dem gleichen Befund für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der informellen Koordination. Er sieht vor allem pragmatische Gründe dafür, weshalb die für erforderlich gehaltene Einheitlichkeit beim Landesvollzug der Bundesgesetze weniger durch Steuerung seitens des Bundes als durch Koordination zwischen Bund und Ländern herbeigeführt wird. Neben der bereits von BLÜMEL genannten Rücksichtnahme des Bundes auf die Empfindlichkeit der Länder sprechen für ihn vor allem die Sachkenntnis und die praktische Erfahrung der Landesbehörden beim Vollzug des Bundesrechts für eine gegenseitige Abstimmung der Länder untereinander und mit dem Bund in den Koordinationsgremien. Die Vereinbarung von Verwaltungsvorschriften bildet danach den Mittelweg zwischen ihrem einseitigen Erlass von Bundes wegen und ihrem Erlass durch die Länder. Mit Blick auf die Kompetenzverteilung sei die empfehlende Tätigkeit der Fachministerkonferenzen, Arbeitsausschüsse und anderer Koordinationsgremien daher weniger angreifbar, da ein Gebot zur Uneinigkeit nicht bestehe und die Entscheidungsmacht jedes Landes unangetastet bleibe. Faktische Zwänge, die durch eine institutionalisierte Koordination entstehen, sind nach HEITSCH verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da kein Verbot der Kontaktaufnahme, Information und Koordination besteht. Wie LERCHE⁵² ist er der Auffassung, dass der Bund nicht gezwungen ist, die ihm in der Auftragsverwaltung zustehenden weiterreichenden Möglichkeiten zur Steuerung des Gesetzesvollzuges ohne Rücksicht auf mildere Mittel auch anzuwenden. Im Hinblick auf die Gefahr einer Aushöhlung der parlamentarischen Kontrolle spricht sich HEITSCH allerdings dafür aus, die Parlamente durch die vorherige Unterrichtung der zuständigen Parlamentsausschüsse über Anlass und Themen bevorstehender Sitzungen der Koordinationsgremien bereits zu einem Zeitpunkt in den Prozess

⁴⁸ P. LERCHE (1987), in: MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz Kommentar Art. 85, Rdnr. 39 und 45.

⁴⁹ M. RONELLENFITSCH, in: MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER, Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Kommentar, 5. Auflage 1998, § 17 Rn 28 und 29 (S. 544 f.).

⁵⁰ M. RONELLENFITSCH (o. Fn. 49), § 16 Rn 9 (S. 487 – dortige Fn. 42).

⁵¹ Ch. HEITSCH, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 136 f., S. 140.

⁵² LERCHE (o. Fn. 48).

der bundesstaatlichen Koordination einzubeziehen, bevor dort die Entscheidung für eine bestimmte Konzeption fällt. Bezogen auf die Arbeit des LFA stellt sich hier allerdings die Frage, ob ein solches Verfahren angesichts der umfangreichen und inhaltlich sehr vielfältigen Tagesordnungen noch praktikabel wäre.

Darüber hinaus sollte nach HEITSCH⁵³ der Begriff „Bundesregierung“ in Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG so verstanden werden, dass auch der einzelne Minister von Verfassungen wegen allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen darf, ohne auf eine einfachgesetzliche Ermächtigung angewiesen zu sein. Ziel dieser Überlegung ist es, dadurch den Bundes- und Landesexekutiven einen Anreiz zu geben, die vom Grundgesetz vorgesehenen, im Vergleich zur konsentierten Vollzugsvereinheitlichung tendenziell öffentlichkeits- und insofern auch demokratiefreundlicheren Steuerungsmittel zu verwenden. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II), das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes in der Auftragsverwaltung ausdrücklich in Art. 85 Abs. 3 GG zu verankern (vgl. dazu nachfolgend unter Nr. 12 a. E.).

Aus der Sicht der straßenrechtlichen Praxis stellt sich die Frage der Zulässigkeit der „schlichten Koordinierung“ naturgemäß aus einem anderen Blickwinkel. Hier liegt die Betonung insbesondere auf der Praktikabilität des Verfahrens. So hält es z. B. MARSCHALL in seinem Kommentar zum FStrG⁵⁴ für

unmöglich und nicht praktikabel, alle Richtlinien, die der einheitlichen Gestaltung der Bundesfernstraßen dienen, durch den umständlichen Weg der AVV (Bundesregierung – Bundesrat) einzuführen

und den jeweiligen Erkenntnissen wieder anzupassen.

Schon aus diesem Grunde müsse der Bund die Form der Empfehlung wählen.

Der BMV wäre nach Auffassung von MARSCHALL natürlich in der Lage, solche Richtlinien mittels einer allgemeinen Weisung verbindlich einzuführen, falls die Länder oder nur ein Land die Einführung und Beachtung ablehnen.

An anderer Stelle⁵⁵ äußert sich MARSCHALL (entgegen den Intentionen seines eigenen Ministers Seebohm zugunsten einer eigenen Bundesstraßenverwaltung für alle Straßen!) sehr zufrieden mit der informellen Zusammenarbeit zwischen den Straßenbauverwaltungen des Bundes und der Länder:

Er [Seebohm] stieß damit aber bei den Ländern auf kein Einverständnis. Das erklärt sich auch daraus, daß der Kontakt des Bundesverkehrsministeriums mit den Ländern in Angelegenheiten des Straßenbaus sehr eng geknüpft war, wozu insbesondere auch eine Reihe von besonderen Fachausschüssen beitrug, in denen mit den Ländern allgemeine Richtlinien erarbeitet wurden, ferner ein gutes Fernsprechnetz vom Ministerium zu allen wichtigeren Behörden der Straßenverwaltung (Autobahnfernsprechnetz), das stets eine enge Zusammenarbeit erleichterte und auch sonst ein enges Vertrauensverhältnis zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den obersten Landesstraßenbaubehörden und auch den Mittelbehörden und unteren Behörden stärkte.

Persiflierend könnte man dazu sagen: Wozu braucht man allgemeine Verwaltungsvorschriften oder sonstige Ingrenzrechte des Bundes, wenn man ein gutes Telefonnetz hat und sich auch sonst gut versteht!

Der BMV selbst sieht die Zusammenarbeit mit den Ländern auf dem geschilderten Weg eindeutig positiv. In seinem Bericht zur Überwachung und Steuerung der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestag vom 25. Januar 1989⁵⁶ teilt er – veranlasst durch eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes – zu seiner Aufsichtsfunktion im Rahmen der Auftragsverwaltung lapidar mit:

Zur einheitlichen Gestaltung sowie zur zweckmäßigen und nach den Regeln der Technik gebotenen

⁵³ HEITSCH (o. Fn. 51), S. 238.

⁵⁴ E. A. MARSCHALL, in: MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER, Bundesfernstraßengesetz, 4. Auflage, 1977, § 22 Anm. 3.3.

⁵⁵ E. A. MARSCHALL: Die Organisation der Straßenverwaltung, in: BARTLSPERGER/BLÜMEL/SCHROETER (o. Fn. 3), S. 535.

⁵⁶ Anlage zum Schreiben des BMV vom 2. August 1989 (Z 21/StB 15/38.02/27 Va 89) an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages (nicht veröffentlicht).

Ausführung der Straßenbauvorhaben erarbeitet der Bundesminister für Verkehr in Abstimmung mit den Straßenbauverwaltungen der Länder Richtlinien und gibt sie an die obersten Straßenbaubehörden der Länder; diese führen sie ein. Bislang hat sich dieses Verfahren gut bewährt.

Wenn er auch nicht ausdrücklich erwähnt wird, kann der LFA gleichwohl diese lobende Bemerkung auch für sich in Anspruch nehmen.

Entgegen BLÜMEL verneint Krämer⁵⁷ insoweit ein verfassungsrechtlich bedenkliches Verhalten von Bund und Ländern durch die Abstinenz des Bundes beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Denn es bestehe kein Verfassungszwang zur Ausnutzung der Ermächtigung in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG. Der einseitigen Bindung der Länder durch die Bundesregierung, wenn auch mit Zustimmung des Bundesrates, sei die freiwillige Koordinierung vorzuziehen, einerseits, weil darin das föderative Verfassungsprinzip zum Ausdruck komme, zum anderen, weil auf diesem Wege in der Regel auch die Anwendung der „Richtlinien“ usw. für die Landesstraßen in landeseigener Verwaltung zu erreichen sei, was die Einheitlichkeit im Straßenwesen vor allem im Hinblick auf den Bürger fördere.

Einen endgültigen Umschwung in der verfassungsrechtlichen Beurteilung bewirkte dann der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 2. März 1999.⁵⁸ Dieser betraf die – nach Auffassung des Gerichtes verfassungswidrige – Ermächtigung für das Bundesumweltministerium, nach Anhörung der Länder bestimmte Leitlinien zur Ausfüllung von § 7 Abs. 2a Atomgesetz zu erlassen. Diese Entscheidung bietet eine ausdrückliche Rechtfertigung auch für die geschilderte Koordinierungspraxis im Bereich der Bundesfernstraßen, weil das Gericht in seiner Begründung das Instrument der allgemeinen Verwaltungsvorschriften ausdrücklich dem vom Bund als Rechtfertigung für die atomrechtlichen Leitlinien genannten „Regelwerk konsentierter Vorgaben“ gegenüberstellt,

„... die auf Übereinstimmung zwischen den zuständigen Landesbehörden und dem zuständigen Bundesministerium beruhen.“

Der Bund beschreibt diese konsentierten Regelungen lt. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes als

„Übereinkommen zwischen den einzelfallentscheidenden Instanzen gleichsam unter dem Motto ‚Wis-

sen durch Erfahrung in Kooperation‘ und ‚Einheitlichkeit der Praxis durch Konsens‘“,

eine Beschreibung, die in vollem Umfang auch auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bundesfernstraßen zutrifft. Gerade die Einheit des Straßennetzes über die Baulastgrenzen hinaus macht es sinnvoll und notwendig, das vom Gericht als zulässig angesehene Instrumentarium konsentierter Regelungen so weit wie möglich zu nutzen.⁵⁹

Auch RINKE⁶⁰ sieht in dieser Entscheidung zu Recht eine Bestätigung für den von Bund und Ländern eingeschlagenen praktischen Weg. Das von der Verfassung vorgegebene Verfahren sei zu komplex, langwierig und zudem politisch heikel, um die in der täglichen Praxis auftretenden Fragen schnell und zufrieden stellend regeln zu können. Die vom BMV herausgegebenen Allgemeinen Rundschreiben bleiben danach bewusst unterhalb der Schwelle allgemeiner Verwaltungsvorschriften und sind nach diesem Verständnis nur als Empfehlungen an die Straßenbauverwaltungen der Länder zu betrachten, diese als ländereigene Verwaltungsvorschriften und damit deren Verwaltung bindende Vorschriften, u. U. über den Bereich der Bundesfernstraßen hinaus, im Sinne einer einheitlichen Straßenregelung, einzuführen. Die „Empfehlungen“ drücken daher in einer Art Selbstbindung der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundes aus, wie sich der Bund – als Eigentümer und Träger der Baulast der Bundesfernstraßen – die Einheitlichkeit der Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder vorstellt. Bei Einhaltung dieser Regelungen seitens der Länderverwaltungen sieht der Bund nach RINKE keinen Grund, von seinen ihm verfassungsrechtlich zukommenden Ingerenzrechten Gebrauch zu machen.

⁵⁷ KRÄMER (o. Fn. 8), Kap. 2 Rn 30.24.

⁵⁸ BVerfG 2 BvF 1/94 vom 2. März 1999, BVerfGE 100, 249 ff.

⁵⁹ So auch J. POXLEITNER, G. GEYER: Bundesauftragsverwaltung aus der Sicht eines Bundeslandes, in: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen, Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 25./26. September 2002; Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Heft S. 28, 2002, S. 27.

⁶⁰ S. RINKE: Die Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen aus der Sicht des Bundes, in: (o. Fn. 59), S. 25.

Schließlich hat diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes dazu geführt, dass auch BLÜMEL als der entschiedenste Kritiker der schlichten Koordinierung von seiner verfassungsrechtlich sorgfältig begründeten Auffassung abrückte:

Diese Auffassung kann jedoch nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 2.3.1999 ... nicht mehr aufrechterhalten werden ... Diese Aussage (des BVerfG) über die Zulässigkeit des Instrumentariums konsentierter Regelungen für den Bereich der auftragsweisen Kernenergieverwaltung (Art. 87c GG, § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG) muß auch für alle anderen Fälle der Bundesauftragsverwaltung gelten, also auch für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen.

In der Staatspraxis wird das Dictum des Bundesverfassungsgerichts zur ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegium in der gleichen Entscheidung allerdings zur Folge haben, dass an Stelle des nun wenig praktikablen Verfahrens nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG das Abstimmungsverfahren in den Koordinierungsgremien noch weiter an Bedeutung gewinnt.⁶¹

L. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit allgemeiner Weisungen einzelner Bundesministerien

Gerade diese letzte Feststellung BLÜMELs könnte sich längerfristig nachhaltig auf die Arbeit des LFA auswirken, vorausgesetzt deren Rahmenbedingungen dafür erfahren keine wesentlichen Änderungen. Denn die Diskussion über die Zulässigkeit der schlichten Koordinierung im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung verlief im Rahmen der alle Bereiche der Bundesauftragsverwaltung

erfassenden Erörterung der Streitfrage, ob Art. 85 GG es zulasse, dass neben den von der Bundesregierung als Kollegium zu erlassenden allgemeinen Verwaltungsvorschriften einzelne Bundesministerien sog. allgemeine oder generelle Weisungen erlassen dürfen, ohne an das in Art. 85 Abs. 3 GG vorgeschriebene förmliche Verfahren gebunden zu sein. Für den Bereich der Bundesfernstraßen heißt das, ob der BMV seine als Empfehlungen an die Länder formulierten Rundschreiben auch als Weisungen formulieren könnte. Die Zulässigkeit solcher allgemeiner Weisungen bejahte bereits BLÜMEL in seiner Abhandlung von 1968,⁶² wo er sie neben den allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung als das besonders wirkungsvolle zentrale Steuerungsmittel des BMV bezeichnet. Demgegenüber sind derartige verbindliche Rundschreiben des BMV nach BARTLSPERGER⁶³ verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da solche generell-abstrakten Verwaltungsanordnungen als allgemeine Verwaltungsvorschriften im Verfahren nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG von der Bundesregierung erlassen werden müssen.

Im Gegensatz dazu kommt HEITSCH⁶⁴ zu dem Ergebnis, dass die obersten Bundesbehörden prinzipiell auch „allgemeinere“ Weisungen erlassen dürften. Allerdings könne dies nicht unbeschränkt gelten, da anderenfalls das Zustimmungrecht des Bundesrats zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG unterlaufen würde. Die zulässigen Inhalte allgemeiner Weisungen und diejenigen allgemeiner Verwaltungsvorschriften dürften daher nicht völlig deckungsgleich sein. Allgemeine, mehr als nur einen konkreten Einzelfall betreffende Weisungen seien daher zulässig bei konkreter Sachbezogenheit in dem Sinne, dass die möglichen Anwendungsfälle bereits bei Weisungserlass feststehen müssen; zusätzlich müsse aber Gefahr im Verzuge gefordert werden. Die oberste Bundesbehörde dürfe also nur dann auf allgemeine Weisungen ausweichen, wenn sie mit guten Gründen die Angelegenheit als so eilbedürftig ansehen darf, dass der Bundesrat nicht mehr eingeschaltet werden kann.

Ebenso wie schon BARTLSPERGER verneint andererseits SOMMERMANN⁶⁵ in Konsequenz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 2. März 1999⁶⁶ die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Weisungen genereller Art. Da ge-

⁶¹ W. BLÜMEL: Allgemeine Verwaltungsvorschriften, allgemeine Weisungen und allgemeine Rundschreiben in der Staatspraxis der Bundesauftragsverwaltung, in: BENZ/SIEDENTOPF/SOMMERMANN (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, 2004, S. 295 ff.

⁶² BLÜMEL (o. Fn. 5).

⁶³ BARTLSPERGER (o. Fn. 45), Rdnr. 89.

⁶⁴ HEITSCH (o. Fn. 51), S. 280 f.

⁶⁵ K.-P. SOMMERMANN: Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung, in: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 28, 2002, S.9 ff.

⁶⁶ vgl. o. Fn. 58.

nerelle Weisungen kaum von allgemeinen Verwaltungsvorschriften unterschieden werden könnten, würde es eine Umgehung der besonderen Verfahrensbeteiligung des Bundesrates beim Erlass von Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG bedeuten, wollte man Art. 85 Abs. 3 GG insoweit extensiv auslegen.

Es verwundert nicht, dass die spezielle straßenrechtliche Fachliteratur aus der Feder von Vertretern des BMV demgegenüber die verfassungsrechtliche Zulässigkeit allgemeiner Weisungen ausdrücklich bejaht. So schließt MARSCHALL⁶⁷ schon aus praktischen Gründen auf die Zulässigkeit allgemeiner Weisungen. Ihm erscheint es

„unmöglich und nicht praktikabel, alle Richtlinien, die der einheitlichen Gestaltung der Bundesfernstraßen dienen, durch den umständlichen Weg der AVV (Bundesregierung – Bundesrat) einzuführen und den jeweiligen Erkenntnissen wieder anzupassen.“

Deswegen hat der BMV seiner Meinung nach auch die Möglichkeit, die in Zusammenarbeit mit dem LFA erarbeiteten Richtlinien mittels einer allgemeinen Weisung verbindlich einzuführen. Dabei kann der BMV auch seine Auffassung zu materiellen Fragen oder Ermessensfragen verbindlich als allgemeine Weisung einführen. Nur soweit es das Verwaltungsverfahren angeht, ist nach MARSCHALL Übereinstimmung mit den Ländern notwendig oder der Erlass einer AVV mit Zustimmung des Bundesrates.

KRÄMER⁶⁸ folgert die Zulässigkeit allgemeiner Weisungen in der Auftragsverwaltung aus der Gegenüberstellung zu der erheblich engeren Fassung „für besondere Fälle Einzelweisungen“ in Art. 84 Abs. 5 GG für den landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen. Er gesteht aber zu, dass die Abgrenzung zur AVV schwierig sei.

In Fortführung der Kommentierung von MARSCHALL bejaht auch KASTNER⁶⁹ die Zulässigkeit allgemeiner Weisungen, sieht deren Grenzen aber dort, wo diese nicht nur allgemeine Verwaltungsvorschriften ergänzen, sondern diesen zum Nachteil der Länder zuwiderlaufen. Für ihn als Praktiker ist die Problematik allerdings im Bereich der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen dadurch entschärft, dass Bund und Länder Richtlinien in Unterausschüssen konzipieren und in Gremien wie dem Länderfachausschuss Straßenbaurecht erör-

tern, bevor sie vom Bundesminister für Verkehr eingeführt werden.

Die Bundesregierung selbst geht uneingeschränkt von der Zulässigkeit allgemeiner Weisungen neben dem Erlass förmlicher allgemeiner Verwaltungsvorschriften aus. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten FRICK u. a. zur Rechtsnatur von Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 20. Juli 2001⁷⁰ erklärt sie, dass es sich bei Schreiben des BMF an die Länder, die dieser – auf der Grundlage einer Vereinbarung mit den Ländern aus dem Jahre 1970 – zu Fragen der Steuerverwaltung herausgibt, um allgemeine Weisungen handele. Sie dienen demnach – wie allgemeine Verwaltungsvorschriften – der Vollzugsgleichheit im Bereich der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern. Zu ihrer Berechtigung zu dieser Praxis erklärt die Bundesregierung lapidar, dass es Bund und Ländern rechtlich nicht verwehrt sei, Kooperationsvereinbarungen zu treffen.

Zieht man ein Fazit aus den Kommentierungen der Praxis, so fällt auf, dass das Verfassungsrecht dort eigentlich nur eine untergeordnete Rolle spielt. Der entscheidende Gesichtspunkt ist dort zumeist vielmehr die scheinbare Schwerfälligkeit des Verfahrens nach Art. 85 Abs. 2 GG. Allerdings stellt sich doch die Frage, ob gegenüber der einmaligen Befassung des Bundesrates die in jedem einzelnen Land erforderliche separate Einführung einer Richtlinie mit je nach Landesrecht ggf. noch zusätzlich zu beachtenden Ressort- oder sogar Kabinettsbeteiligungen tatsächlich das einfachere Verfahren darstellt. Auf diesen Widerspruch hat im Übrigen schon BLÜMEL in seiner Abhandlung von 1968⁷¹ zu Recht hingewiesen.

Jedenfalls bestand im LFA offensichtlich zu keiner Zeit ein Anlass oder gar ein Bedarf für eine ernsthafte verfassungsrechtliche Auseinandersetzung

⁶⁷ MARSCHALL (o. Fn. 54), § 22 Anm. 3.1-3.3.

⁶⁸ KRÄMER (o. Fn. 8), Kap. 2 Rn. 30.42 und 30.42.3.

⁶⁹ F. KASTNER, in: MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER, Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Kommentar, 5. Auflage, 1998, § 22 Rdnr. 5 (S. 736 f.).

⁷⁰ BT-Drs 14/6716.

⁷¹ BLÜMEL (o. Fn. 5), S. 238 f. An dieser Stelle verneint er auch angesichts der intensiven Abstimmungsprozesse bei der Herausgabe solcher koordinierter Richtlinien, darin einen Versuch der Ministerialbürokratie des Bundes zu sehen, auf diesem Wege den Bundesrat auszuschalten.

mit dieser Frage. Vielmehr sind Bund und Länder im LFA durch ihre Koordinierungspraxis dieser Streitfrage einvernehmlich aus dem Weg gegangen. Die einzige Fundstelle dazu findet sich im Übrigen bezeichnenderweise erst im Zusammenhang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 2. März 1999, als der LFA in seiner 102. Sitzung am 5./6. Oktober 1999 in Berlin unter TOP 6 der Niederschrift nach kurzer Diskussion zu dem wenig überraschenden Ergebnis kommt, dass diese Entscheidung die Arbeit des LFA und seiner Unterausschüsse noch bestätigt habe.

Eine einschneidende Änderung für die Praxis der schlichten Koordinierung könnte allerdings dann eintreten, wenn Überlegungen zum Tragen kommen sollten, die derzeit in der Föderalismuskommission II angestellt werden. So finden sich im Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007⁷² zahlreiche Fragen sowohl zur Bundesauftragsverwaltung allgemein als auch zur Bundesfernstraßenverwaltung im Besonderen. Direkt angesprochen wird dort auch unter Nr. 64 die Frage, ob der Bund im Hinblick auf seine Sachkompetenz nicht auch die Möglichkeit haben sollte, allgemeine Verwaltungsvorschriften ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Auch das Diskussionspapier⁷³ der Mitglieder der Bundesregierung⁷⁴ in der Föderalismuskommission II spricht sich dafür aus, das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung ausdrücklich in Art. 85 Abs. 3 GG zu verankern. Eine Umsetzung dieses Vorschlages hätte naturgemäß erhebliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Unverändert davon bliebe aber auch dann das Problem des Bundes, für die fachlich sehr differenzierte Arbeit, wie sie in Gremien wie dem LFA geleistet wird, das dafür erforderliche und geeignete Fachpersonal zu gewinnen, das derzeit eben gerade in den Länderverwaltungen zu finden ist und von dort wohl kaum so ohne weiteres abzuwerben sein dürfte.

⁷² KomDrs 044.

⁷³ KomDrs 005.

⁷⁴ Mitglieder der Bundesregierung in der Föderalismuskommission II sind die Bundesminister/innen de Maizière (BK), Glos (BMWi), Schäuble (BMI), Steinbrück (BMF) und Zypries (BMJ).

⁷⁵ o. Fn. 34.

M. Künftige Themen

Es bedarf sicher keiner besonderen seherischen Fähigkeiten, um für die zukünftige Arbeit des LFA an erster Stelle das Thema „Europa und kein Ende“ zu nennen (vgl. dazu meinen Vortrag zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung in Saarbrücken 2004⁷⁵). Dass die Richtlinienarbeit der Europäischen Union schon frühzeitig ein wichtiges Thema für den LFA wurde, zeigt ein Blick in die Niederschrift der 64. Sitzung am 12./13. November 1980 in Göttingen. Damals befasste sich der LFA wohl erstmals mit dem Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Es muss allerdings bezweifelt werden, ob sich die Sitzungsteilnehmer damals des Ernstes der Lage schon ganz bewusst waren. Sie vertraten nämlich in einem förmlichen Beschluss folgende Auffassung:

1. *Soweit eine Einbeziehung des Straßenbaus in Rede steht, wird diese Richtlinie nicht für erforderlich gehalten, weil eine Umweltverträglichkeitsprüfung im deutschen Straßenrecht gewährleistet ist.*
2. *Sollte eine EG-Richtlinie wegen anderer Anlagen notwendig sein, müsste für den Bereich Verkehrswege eine eigene Richtlinie geschaffen werden, weil der vorliegende Entwurf ersichtlich nicht auf linienförmige Verkehrsprojekte abgestellt ist.*
3. *Falls es unvermeidbar ist, daß die Verkehrswege in die Richtlinie einbezogen werden, wäre jedenfalls in der Richtlinie klarzustellen, daß die Einführung neuer Verfahren und die Errichtung neuer Verwaltungsbehörden nicht erforderlich sind.*

Der Länderfachausschuss geht davon aus, daß bei einer Umsetzung einer EG-Richtlinie in das nationale Recht die Umsetzung nicht fachübergreifend, sondern für jeden Fachbereich gesondert zu erfolgen hätte.

Hilfreich für einen Blick in die Zukunft der Beratungsarbeit des LFA sind zweifellos die Tagesordnungen der Unterausschüsse, die häufig Themen zunächst vorbereiten, bevor sie dann im Plenum des LFA aufgerufen werden. Insbesondere der Unterausschuss Planfeststellung und Umweltschutz (die heutige Expertengruppe gleichen Namens) war seit jeher sozusagen ein „seismologisches Frühwarnsystem“ für künftige Entwicklungen. So finden

wir z. B. auf der Tagesordnung der Sitzung im November 2006 folgende Punkte:

- TOP 5 Überarbeitung der PlafeR 2002:

Anlass dazu geben die verstärkte Berücksichtigung des Artenschutzes aufgrund EU-Rechts und hier insbesondere die Abstimmung mit der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) sowie die gestärkte Stellung der anerkannten Vereinigungen des Natur- und Umweltschutzes.

- Unter den TOP 6 bis 10 finden sich folgende Themen
 - Aarhus-Vertragsgesetz über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten,
 - Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz des Bundes,
 - Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz,
 - Umsetzung der RL über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden,
 - BNatSchÄndG⁷⁶ zur Umsetzung des EuGH-Urteils zur FFH-RL.
- Unter TOP 3.5 wird schließlich ein echter Dauerbrenner der LFA-Diskussionen genannt, nämlich die Absicht des BMU, die bereits früher geführte Debatte über ein Umweltgesetzbuch wieder aufzunehmen, die durch die Föderalismusreform neuen Auftrieb bekommen hat. Die VMK hat dazu im November 2006 einen Beschluss gefasst, der auf die Widersprüche zwischen der vom BMU angestrebten integrierten Vorhabengenehmigung und der bisher erreichten Planungsbeschleunigung hinweist und ganz wesentlich auf die Vorschläge der Expertengruppe Planfeststellung und Umweltschutz zurückgeht.
- Weitere aktuelle Themen sind nach wie vor der Lärmschutz, die Grenzwerte für Luftverschmutzung in der 22. BImSchV und natürlich immer wieder auch Themen der Beschleunigung, wie neuerdings die Übernahme der fachgesetzlichen Regelungen in das VwVfG.

Für die künftige Arbeit unmittelbar einschlägig ist schließlich der Beschluss der GKVS vom 21./22. März 2007 zur Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht. Ausgehend von einem VMK-

Beschluss vom Mai 2006 bittet die GKVS den BMV,

Gesetz- und Verordnungsentwürfe zur Umsetzung von EU-Recht, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, so rechtzeitig vorzulegen, daß das Beteiligungsverfahren ohne Abstriche durchgeführt werden kann (spätestens ein Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist).

Denn genau das ist auch die Zeit, die der LFA erfahrungsgemäß braucht, um – nach Vorbereitung durch die entsprechende Expertengruppe – eine fundierte Stellungnahme für die Behandlung im Bundesrat abzugeben.

Schließlich noch ein Blick in die Tagesordnung der Expertengruppe Ortsdurchfahrten vom November 2006: Diese steht zwar anders als die Expertengruppe Planfeststellung und Umweltschutz mit ihren Themen nicht so im Licht der allgemeinen Aufmerksamkeit, behandelt aber gleichwohl regelmäßig Themen, die von großer Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Straßenbaulastträgern sind, da sie unmittelbare finanzielle Auswirkungen von zum Teil großer Tragweite für alle Beteiligten haben. Zu nennen sind hier stellvertretend Themen wie die Auswirkungen der Föderalismusreform auf⁷⁷ den Vollzug des § 5 FStrG (Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten), die Kostenpauschale für Mischkanäle oder die Frage der Beitragspflicht des staatlichen Baulastträgers in Ortsdurchfahrten nach dem kommunalen Abgabenrecht.

Auch die Tagesordnung der 118. Sitzung des LFA am 4./5. September 2007 in Magdeburg wurde ganz maßgeblich von Themen wie Beschleunigung (Übernahme der Bestimmungen der Fachgesetze in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder) und Umwelt (insbesondere Umweltgesetzbuch) bestimmt.

⁷⁶ Vgl. dazu auch den Vortrag von W. DURNER: „Die Umsetzung der Aarhus-Konvention, gehalten auf dem Forschungsseminar ‚Europarechtliche Einflüsse auf die Straßenplanung‘ am 26./27. September 2005 in Saarbrücken“.

⁷⁷ Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG i. d. F. des Gesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034): Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

N. Die Beziehungen zu den Leitern der Straßenbauverwaltungen der Länder

Ein besonderes und auch ein besonders schwieriges Kapitel in der Geschichte des LFA Straßenbaurecht bilden die Beziehungen zu den Leitern der Straßenbauverwaltungen der Länder. Diese hatten in einer Sitzung des Arbeitskreises „Verwaltungsfragen“ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen am 21. März 1964 in München beschlossen, eine Ständige Konferenz zu bilden, die die Aufgabe hat, die alle Länderverwaltungen gemeinsam interessierenden bautechnischen und bauwirtschaftlichen Fragen zu besprechen und zu koordinieren. Auch hier sollte der BMV nur als Gast teilnehmen. Die konstituierende Sitzung der Ständigen Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder (StäKo) fand am 29./30. April 1965 in Stuttgart statt. Zu diesem Zeitpunkt bestand der LFA schon neun Jahre und hatte bereits 18 Sitzungen durchgeführt. In ihrer 39. Sitzung am 8./9. November 1983 benannte sich die StäKo dann um in „Leiterkonferenz Straßenbau der Länder“ (LKS). Die 84. Sitzung am 7./8. September 2004 in Düsseldorf war nach 39 Jahren die letzte Sitzung der LKS in ihrer alten Formation. Parallel dazu hatte der LFA insgesamt 96 Sitzungen durchgeführt (einschließlich der beiden Sondersitzungen 1972 und 1986 in Würzburg). Danach vereinigte sie sich mit der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz (VALK) zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS).

Auf fachlicher Ebene entwickelte sich bald eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Gremien, die sich dadurch auszeichnete, dass der LFA sowohl Aufträge der Leiter zu bestimmten Rechtsfragen der Straßenbauverwaltung abarbeitete als auch von sich aus Berichte an die LKS richtete, die für die Arbeit der Straßenbauverwaltung wichtig waren. So beschäftigte sich der LFA im Jahre 1983 auf Anfrage der LKS mit dem Thema „Hoheitliche Tätigkeit im Bereich der Straßenbauverwaltung“, das für die Beurteilung der damals beratenen Funktionszuweisungsverordnung des Bundes für die Straßenbauverwaltung von Bedeutung war. Im Jahre 1994 erstattete der LFA ein umfangreiches Gutachten zur damals diskutierten Lockerung des Anbaurechts nach dem Vorbild von Nordrhein-Westfalen. Dieses Gutachten hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Anbaurecht an Bundesfernstraßen aus ordnungspolitischen Gründen und aus

Gründen der Planungssicherheit für den Straßenbaulastträger unverändert geblieben ist.

Selbstverständlich waren auch der weite Bereich des Umweltrechts und hier insbesondere der Einfluss der EU Gegenstand zahlreicher Gutachten und Berichte des LFA für die LKS. Hier sind wiederum Stichworte wie die Umweltinformationsrichtlinie, das Umweltgesetzbuch oder die Umsetzung der UVP-Richtlinie im Bereich des Straßenbaurechts und die Einführung von Schwellenwerten für die Einzelfallprüfung zu nennen. Auch das Eckpunktepapier zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Straßenbauvorhaben führte der LFA über die LKS in die fachliche und politische Diskussion ein. Ein weiterer Bereich für die Zusammenarbeit beider Gremien war und ist die Bearbeitung technischer Regelwerke aus rechtlicher Sicht. Hier kommt es vor allem darauf an, sicherzustellen, dass auch die Rechtsfolgen der dort festgelegten technischen Standards für den Straßenbau sachgerecht abgeklärt werden, bevor ein Regelwerk zur Anwendung empfohlen wird. Beispiele dafür sind die intensiven Beratungen des LFA und seiner Unterausschüsse zum Entwurf der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine Richtlinie zur Bewertung der Straßengriffigkeit bei Nässe oder der Entwurf für ein Merkblatt mit Empfehlungen für den Schutz vor Baumunfällen. In beiden Fällen konnte der LFA durch seine beratende Tätigkeit erreichen, dass auch das Thema der Verkehrssicherungspflicht angemessen berücksichtigt wurde.

Weitaus schwieriger als diese fachliche Arbeit gestaltete sich die Frage der Zuordnung beider Gremien zueinander, die die StäKo von Anfang an in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen für die künftige Zusammenarbeit stellte. Bereits in ihrer 4. Sitzung wurde angeregt, alle Beratungsgremien und Ausschüsse der Straßenbauverwaltungen der Länder der Ständigen Konferenz zu unterstellen. Dazu sollte der Vorsitzende des LFA der StäKo einmal im Jahr einen Überblick über das Ergebnis der Arbeiten des Ausschusses und über die künftigen Aufgaben geben. Dieser Beschluss änderte zwar überhaupt nichts an der fachlichen Arbeit des LFA, zeigte aber bereits die Richtung auf, in der sich leider in den kommenden Jahren die Diskussion hauptsächlich entwickeln sollte. Der nächste Anlass war dann im Jahre 1975 die Forderung der LKS, bei der Herausgabe von Richtlinien durch den BMV, die im LFA abgestimmt worden waren, jeweils vorher

förmlich durch den BMV beteiligt zu werden (vgl. oben unter Nr. 7 a. E.).

Neuen Anlass zur Diskussion gab dann der Beschluss der MPK vom November 1980, wonach alle überregionalen Gremien einer Fachministerkonferenz zuzuordnen sind. Die LKS nahm das zum Anlass für eine Grundsatzdiskussion in ihrer 35. Sitzung im November 1981 in Lübeck, an der auch der damalige LFA-Vorsitzende, LMR KERSTEN aus Bayern teilnahm.⁷⁸

Das Ergebnis war folgender Beschluss:

Der LFA Straßenbaurecht ist ein Ausschuß der Ständigen Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltungen und dieser direkt zugeordnet.

Zur Begründung wurde u. a. vorgetragen, dass die StäKo das Bindeglied für die Einheit der Straßenbauverwaltung sei und dass es daneben keine Straßenrechtsverwaltung gebe. An der fachlichen Arbeit des LFA sollte sich dadurch nach Auffassung der StäKo nichts ändern, was auch tatsächlich (bis heute) so geblieben ist.⁷⁹ Der LFA nahm diesen Beschluss zur Kenntnis und unterstellte zu Recht, dass dies keinen Einfluss auf seine eigenständige fachliche Arbeit habe.

Im weiteren Verlauf ging die LKS davon aus, dass die Länderfachausschüsse ihre Aufgaben eigenständig erledigen, dass aber eine Vorlage an die VMK nur über die LKS erfolgen könne. Ein solches Ansinnen hatte der LFA auch nie geäußert. Um aber die Nachrangigkeit des LFA zu unterstreichen, wurde in der Geschäftsordnung der LKS festgelegt, dass die Vorsitzenden der beiden Länderfachausschüsse Straßenbaurecht sowie Straßenunterhaltung und Betriebsdienst nur noch bei Bedarf zu den Sitzungen der LKS eingeladen und um Berichterstattung gebeten werden sollen. Diese Regelung ist

unverändert in die Geschäftsordnung der GKVS vom November 2004 übernommen worden.

Eine neue Qualität bekam die Diskussion dann durch den Beschluss der MPK vom 9. Juli 1998, wonach die Gremienzahl pauschal um ein Drittel zu reduzieren sei. Die LKS fühlte sich dadurch veranlasst, den Fortbestand ihrer beiden LFA unter Hinweis auf die Besonderheiten der Auftragsverwaltung mit folgendem Beschluss vom September 1999 ausdrücklich zu verteidigen:

Es darf keine pauschale Abschaffung von bewährten Arbeitsgruppen und Gremien geben.

Unter ganz anderen Voraussetzungen verlief dann die Diskussion nach dem Beschluss der MPK vom 17. Juni 2004. Danach sollten grundsätzlich alle länderübergreifenden Gremien aufgelöst werden. Die Beibehaltung unabweisbar notwendiger Gremien war unter Anlegung eines restriktiven Maßstabes zu begründen. Daraufhin beschloss die VMK zunächst die Zusammenlegung von LKS und VALK zur GKVS, der zehn Arbeitskreise (AK) gleichberechtigt nebeneinander zuarbeiten sollten, darunter auch ein Arbeitskreis Straßenrecht. Abweichend von dieser Vorgabe der VMK bildete die GKVS in ihrer ersten Sitzung am 18. November 2004 in Mainz lediglich fünf ständige Arbeitskreise. Das Straßenrecht soll künftig im Arbeitskreis Straßenbaupolitik mitbehandelt werden. Die bisherigen Arbeitsgruppen, darunter auch die beiden LFA, wurden mit Wirkung vom 1. Januar 2005 aufgelöst. Nach diesem Zeitpunkt entscheiden die Leiter der ständigen Arbeitskreise

fall- und anlaßbezogen über Beratungsnotwendigkeiten in den Aufgabengebieten der aufgelösten Arbeitsgruppen.

Für das Straßenrecht wurde die Ad-hoc-Länderfachgruppe Straßenrecht gebildet, die dem AK Straßenbaupolitik nachgeordnet ist. Anstelle der bisherigen Unterausschüsse arbeiten nunmehr Expertengruppen mit den bisherigen Aufgabenbereichen. An der Aufgabenstellung für den LFA änderte sich dadurch grundsätzlich nichts. Nach den Vorstellungen der GKVS in § 7 ihrer Geschäftsordnung arbeiten die den fünf Arbeitskreisen zugeordneten Untergruppierungen zwar grundsätzlich befristet und gelten nach Beendigung ihres jeweiligen Auftrages als aufgelöst. Gleichwohl sollte das Ad-hoc im Namen der neuen Organisationsform zumindest für das Straßenrecht nicht überinterpretiert werden. Denn auch mit der formalen Auflösung des LFA

⁷⁸ Das von J. KERSTEN dazu erstellte Papier „Bemerkungen zur Position überregionaler Gremien und über die Stellung des Länderfachausschusses Straßenbaurecht“ vom 23. November 1981 (nicht veröffentlicht) ist auch heute noch lesenswert!

⁷⁹ Begleitet wurde diese Auseinandersetzung über das eigene Selbstverständnis allerdings mit kleinen Nadelstichen gegen einzelne Mitglieder des LFA, die – ausweislich der Niederschrift! – von ihrem jeweiligen Leiter plötzlich keine Dienstreisegenehmigung mehr für ihre Teilnahme an den Sitzungen des LFA bekamen. Nach den glaubhaften Notizen des damaligen LFA-Vorsitzenden muss die Frage der Zuständigkeit für die Erteilung von Dienstreisegenehmigungen zumindest für einige Leiter auch ein ganz wesentliches Argument für die Unterordnung des LFA unter die StäKo gewesen sein!

sind die für die Straßenbauverwaltung ständig zu lösenden Rechtsfragen nicht weniger geworden. Im Ergebnis dürfte sich damit weder an der Form des LFA als eines dauernd bestehenden Gremiums noch an Inhalt und Form seiner Arbeit allzu viel ändern. Allerdings fällt es nach wie vor schwer, für das vorrangig am Über-/Unterordnungsverhältnis der beiden Gremien ausgerichtete Verhalten der Leiter gegenüber dem LFA eine schlüssige Erklärung zu finden.⁸⁰

O. Schlussbetrachtung und Ausblick

Als Fazit der vergangenen 50 Jahre kann man sicher zu Recht dem LFA das Zeugnis ausstellen, dass sich hier die so paradox anmutende Formulierung des gelebten Föderalismus in der Auftragsverwaltung bestätigt hat und dass ohne den LFA die Arbeit in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen erheblich anders, ich möchte auch behaupten, schwieriger verlaufen wäre. Denn im Ergebnis war seine Arbeit immer – zumindest in der Grundtendenz – von einem Miteinander aller Beteiligten geprägt – Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel. Ich zitiere hier nochmals aus NEDDENS Abschiedsrede⁸¹ für MARSCHALL:

Ich glaube, daß das föderalistische Prinzip unseres Bundesstaates in unserem Länderfachausschuß und der Art der Zusammenarbeit mit dem BMV in glücklicher Weise verwirklicht ist. Sie und Ihre Mitarbeiter, Herr Marschall, sind tatsächlich immer viel mehr gewesen als „Gäste“, wie es in dem eben zitierten Protokoll heißt. Es war und soll bleiben eine Koordinierung der Interessen des Bundes und der Länder in freimütiger Aussprache und in dem Bewusstsein, dass wir alle ein und derselben Aufgabe dienen.

Gleichzeitig führt die Arbeit des LFA aber auch die Behauptung des Bundesrechnungshofes ad absurdum, der in seinem Gutachten für die Föderalismuskommission I zur Neuordnung der Verwaltung im Fernstraßenbau⁸² zu dem für die Länder wenig schmeichelhaften Urteil kommt, auf die Auftragsverwaltung sei die sog. Agenturtheorie anwendbar. Diese beruht auf der Annahme, dass Auftraggeber und Auftragnehmer ihren Nutzen maximieren wollen, was opportunistische Handlungsweisen, wie z. B. die Anwendung „von List“ und eigeninteressierte Vertragsauslegung, mit einbezieht. Die Agenturtheorie geht weiter davon aus, dass Auftragnehmer Ressourcen zweckentfremden, wenn die Auf-

gaben nicht unmittelbar ihren eigenen Interessen entsprechen. Deshalb vereinbaren beide Seiten Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen. Die Auftragnehmer haben jedoch kein eigenes Interesse daran, für mehr Transparenz durch verbesserte Information zu sorgen.

Im Gegenteil zeigt aber gerade die gemeinsame Arbeit von Bund und Ländern der vergangenen 50 Jahre, dass dieses Zerrbild nicht einmal in Ansätzen eine Bestätigung in der Arbeit des LFA findet. Vielmehr ist der LFA das Modell schlechthin für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit zwischen Bund (Auftraggeber) und Ländern (Auftragnehmer). Dass auch der BMV dies so sieht, zeigt die Tatsache, dass dieser zumindest im öffentlich-rechtlichen Bereich der Auftragsverwaltung außer dem bereits erwähnten Ausschuss für Grunderwerbs- und Liegenschaftsfragen⁸³ und (für eine gewisse Zeit) dem Arbeitskreis Nebenbetriebe, der sich mit der Privatisierung der Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen befasste,⁸⁴ keine weiteren ständigen Bund-Länder-Ausschüsse gebildet hat, sondern stets auf den Erfahrungspool der Länder im LFA zurückgegriffen hat.

Der LFA hatte in den vergangenen 50 Jahren einen wesentlichen Anteil an der Gesetzgebung sowohl des Straßenrechtes im engeren Sinne als auch an den Bemühungen um eine Verschlinkung des Ver-

⁸⁰ Vielleicht spielte hier bei einigen Leitern unterschwellig auch das „besondere“ Verhältnis zwischen Ingenieuren und Juristen in der Verwaltung eine Rolle, das möglicherweise durch die strikte Forderung nach ihrer hierarchischen Überordnung als Abteilungsleiter gegenüber den Juristen ihrer Verwaltungen kompensiert werden sollte. Ebenso erscheint es möglich, dass die LKS gegenüber dem LFA das auszugleichen versuchte, was ihr in der Vergangenheit selbst an Zurücksetzungen durch die VALK im Verhältnis zur VMK widerfahren ist (z. B. kein eigenes Vorlagerecht der LKS gegenüber der VMK, sondern Vorlagen an die VMK nur über die VALK). Mit der Eingliederung der Ad-hoc-Länderfachgruppe Straßenrecht in den AK Straßenbaupolitik (anstelle eines eigenständigen AK Straßenrecht) ist jedenfalls sichergestellt, dass die zumindest für einige Leiter so wichtige Unterordnung des Straßenrechts unter die Leiterebene auch künftig unangestastet bleibt.

⁸¹ o. Fn. 10.

⁸² Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Fernstraßenbau vom 11. Oktober 2004; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission I), Kom Drs 0082.

⁸³ o. Fn. 29.

⁸⁴ Vgl. dazu oben unter Nr. 9.

waltungsverfahrensrechtliches zur Beschleunigung der Planungsverfahren speziell für Großvorhaben. Seine Arbeitsergebnisse – gesammelt und dokumentiert in den Niederschriften einschließlich des Stichwortverzeichnisses – sind ein unersetzlicher Erfahrungsschatz für die Praxis.

Die Geschichte des LFA steht auch repräsentativ für die Geschichte der Auftragsverwaltung im Straßenwesen. Denn seine Existenz, seine Arbeitsweise und seine Arbeitsergebnisse verdeutlichen den Spannungsbogen zwischen zentralistischer Auftragsverwaltung einerseits und partnerschaftlichem Zusammenwirken von Bund und Ländern andererseits, eben den föderalen Grundzug der Auftragsverwaltung bedingt durch die Einheit des Straßennetzes. Der LFA hat wesentlich dazu beigetragen, dass aus diesem Spannungsbogen nicht Überspannungen entstanden sind, die nicht mehr auszugleichen gewesen wären; die oben unter Nr. 10 dargestellte Arbeit an der Novellierung des § 2 Abs. 4 FStrG ist dafür ein beredtes Beispiel.

Um noch einmal das Paradoxon zu strapazieren: Der LFA steht für diesen föderalen Grundzug in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, obwohl er nach geltendem Verfassungsrecht so gar nicht vorgesehen und auch in der bisherigen Föderalismusdebatte nicht einmal ansatzweise erwähnt worden ist.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁵ bestätigt eindrucksvoll die Existenz und die Arbeit des LFA als den Inbegriff der „konsentierten Regelungen“. Dass auch BLÜMEL in der Festschrift für KÖNIG⁸⁶ auf Grund dessen von seiner verfassungsrechtlich wohlbegründeten und so auch begründbaren Auffassung von 1968 eindeutig abtrübt, bedeutet für mich zugleich auch eine Reverenz vor der jahrzehntelangen erfolgreichen Arbeit des LFA und der dort mitwirkenden Kolleginnen und Kollegen.⁸⁷ Dafür sei ihm an dieser Stelle ausdrücklich gedankt!

Ebenso wichtig war der LFA aber auch für das Miteinander der Länder bei Formulierung und Vollzug des Straßenrechts. Denn die Einheit des Straßennetzes in der Natur lässt sich nur durch eine weitgehende Einheit auch bei seinen rechtlichen und fachlichen Grundlagen verwirklichen. MARSCHALL schreibt im Vorwort zu seiner ersten Darstellung des Straßenbaurechts in der Bundesrepublik Deutschland⁸⁸ aus dem Jahre 1951:

Die Regelung der Verwaltungszuständigkeiten, wie sie für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in der Auftragsverwaltung getroffen ist, mag wohl befriedigen. Da aber das Gesetzgebungsrecht des Bundes nur auf die Landstraßen des Fernverkehrs beschränkt ist, ist zu befürchten, daß die Zersplitterung des materiellen Wegerechts in der Bundesrepublik Deutschland nicht ihr wohlverdientes Ende findet. Möge es den deutschen Straßenbauern und auch den Straßenbaujuristen gelingen, in verständiger Zusammenarbeit das zu erreichen, was dem Parlamentarischen Rat nicht gelungen ist, die Straße freizumachen für ein deutsches Straßenbaurecht. Und möge auch dieses Buch ein zuverlässiger Berater auf diesem Wege sein.

Dass diese von MARSCHALL erhoffte Einheitlichkeit des deutschen Straßenbaurechts im Wesentlichen Wirklichkeit geworden ist, dazu hat der LFA Straßenbaurecht einen ganz erheblichen Beitrag geleistet.

Umso unverständlicher ist für mich vor diesem Hintergrund die Festlegung des AK Straßenbaupolitik in seiner Sitzung vom 11. Januar 2006, dass an den Sitzungen des LFA grundsätzlich nur ein Teilnehmer pro Land teilnehmen soll. Die Entsendung weiterer Teilnehmer bleibt dem einzelnen Land überlassen. Diese Festlegung verkennt schon vom Grundsatz her die Aufgabe und Funktionsweise des LFA und geht zugleich an dessen Substanz. Denn anders als etwa die GKVS ist der LFA kein reines Ministerialgremium, sondern ein Arbeitskreis von Fachleuten der einschlägigen Behörden, Dazu gehören neben den Ministerien insbesondere auch die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen sowie die Landesämter für Straßenwesen mehrerer anderer Länder als Planfeststellungsbehörden, also die Stellen, an denen sich vorwiegend die täg-

⁸⁵ o. Fn. 58.

⁸⁶ BLÜMEL (o. Fn. 61).

⁸⁷ Stellvertretend und ohne Rangfolge seien nur einige wenige genannt: BMV: Marschall, Kastner, Krämer, Kodal, Schroeter, Länderministerien: Alexander (BW), Böhm (HE), Dr.Fickert (NW), Floerke (HH), Kern (HE), Kersten (BY), Knorr (BY), Dr.Nedden (NI), Schittny (NW und MV), Kahl (SH), Leinenweber (SL), Dr. Stein (RP), Tiedemann (HH), Timpe (HH), Wendrich (NI). Landschaftsverbände, Landesämter: Lendermann, Neutzer und Wichary als langjährige UA-Vorsitzende (alle NW), Schlosser (HE) und Bruns (RP). Von den Ingenieurkollegen seien stellvertretend die Herren Raubert und Schulze (beide HE) genannt.

⁸⁸ o. Fn. 28.

liche Praxis abspielt. In den Sitzungen des LFA und seiner Unterausschüsse geht es, anders als in politisch arbeitenden Gremien wie der VMK und der ihr unmittelbar zuarbeitenden GKVS, nicht um die Vertretung der politischen Interessen des eigenen Landes, sondern um das Einbringen von Sachverstand zur Behandlung von Fachfragen, die allerdings u. U. auch der Vorbereitung von politischen Entscheidungen dienen können. Anders als in den politischen Gremien geht es auch nicht um den Austausch von Positionen anhand vorbereiteter Arbeitspapiere, die ihrerseits bereits intern vorher politisch abgestimmt worden sind. Ziel ist vielmehr, den Fachverstand und die praktischen Kenntnisse und Erfahrungen möglichst vieler in die gemeinsame Arbeit, z. B. an Richtlinien oder an Gesetzentwürfen, einzubringen. Dazu gehört auch unabdingbar die von Anfang an praktizierte Teilnahme von Ingenieuren aus den Straßenbauverwaltungen der Länder als ständigen Mitgliedern des LFA und einiger seiner Unterausschüsse. Gerade sie vermitteln durch ihre sachkundige Mitwirkung den Bezug zur technischen und planerischen Praxis. Im LFA gibt es in der Regel auch keine förmliche Abstimmung mit Gegenstimmen und Enthaltungen, sondern die in den Sitzungen gefassten Beschlüsse etwa zu Richtlinienentwürfen werden – ggf. auch mit den dazu geäußerten abweichenden Fachmeinungen – dann zur weiteren Behandlung an GKVS und BMV weitergeleitet. Umgekehrt werden auf den Sitzungen der VMK und der GKVS bereits vorbereitete Papiere politisch diskutiert und förmlich verabschiedet, die vorher von der jeweiligen Arbeitsebene fachlich solide erarbeitet worden sind. Denn auch eine politische Entscheidung dieser Gremien braucht eine gute und fundierte fachliche Vorbereitung! Daher ist es auch richtig und ausreichend, dass dort dann jedes Land grundsätzlich auch nur von einer Person vertreten wird. Aus meiner Sicht verkennt die unterschiedlichen Grundvoraussetzungen, wer die Arbeitsweise der politischen Ebene unverändert auf die Arbeitsebene übertragen will. Am Beispiel des Unterausschusses Planfeststellung und Umweltschutz lässt sich erkennen, zu

welchen für die fachliche Arbeit äußerst nachteiligen Folgen das führen würde. Statt der derzeit ca. 12 Mitglieder aus Länderministerien sowie dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen und dem Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz verblieben sechs Mitglieder aus den Ministerien der Länder Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz sowie ein Vertreter des BMV. Außerdem entfielen die Teilnahme eines Ingenieurs (bisher aus Hessen).

Dieser Aderlass an Fachverstand trübe in erster Linie den Bund, da insbesondere die für die tägliche Praxis wichtige Richtlinienarbeit in Mitleidenschaft gezogen würde. Auch die derzeitigen Vorsitzenden der Expertengruppen Ortsdurchfahrten und Versorgungsleitungen könnten als Mitarbeiter des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen nicht mehr an den Sitzungen des LFA teilnehmen. Das hätte gravierende Auswirkungen auf die Verbindung zwischen den Beratungen in den Unterausschüssen und im Plenum des LFA.

Hätte man schon früher so verfahren: Wo wären etwa die für die schwierigen Beziehungen der Straßenbauverwaltung zu den Verbänden der Versorgungswirtschaft so wichtigen Hinweise für die Behandlung von Versorgungsleitungen bei Straßenbaumaßnahmen des Bundes ohne die Mitwirkung eines Friedrich Schlosser (Hessisches Landesamt für Straßenwesen) oder eines Kurt Wichary (Landschaftsverband Rheinland)? Wo wäre das Eckpunktepapier zur Planungsbeschleunigung von 2003 ohne die Mitwirkung der Praktiker der Landschaftsverbände und der Landesämter?⁸⁹

Anders, als das die GKVS möglicherweise sieht, gehört nämlich in ihrem ureigensten Interesse auch diese länderübergreifende Zusammenarbeit der Fachleute zu den Kernaufgaben der Straßenbauverwaltungen der Länder.

Dass diese Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem BMV im LFA auch nach 50 Jahren nichts an Aktualität eingebüßt hat, zeigt die in der Föderalismuskommission II noch zu führende Diskussion über die Zukunft der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen. Besonders das Diskussionspapier⁹⁰ der Mitglieder der Bundesregierung problematisiert die derzeitigen Strukturen der Auftragsverwaltung und nennt Lösungsansätze, die in Abstimmung mit den Ländern zu entwickeln seien. Neben den Forderungen nach Umsetzung des bereits oben unter Nr. 10 erwähnten Konzepts zur Ab-

⁸⁹ Die Nennung der nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften in Art. 90 Abs. 2 GG bei der Teilnahme an der Bundesauftragsverwaltung („... anstelle der Länder ...“) unterstreicht im Übrigen nachdrücklich die eigenständige Mitgliedschaft der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe im LFA!

⁹⁰ o. Fn. 73.

stufung von ca. 4.700 km Bundesfernstraßen in Straßen nach Landesrecht sowie nach der Verankerung des allgemeinen Weisungsrechts des Bundes in Art. 85 Abs. 3 GG (vgl. dazu oben unter Nr. 12 a. E.) formuliert das Papier u. a. Forderungen nach Strukturverbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Die Verfasser gehen dabei von der Prämisse aus, dass derzeit in der Auftragsverwaltung durch ein umfängliches Eingreifen des Bundes ein hoher Abstimmungsbedarf notwendig sei, verbunden mit den dafür erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen. Sie sprechen sich u. a. dafür aus, Aufgaben nach dem Prinzip „*einer oder einige für alle*“ zu bündeln, um damit u. a. eine gleichmäßige Rechtsanwendung zu gewährleisten. Daneben nennen sie auch die Netzwerkbildung von Behörden über Landesgrenzen hinweg als denkbaren Lösungsansatz. Schließlich prognostiziert das Diskussionspapier aufgrund der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform I auf die Länder eine vermehrte Selbstkoordination der Länder und thematisiert darüber hinaus die Optimierung bestehender Behördenstrukturen und der Behördenzusammenarbeit, z. B. durch Wissensbündelung in Kompetenzzentren und durch die Zentralisierung von Schulungen, die eine einheitlichen Rechtsanwendung gewährleisten und zudem zu spürbaren Synergieeffekten führen sollen.

Die äußerst kritische Behandlung der Auftragsverwaltung durch die Verfasser⁹¹ des Diskussionspapiers verkennt, dass zumindest in der Straßenbauverwaltung bereits seit Jahrzehnten eine effektive Selbstkoordinierung der Länder untereinander und mit dem Bund stattfindet in Gestalt der gewachsenen Strukturen des LFA und der LKS. Die bestehende Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen verfügt damit gerade nicht über die im Diskussionspapier kritisierte Doppelstruktur. Vielmehr bedient sich der Bund in weitem Umfang des Know-how und der Innovationen der Länder aus deren eigenen Straßenbauverwaltungen und nutzt damit kostengünstig die damit verbundenen Synergieeffekte anstelle eigener Ressourcen. Diese gewachsenen Strukturen der Zusammenarbeit genügen

daher ungeachtet ihres Alters allen Anforderungen einer modernen Verwaltung mit den im Diskussionspapier angesprochenen Elementen der Bildung von Netzwerken und der diese überwölbenden Selbstkoordination der Länder. Umgekehrt begehen sich die Länder durch diese enge Zusammenarbeit untereinander und mit dem Bund auch keiner verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Spielräume, die sie ohne dieses enge Zusammenwirken besser nutzen könnten.⁹² Denn bei der Durchführung der Auftragsverwaltung nach den Vorgaben des Bundes gibt es per definitionem kaum Spielräume für die Länder. Es wäre im Gegenteil verfassungsrechtlich bedenklich und für die tägliche Praxis von großem Nachteil, wenn das Fernstraßenrecht in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt und angewendet würde.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch einmal auf das Stichwortverzeichnis zurückkommen. Es war für mich der Einstieg in mein Thema und zugleich der Steinbruch, aus dessen Rohstoff ich versucht habe, einen geschichtlichen Bogen zu formen und die Strukturen und die fachliche Arbeit des Länderfachausschusses Straßenbaurecht sichtbar zu machen. Dieser Bogen setzt sich zusammen aus vielen einzelnen Bausteinen, großen und kleinen, auffälligen und unscheinbaren. Jeder für sich ist nur ein Bruchstück. Erst zusammengefügt gewinnt das Ganze seine Dimensionen und eine erkennbare Gestalt.

Nicht ohne eine gewisse Ironie der Geschichte beginnt und endet das Stichwortverzeichnis mit zwei Begriffen, die beide aus der Sicht des Straßenbaus höchst unerwünschte, aber doch auch unvermeidbare Begleiterscheinungen darstellen, nämlich mit der „Abfallbeseitigung“, die es zwischen 1989 und 2007 immerhin auf 14 Fundstellen gebracht hat, und mit der „Beseitigung von Zweigen, die in den Straßenraum ragen, durch die SBV“, die einmalig Beratungsgegenstand der 41. Sitzung im Oktober 1972 in Berlin war.

Beide sind als Ergebnisse unzulässiger Sondernutzungen aus der Sicht des Straßenbaus höchst unerwünscht, da mit Kosten und oft auch mit viel Ärger verbunden. Gleichwohl gab und gibt es sie, seit Straßen gebaut werden.

Und trotzdem: Beide sind zugleich auch ein untrüglicher Hinweis, dass der Bau von Straßen nie l'art pour l'art ist, sondern immer dem Menschen zu dienen bestimmt ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG),

⁹¹ Der für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen zuständige Bundesminister für Verkehr war allerdings nicht unter den Verfassern!

⁹² Dies war eines der tragenden Argumente der MPK für ihren Beschluss vom 17. Juni 2004 zur Auflösung aller länderübergreifenden Gremien; vgl. dazu oben Nr. 14 a. E.

auch wenn die Straße manchmal nur als Müllkippe zweckentfremdet wird.

Dieser Rückbezug auf den Menschen prägte stets auch die Arbeit des Länderfachausschusses Straßenbaurecht. Ich darf hier an ein Zitat erinnern, das sich in der bereits mehrfach erwähnten Rede von NEDDEN zum Abschied von MARSCHALL⁹³ findet. NEDDEN zitiert dort Ministerialdirektor SCHILLER aus dem BMV bei der Eröffnung der Arbeitstagung der Straßenbaujuristen nach Verabschiedung des FStrG im Februar 1953 mit den Worten:

Die Teilnehmer der Tagung sollen sich dessen bewußt sein, daß das neue Gesetz unter einem anderen Geist entstanden ist als das Straßenbaurecht der Zeit, wo die Allmacht des Staates im Vordergrund stand. Heute sind die öffentlichen Aufgaben ein Dienst für die Allgemeinheit, und die Auslegung des Rechts hat sich nach den Bedürfnissen der Allgemeinheit zu richten. Das Straßenbaurecht muss den Interessen vieler gerecht werden; nicht alle Wünsche können erfüllt werden. Bei der Handhabung des Gesetzes ist darauf zu achten, dass keinem mehr Opfer zugemutet werden, als es notwendig ist, um den Gesamtzweck des Gesetzes zu erreichen. Das FStrG soll von den Straßenbaujuristen an Hand der Gesetzesbegründung eingehend studiert werden, doch ist bei der Begründung sorgfältig zu prüfen, ob sich nicht bei der parlamentarischen Bearbeitung des Gesetzes in einzelnen Punkten der Akzent verschoben hat. Der zu erwartende Kommentar des Referenten – s. MARSCHALL – wird die Arbeit erleichtern und den Geist des Gesetzes erkennen lassen, soll aber nicht dazu führen, dass die Länder bloß im Schlepptau des Bundes hängen.

Gerade der letzte Satz aus dem Munde eines Vertreters des Bundes könnte rückblickend das Motto für die Arbeit des LFA in den vergangenen Jahrzehnten gewesen sein. Denn über den menschlichen Aspekt hinaus kann man die Arbeit des Länderfachausschusses Straßenbaurecht wohl kaum treffender charakterisieren – eben gelebter Föderalismus in der Bundesauftragsverwaltung. Ich wünsche mir und allen Kolleginnen und Kollegen des Straßenbaurechts, dass das so bleibt.

⁹³ NEDDEN (o. Fn. 10).

Professor Dr. Christian Heitsch, Universität Trier

Zur Situation der Fernstraßenplanung nach der Föderalismusreform

Gegenstand dieses Beitrags sind die Auswirkungen der Föderalismusreform¹ auf die Rechtsgebiete, die für die Planung der Bundesfernstraßen von Bedeutung sind. Dazu zählen außer dem Fernstraßenrecht auch das Verwaltungsverfahrenrecht sowie das Naturschutz- und das Raumordnungsrecht.

A. Die Gesetzgebungskompetenz für das Fernstraßenrecht

I. Ergänzung des Kompetenztitels und Beibehaltung der Erforderlichkeitsklausel

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG stand dem Bund bislang bereits die konkurrierende Gesetzgebung u. a. für den „Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“ sowie für die „Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ zu. Im Zuge der Föderalismusreform wurde dieser Kompetenztitel um die Materie „Erhebung und Verteilung von Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ ergänzt. Für die Finanzierung öffentlicher Verkehrsmittel haben die Einbeziehung privater Finanziers und die Abwälzung eines Teiles der Kosten auf die Nutzer in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Indem die Finanzierungsinstrumente um das pri-

vatrechtliche Entgelt erweitert wurden, können nunmehr die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen werden, nicht nur die Rechtsbeziehung zwischen Nutzern und Finanzier privatrechtlich auszugestalten, sondern auch den Umfang der Einbeziehung Privater zu erweitern, ohne dass es – wie bislang noch nach dem geltenden Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz² – einer Beleihung bedarf.³

Es ist geradezu ein Paradoxon der Föderalismusreform, dass die straßenrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auch weiterhin der Bindung an die Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG n. F.) unterliegen, und zwar auf absehbare Zeit in der mittlerweile verfestigten, äußerst restriktiven Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht.⁴ Der Bund hat das Recht zur Gesetzgebung für die Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Da die Erforderlichkeitsklausel ungeachtet der durch die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung ausgelösten Unwägbarkeiten bereichsweise beibehalten wurde, ist für absehbare Zeit unwahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung überdenken und sich von rechtswissenschaftlicher Kritik beeindrucken lassen wird.

II. Absehbare Probleme

1. Erforderlichkeitsklausel

a) Versuch einer differenzierten Handhabung

Welche Konsequenzen die fortdauernde Bindung der fernstraßenrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen an die Erforderlichkeitsklausel haben könnte, sei im Folgenden am Beispiel des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes⁵ dargestellt. Es scheint nämlich nicht ausgeschlossen, dass sich Art. 72 Abs. 2 GG auch für das Fernstraßenrecht als nicht mehr „berechenbare Kompetenzausübungsregel“⁶ erweisen könnte.

Bei Erlass des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes haben die Gesetzgebungsorgane versucht, für die Anwendung der Erforderlichkeitsklausel nach Sachgebieten zu differenzieren. Die vom Bundesverfassungsgericht gebrauchte „restriktive Begrifflichkeit“ kann – so die Gesetzesmaterialien⁷ – vielleicht für einen Teilausschnitt eines Berufsbilds überzeugen, um den Bund von einer

¹ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, 2034.

² G. v. 30.08.1994, BGBl. I, 2243; dazu U. STEINER, Straßenbau durch Private, NJW 1994, 3150 f.; E. STABREIT, Das Betreibermodell im Fernstraßenbau, NVwZ 1999, 965 ff.

³ So auch W. KLUTH, in: ders. (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz – Einführung und Kommentierung, 2007, Art. 74 GG, Rdnr. 13.

⁴ BVerfGE 106, 62 (136 ff.); BVerfGE 110, 141 (175); s. ferner BVerfGE 111, 226 (265 ff.).

⁵ G. v. 09.12.2006, BGBl. I, 2833.

⁶ Zur Rechtsunsicherheit aufgrund der Erforderlichkeitsklausel ausführlich Th. WÜRTENBERGER, Art. 72 Abs. 2 GG: Eine berechenbare Kompetenzausübungsregel?, 2005, S. 74 ff.

⁷ BT-Drucks. 16/54, 28 f.

besonders intensiven Regelung abzuhalten. Nach Ansicht der Gesetzgebungsorgane geht sie aber dort ins Leere, wo es um Grundfragen der Infrastrukturausstattung mit überregionaler Bedeutung für das Gemeinwesen geht. Infrastrukturausstattung garantiere gleichwertige Lebensverhältnisse. Es darf daher – so die Gesetzesmaterialien weiter – seitens der Gesetzgebung nicht zugewartet werden, bis eine konkrete Gefahr besteht, dass Teile des Landes infolge unterschiedlicher Formen des Planungsverfahrens benachteiligt werden. Diese Erwägungen sollen nach amtlicher Auffassung sogar den Schluss rechtfertigen, für das Fachplanungsrecht für raumbedeutsame Infrastruktureinrichtungen eine Gefahrensituation für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stets anzunehmen. Ergänzend verweisen die Gesetzesmaterialien darauf, dass eine Vielzahl der Verkehrswegeplanungen entweder länderübergreifende Vorhaben oder zumindest Vorhaben mit länderübergreifenden Auswirkungen auf Betroffene oder die Umwelt einschließlich Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen betreffen. Wie sie daraus folgern, sind unterschiedliche landesrechtliche Regelungen über Beteiligung der Behörden, der Einwander oder der interessierten Öffentlichkeit kontraproduktiv. Ferner sehen sie es für eine angemessene Ausstattung mit Infrastruktur von überregionaler Verkehrsbedeutung als geboten an, dass unter einheitlichen rechtlichen Bedingungen geplant werden kann und dass für die land- und wassergebundenen Verkehrswege einheitliche Planungsvorschriften gelten, damit verkehrsträgerübergreifende Planungskonzepte leichter verwirklicht werden können. Ohne ein einheitliches Planungsrecht besteht somit – so die abschließende Folgerung in der Gesetzesbegründung – immer eine konkrete Gefahr, dass Planungen durch Fragen des anwendbaren Rechts zulasten der Verkehrs- und Umweltbelange beeinflusst werden.

Es scheint jedoch zweifelhaft, ob diese Darlegungen den Anforderungen gerecht werden, welche das Bundesverfassungsgericht im Altenpflege-Urteil an die Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung formuliert hat. Bereits die Differenzierung nach Sachgebieten entspricht nicht der neueren bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur. Denn die Juniorprofessur-Entscheidung⁸ hat die maß-

geblichen Aussagen des Altenpflege-Urteils, ohne sie zu modifizieren, auf die Beurteilung bundesgesetzlicher Regelungen über die Voraussetzungen der Ernennung zum Hochschullehrer übertragen. Für jede bundesgesetzliche Regelung aufgrund der im Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel liegenden Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG gelten also einheitlich die erstmals im Altenpflege-Urteil entwickelten Grundsätze. Sie seien nachfolgend nochmals verdeutlicht und in ihrer Bedeutung für das Fernstraßenrecht gewürdigt.

b) Einheitlich restriktive Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht

aa) Justitiabilität und Kontrollgegenstände

Unter Berücksichtigung des gegenüber der alten Fassung geänderten Wortlauts und der Entstehungsgeschichte des Art. 72 Abs. 2 GG n. F. sowie des systematischen Zusammenhangs zum neu eingerichteten besonderen Kontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Erforderlichkeitsklausel justitiabel ist. Dem Bundesgesetzgeber soll kein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier Beurteilungsspielraum belassen werden. Bezüglich der Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG nimmt das Bundesverfassungsgericht ebenso wie bezüglich der Feststellung gegenwärtiger, vergangener oder in Zukunft zu erwartender Tatsachen eine umfassende Kontrollkompetenz in Anspruch, die über eine bloße Vertretbarkeitskontrolle hinausgeht.⁹

Überprüfbar ist bei Tatsachenfeststellungen, auch bei solchen, die Grundlage einer Prognose der Gesetzgebungsorgane sind, insbesondere, ob der Bundesgesetzgeber seine Entscheidung auf möglichst vollständige Ermittlungen gestützt oder ob er relevante Tatsachen übersehen hat. Gewisse Spielräume ergeben sich aus der anschließenden abschwächenden Formulierung, die Forderung nach möglichst „vollständigen“ Ermittlungen könne sich vernünftigerweise nur auf Tatsachen beziehen, die für den jeweiligen Regelungsbereich gewichtig seien, und dem Gesetzgeber müsse in gewissen Grenzen überlassen sein, auf welche Weise er die relevanten Tatsachen ermittelt. In die Kontrolle gesetzgeberischer Prognosen will das Bundesverfassungsgericht dann allerdings folgende – ursprünglich dem Verwaltungsrecht entstammende – Aspekte einbeziehen:¹⁰ Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zugrunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der ge-

⁸ BVerfGE 111, 226 (265 ff.).

⁹ BVerfGE 106, 62 (135 ff., 142).

¹⁰ BVerfGE 106, 62 (150 ff.).

richtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen und dieses muss konsequent verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob diejenigen Gesichtspunkte, welche die prognostische Einschätzung tragen, mit hinreichender Deutlichkeit offengelegt worden sind oder ob ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind.

Ob die Tatsachenfeststellungen aus der Begründung zum Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz diesen Prüfungsmaßstäben für gesetzgeberische Prognosen genügen, scheint nicht völlig zweifelsfrei. Denn es wird jedenfalls in den veröffentlichten Materialien nicht deutlich, ob die Gesetzgebungsorgane die maßgeblichen Tatsachen sorgfältig ermittelt haben. In der Gesetzesbegründung wird zwar immer wieder behauptet, dass die im Einzelnen getroffenen Regelungen die Transparenz, Berechenbarkeit und Zügigkeit der Entscheidungsprozesse erhöhen könnten.¹¹ Damit scheint jedoch die Erforderlichkeit lediglich „pauschal begründet“. Ob diese Darlegungen aber – wie es das Bundesverfassungsgericht verlangt – „einen Missstand belegen [können], der nur durch die [jetzt neu geschaffenen] Regelungen behoben werden kann,“¹² ist jedenfalls anhand der veröffentlichten Gesetzesmaterialien nicht ohne weiteres ersichtlich. Ausführlicher sind allerdings die Darlegungen, welche Auswirkungen die begrenzte Geltungsdauer der Planfeststellungsbeschlüsse in der Praxis hat, und inwiefern die getroffenen Regelungen dazu beitragen können, die Probleme zu lösen.

bb) Kontrollgegenstände: Regelungsbefugnis und Regelungsintensität

Art. 72 Abs. 2 GG legt – so das Bundesverfassungsgericht – mit den Worten „wenn und soweit“ eine zweistufige Prüfungsabfolge fest. Der erste Prüfungsschritt betrifft die Frage, ob eine Regelung des Bundesgesetzgebers zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zulässig ist. Im zweiten Schritt ist das Ausmaß der Regelungsbefugnis festzustellen.¹³ Im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes gebührt nach Ansicht des Gerichts bei gleicher Eignung von Regelungen zur Erfüllung der grundgesetzlichen Zielvorgaben grundsätzlich den Ländern der Vorrang (Art. 30 und Art. 70 GG). Art. 72 Abs. 2 GG trägt diesem Befund mit dem Kriterium der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Re-

gelung Rechnung und verweist den Bund damit auf den geringstmöglichen Eingriff in das Gesetzgebungsrecht der Länder. „Erforderlich“ ist die bundesgesetzliche Regelung danach nur insoweit, als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG nicht oder nicht hinlänglich gewahrt werden kann. Dabei muss dem Bundesgesetzgeber zwar eine Prärogative für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes verbleiben. Dennoch hält es das Bundesverfassungsgericht nicht für ausgeschlossen, Einzelbestimmung als zu regelungsintensiv für verfassungswidrig zu erklären: Wenn der Bundesgesetzgeber ein Konzept gewählt hat, das zum Schutz der Rechtsgüter des Art. 72 Abs. 2 GG nach Ziel und Wirkung erforderlich ist, können Teile des Konzepts immerhin dann als zu regelungsintensiv herausgenommen werden, wenn das Gesamtkonzept, und damit die Wirkung des Gesetzes, ohne sie nicht gefährdet wird. Aussagen zur Erforderlichkeit der gewählten Regelungsintensität sucht man in der Begründung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes vergeblich.

cc) Zulässige Regelungsziele

aaa) Bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Ausgangspunkt der bundesverfassungsgerichtlichen Interpretation der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes ist die Ersetzung des Begriffs der „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse durch den der „Gleichwertigkeit“ im Zuge der Grundgesetzänderung aus dem Jahre 1994. Durch die Neuformulierung werde das Niveau der zulässigen Vereinheitlichung deutlich zurückgenommen.¹⁴ Dem Bundesgesetzgeber sei ein Eingreifen auch dann nicht erlaubt, wenn ledig-

¹¹ BT-Drucks. 16/54, 24 ff.

¹² So die Formulierungen aus BVerfGE 111, 226 (266, 267).

¹³ BVerfGE 106, 62 (148 ff.).

¹⁴ BVerfGE 106, 62 (143 f.); So auch R. SCHOLZ, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat – Aufgaben, Verfahrensgang und Ergebnisse –, ZG 1994, 1 (12); S. ROHN/R. SANNWALD, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZRP 1994, 65 (68); H. RYBAK/H. HOFMANN, Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern nach der Reform des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 230 (233); A. SCHMEHL, Die erneuerte Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG, DÖV 1996, 724 (726).

lich eine „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ in Rede stehe. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist – so das Gericht abschließend – vielmehr erst dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt hätten oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichne.¹⁵

Die Begründung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes hält aufgrund ihres differenzierenden Ansatzes diese restriktive Interpretation des Tatbestandsmerkmals „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ für unanwendbar im Bereich des Infrastrukturplanungsrechts. Sie verzichtet daher weitgehend darauf, diesbezüglich die Erforderlichkeit zu begründen, und beschränkt sich auf die Behauptung, Infrastrukturausstattung garantiere gleichwertige Lebensverhältnisse. Dies genügt den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen allenfalls dann, wenn die Annahme substantiiert dargelegt und in der Sache berechtigt wäre, die Ausstattung der einzelnen Regionen der Bundesrepublik Deutschland mit Infrastruktur überregionaler Verkehrsbedeutung sei nicht angemessen, und dieser Missstand ließe sich nur durch die nunmehr getroffenen Regelungen abstellen.

bbb) Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit betrifft nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Weder die Zielvorgaben der Rechts- und Wirtschaftseinheit noch das Tatbestandsmerkmal des gesamtstaatlichen Interesses geben dem Bundesgesetzgeber die Erlaubnis, ausschließlich zur Verfolgung von sonstigen Gemeinwohlinteressen oder auch nur mit dem allgemeinen Ziel einer Verbesserung der Lebensverhältnisse tätig zu werden. Bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Wahrung der Rechtseinheit“ ist – so das Bundesverfassungsgericht weiter – zu beachten, dass unterschiedliche Rechtslagen für die

Bürger notwendige Folgen des bundesstaatlichen Aufbaus sind. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt daher die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Dies ist der Fall, wenn die Rechtswirkungen der unterschiedlichen Regelungen in den Ländern selbst und unmittelbar Interessen der Nachbarländer oder des Bundes berühren.¹⁶ Gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts oder der Umstand, dass die Länder eine regelungsbedürftige Materie nicht regeln, müssen das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit, verstanden als Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft, bedrohen.¹⁷ Einheitliche Rechtsregeln können nach Auffassung des Gerichts auf den in Art. 74 und Art. 75 GG genannten Gebieten erforderlich werden, wenn die unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts unter Umständen erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugen kann. Um dieser sich unmittelbar aus der Rechtslage ergebenden Bedrohung von Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat entgegenzuwirken, kann der Bund auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine bundesgesetzlich einheitliche Lösung wählen.

Entsprechend ihrem nach Sachgebieten differenzierenden Ansatz hält die Begründung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes auch die restriktive Auslegung des Regelungsziels „Wahrung der Rechtseinheit“ für unanwendbar im Infrastrukturplanungsrecht. Inhaltlich beschränkt sie sich auf die Behauptung, dass „die Einführung von Fristen für die Beteiligung von anerkannten Vereinigungen und sonstigen Vereinigungen in den Anhörungsverfahren zur Planfeststellung im Verkehrsbereich sowie die weiteren Maßgaben zur Vereinfachung, Beschleunigung und Stabilisierung der Infrastrukturplanungen bei den bezeichneten Verkehrsträgern eine bundeseinheitliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich“ machen. Zur näheren Begründung wird lediglich angeführt, dass eine Vielzahl der Verkehrswegeplanungen entweder länderübergreifende Vorhaben oder zumindest Vorhaben mit länderübergreifenden Auswirkungen auf Betroffene oder die Umwelt einschließlich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betreffen. Unterschiedliche Regelungen zur Beteiligung der Behör-

¹⁵ Vgl. BVerfGE 106, 62, (144).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 106, 62 (145).

¹⁷ BVerfGE 106, 62 (145).

den, der Einwender und der interessierten Öffentlichkeit wären daher kontraproduktiv. Mit der vom Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung bundesgesetzlicher Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit formulierten „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“ infolge unmittelbarer Berührung von Interessen der Nachbarländer oder des Bundes durch die Rechtsfolgen unterschiedlicher Länderregelungen haben diese Erwägungen nichts gemein. Der Sache nach geht es nur um den als zweckmäßig angesehen Erlass bundeseinheitlicher Regelungen, um die Förderung sonstiger Gemeinwohlinteressen und um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse durch weiteren Ausbau der Verkehrswege.

Gemessen an den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Zulässigkeit bundesgesetzlicher Regelungen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG stellt, ergeben sich nach alledem doch erhebliche Zweifel, ob das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz einer bundesverfassungsgerichtlichen Prüfung standhalten würde.

c) Kritik der Rechtsprechung

Allerdings sind gegen die allzu restriktive Interpretation des Art. 72 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht eine Reihe rechtsdogmatischer Einwände möglich.

aa) Entstehungsgeschichte als Argument gegen Paradigmenwechsel

Die Entstehungsgeschichte der Erforderlichkeitsklausel erlaubt nicht den Schluss, dass mit der Neuformulierung des Art. 72 Abs. 2 GG aus dem Jahre 1994 ein Mandat für einen derart weitgehenden Paradigmenwechsel erteilt wurde. Denn bei näherem Hinsehen verlief die Entwicklung von den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission¹⁸ bis zur Einfügung der Erforderlichkeitsklausel keineswegs bruchlos. Seinerzeit lehnten nämlich sowohl die Bundesregierung als auch die Koalitionsmehrheit im Rechtsausschuss des Bundestags die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 und die Einfügung der Nr. 2a in Art. 93 Abs. 1 GG ab. Sie befürchteten „erhebliche Gefahren für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland“.¹⁹ Die Mehrheit des Bundestages folgte der Empfehlung des Rechtsausschusses.²⁰ Mit dem Ziel, diese Streichungen rückgängig zu machen, rief der Bundesrat den Vermittlungsaus-

schuss an.²¹ Als Vermittlungsergebnis wurde eine Paketlösung vereinbart, in der zahlreiche zwischen BT und BR unstrittige Änderungen sowie die umstrittene Neufassung der Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a und Art. 72 Abs. 2 GG zusammengefasst waren.²² Einziges Zugeständnis an die Gegner der Änderung war die Einfügung des Regelungsziels „Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“.

Ob die Schaffung der Erforderlichkeitsklausel unter diesen Umständen als Mandat für den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht vollzogenen Paradigmenwechsel dienen kann, ist unter Berücksichtigung der Funktion und der Verfahrensweise des Vermittlungsausschusses zu entscheiden. Der Ausschuss hat kein eigenes Initiativrecht (Art. 76 Abs. 1 GG), sondern berät über Vorlagen und schlägt Änderungen des Gesetzesbeschlusses vor (Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG). Er tagt nichtöffentlich (§§ 5 f. GeschO VerMA). Über das Vermittlungsergebnis stimmt der BT ab, ohne dass ein Antrag zur Sache zulässig wäre (§ 10 GeschO VerMA). Eine parlamentarische Debatte über den Einigungsvorschlag mit dem Ziel seiner nachträglichen Änderung ist daher grundsätzlich ausgeschlossen. Das Vermittlungsverfahren kann nicht dazu dienen, Meinungsverschiedenheiten über vom Gesetzesbeschluss des Bundestages nicht erfasste Gegenstände auszuräumen. Das Anrufungsrecht ist daher auf die Norminhalte des Gesetzesbeschlusses begrenzt.²³ Der Schwerpunkt der Gesetzgebung muss beim Bundestag bleiben. Deshalb dürfen Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses vom Inhalt des Gesetzesbeschlusses nicht so grundlegend abweichen, dass dieser in seiner neuen Gestalt von der vorangegangenen parlamentarischen Sacherörterung nicht mehr gedeckt würde. Der Vermittlungsvorschlag muss noch als Fortsetzung und Abschluss der vor Einleitung des

¹⁸ BT-Drucks. 12/6000, 16 f., 33 ff.

¹⁹ BT-Drucks. 12/7109, 14 ff.; 12/8165, 31 ff.; zur Entstehungsgeschichte der Erforderlichkeitsklausel auch C. NEUMEYER, Geschichte eines Irläufers – Anmerkungen zur Reform des Art. 72 Abs. 2 GG, in: ZIEMSKE (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, 1997, S. 543 (558 ff.).

²⁰ BR-Drucks. 743/94, 744/94.

²¹ BR-Drucks. 742/94, 3.

²² BT-Drucks. 12/8423, 4 f.

²³ E. FRANSEN, in VOGEL u. a. (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen, 1981, S. 273 (280 ff.); H. TROSSMANN, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, S. 476 f.

Vermittlungsverfahrens durchgeführten parlamentarischen Beratungen erscheinen. Änderungsvorschläge dürfen den Gesetzesbeschluss daher nur in einzelnen Punkten modifizieren und einzeln sowie insgesamt in ihrer sachlichen Gewichtigkeit nicht derart bedeutsam sein, dass sie die Grundzüge des Gesetzesbeschlusses, auf den sie sich beziehen, in toto verändern. Das Bestehen darauf, die vom Bundestag zunächst abgelehnte Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG sowie die Einfügung der Nr. 2a in Art. 93 Abs. 1 GG wieder aufzunehmen, geht jedenfalls dann darüber hinaus, wenn man die Erforderlichkeitsklausel im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts interpretiert. In diesem Fall ist der Änderungsvorschlag in seiner sachlichen Gewichtigkeit derart bedeutsam, dass er die Grundzüge des Gesetzesbeschlusses, auf den er sich bezieht, in toto verändert.

Denn unter der ursprünglichen, durch die Erforderlichkeitsklausel ersetzten Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG galt die Frage des „Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung“ als ihrem Wesen nach nicht justitiable Angelegenheit pflichtgemäßen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen war.²⁴ Ferner wurde aus Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a. F. eine Befugnis des Bundes abgeleitet, auf das ihm erwünscht erscheinende Maß an Einheitlichkeit im Sozialleben hinzustreben. Weil es Aufgabe jedes Gesetzgebers sei, Lebensverhältnisse gestaltend zu ordnen, habe das Bundesverfassungsgericht die politische Vorentscheidung über das wünschenswerte Maß an Einheitlichkeit grundsätzlich zu respektieren.²⁵ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dem Ermessensspielraum des Bundesgesetzgebers

durchaus Grenzen gezogen, mögen diese auch nie zum Scheitern eines Bundesgesetzes an Art. 72 Abs. 2 GG geführt haben. Insbesondere war der Bundesgesetzgeber verpflichtet, Überlegungen dazu anzustellen, ob das von ihm angestrebte Maß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sein eigenes Tätigwerden erfordert; nur dann durfte er die Bedürfnisfrage bejahen. Das Bundesverfassungsgericht sah sich als berechtigt an zu prüfen, ob der Bundesgesetzgeber die in Art. 72 Abs. 2 GG a. F. verwendeten Begriffe im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten habe.²⁶ Verglichen hiermit ist die Einfügung der restriktiv interpretierten Erforderlichkeitsklausel auf Insistieren des Vermittlungsausschusses ein Änderungsvorschlag, der den ursprünglichen Gesetzesbeschluss des Bundestages in seinen Grundzügen in toto verändert. So verstanden, wäre die Klausel formell verfassungswidrig, weil der Vermittlungsausschuss hier seine Befugnisse überschritten hat. Das Verdikt „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ sollte nicht leichthin erhoben werden. Es ist nur zu vermeiden, wenn man die Erforderlichkeitsklausel deutlich weniger restriktiv interpretiert als in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Angesichts der Tatsache, dass die Erforderlichkeitsklausel bereichsweise eingeschränkt, aber für den fortbestehenden Anwendungsbereich nicht neu gefasst wurde, verliert diese Argumentation allerdings erheblich an Überzeugungskraft.

bb) Bedenken gegen die Zweistufigkeit der Prüfung

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich als befugt an, sowohl die Regelungsbefugnis als auch die Regelungsintensität am Maßstab der Erforderlichkeit eines Eingriffs in die Gesetzgebungsrechte der Länder zu prüfen.²⁷ Gewiss steht dem Bund nach Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht nur zu, wenn und soweit die im einzelnen benannten Regelungsziele eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Der Wortlaut des Art. 72 Abs. 2 GG stellt jedoch auf „eine“ (d. h. eine beliebige) bundesgesetzliche Regelung ab. Dies spricht dafür, die Erforderlichkeitsklausel nicht als Antwort auf die Frage zu verstehen, welche inhaltliche Lösung der Bund für ein als regelungsbedürftig erkanntes Problem wählen darf. Nicht wie, sondern allein ob eine Materie durch Bundesgesetz geregelt werden darf, ist Gegenstand der Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung. Die zweistufige Prüfung der Regelungsbefugnis und

²⁴ BVerfGE 2, 213 (224 f.); s. ferner BVerfGE 33, 224 (229) m. w. N.

²⁵ BVerfGE 13, 230 (233).

²⁶ Als Beispiel für so eine Prüfung s. BVerfGE 13, 230, 233 f.: Bei der Feststellung des Bedürfnisses für eine bundesgesetzliche Regelung des Ladenschlusses habe der Bundesgesetzgeber seinen Ermessensbereich nicht überschritten. Denn die Bundesregierung habe auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, auf die die Landesgrenzen überschreitenden einheitlichen Wirtschaftsräume sowie auf den Zusammenhang mit dem bundesrechtlich geregelten Schutz der Arbeitszeit hingewiesen. Außerdem hätten die Landesarbeitsminister eine bundesgesetzliche Regelung angeregt, woraus sich ergebe, dass den Ländern selbst eine im Sinne des Art. 72 Abs. 2 Nr. 1 GG a. F. „wirksame“ Regelung des Ladenschlusses nicht möglich war.

²⁷ S. o. Fußn. 13.

der Regelungsintensität verlagert materiellrechtliche Fragen auf die Kompetenzebene, öffnet die verfassungsrechtliche Kompetenzprüfung für einen bislang weder auf kompetenzieller noch auf materiellrechtlicher Ebene zugelassenen Einfluss politischer Präferenzen und führt im Ergebnis zu nicht hinnehmbaren Unsicherheiten über die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.²⁸ Die Frage, ob eine Regelung gerade mit dem gewählten Inhalt erforderlich ist, stellt sich bei Gesetzen, die in Grundrechte eingreifen, als ein Teil der materiellrechtlichen Frage, ob die Regelung verhältnismäßig ist. Dabei sind die Gesetzgebungsorgane in der Bestimmung der Ziele, an denen die Erforderlichkeit gemessen wird, grundsätzlich frei. Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Prüfung der Erforderlichkeit einen Einschätzungsspielraum der Gesetzgebungsorgane zu respektieren.²⁹ Indem über die Prüfung der Erforderlichkeit des bundesgesetzlichen Zugriffs auf einen bestimmten Regelungsgegenstand hinaus nun auch die Erforderlichkeit des jeweiligen Regelungsinhalts zum Gegenstand der Kompetenzprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG gemacht wird, verschiebt sich die materiellrechtliche Erforderlichkeitsprüfung auf die Kompetenzebene und wird zugleich sehr viel strikter durchgeführt als im Grundrechtsbereich. Bei der Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG soll den Gesetzgebungsorganen anders als im grundrechtlichen Zusammenhang nämlich kein Beurteilungsspielraum zustehen.³⁰ Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG läuft damit Gefahr, zum Vehikel für die Durchsetzung politischer Anliegen zu werden. Für die Kompetenzfeststellung unter diesen Bedingun-

gen sind Kriterien, welche die Gesetzgebungsorgane oder das Bundesverfassungsgericht einigermaßen verlässlich leiten könnten, nicht ersichtlich. Wird die kompetenzrechtliche Erforderlichkeitsprüfung auf die politisch-inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Regelung ausgedehnt, verliert die Abgrenzung der Kompetenzen von Bundes- und Landesgesetzgebung zwangsläufig die wünschenswerte Klarheit und Rechtssicherheit. Von der zweistufigen Prüfungsabfolge ist daher Abstand zu nehmen.

cc) Differenzierte Handhabung der Erforderlichkeitsklausel

Bei der Anwendung der Erforderlichkeitsklausel ist zudem die strukturelle Eigenart des zu regelnden Sachbereichs zu berücksichtigen. Wenn die Gesetzgebung ein Reformkonzept verfolgt, kann und darf sie den prägenden Grundstrukturen des zu regelnden Sachbereichs gebührend Rechnung tragen. Die Erforderlichkeitsklausel darf nicht so verstanden werden, dass ein Kompetenztitel in zentralen Bereichen leerläuft.³¹ Für das Fernstraßenrecht wird die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 und Art. 90 GG getroffene Entscheidung für ein besonderes öffentliches Fernstraßenregime zu berücksichtigen sein.³² Dieses Rechtsregime ist verfassungsdogmatisch dadurch gekennzeichnet, dass die Fernstraßenverwaltung einerseits als zentralstaatliche Sachaufgabe geführt wird, die andererseits nach Art. 90 Abs. 2 GG wegen der Angewiesenheit auf eine vorhandene Verwaltungsstruktur der Länder grundsätzlich in auftragsweiser Landesverwaltung wahrgenommen wird. Mit Rücksicht auf aktuelle Erfordernisse der zentralstaatlichen Aufgabenerledigung sind dabei auch bestimmte ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache anzuerkennen sowie die Möglichkeit, nach Maßgabe der Art. 87 Abs. 3 S. 1 und Art. 90 Abs. 3 GG Verwaltungskompetenzen des Bundes zu begründen. Hinzu kommt noch, dass die gemäß Art. 90 Abs. 2, Art. 85 GG obligatorische Bundesauftragsverwaltung aus den bereits früher dargelegten Gründen³³ als materielle Auftragsverwaltung zu verstehen ist. Es handelt sich um gliedstaatliche Wahrnehmung einer Aufgabe des Zentralstaats. Selbstredend ist zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen zu unterscheiden. Dennoch kann die Ausgestaltung der Fernstraßenverwaltung nicht ohne Auswirkungen auf die Handhabung der Erforderlichkeitsklausel im Bereich der fernstraßenrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen bleiben. Die Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung des Fernstraßenrechts ergibt sich

²⁸ Das Folgende in Anlehnung an das Sondervotum OSTERLOH/GERHARDT/LÜBBE-WOLFF zur Juniorprofessurenentscheidung, BVerfGE 111, 226 (274, 278 f.).

²⁹ BVerfGE 104, 337 (347 f.).

³⁰ BVerfGE 106, 62 (135).

³¹ Auch dies in Anlehnung an das Sondervotum zur Juniorprofessurenentscheidung, BVerfGE 111, 226 (277).

³² R. BARTLSPERGER, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 29 ff.

³³ C. HEITSCH, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 327 ff.; ders., Verfassungswidrigkeit des Bundesgesetzes als Grenze des Weisungsrechts in der fernstraßenrechtlichen Auftragsverwaltung? DÖV 2002, 368 (372 f.); dem folgend BARTLSPERGER (o. Fußn. 32), 32 ff.; ablehnend N. JANZ, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3, 2003, S. 145 f., im Gefolge von Th. GROß, in FRIAUF/HÖFLING, GG, Art. 85 Rdnr. 9, beide unter nicht hinreichender Würdigung der Verfassungssystematik.

bereits aus der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG bezeichneten Materie „Landstraßen für den Fernverkehr“, deren verfassungsrechtlich begriffsbestimmendes Merkmal die gesamtstaatliche Verkehrsbedeutung der betreffenden öffentlichen Straßen ist.³⁴ Zudem schafft nur ein bundesgesetzliches Fernstraßenrecht die bundesstaatsrechtliche Voraussetzung der gesamtstaatlich bedeutsamen Bundesfernstraßenverwaltung in materieller Auftragsverwaltung durch die Länder nach Art. 90 Abs. 2, 85 GG. Dieser fehlt ohne auszuführendes Bundesfernstraßenrecht die bundesstaatsrechtliche Grundlage. Daraus folgt, dass die Darlegungslast des Bundes, ob eine bundesgesetzliche Regelung der Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist, stark reduziert wird.³⁵ Vor diesem Hintergrund gewinnen die Bemühungen, bei der Darlegung der Erforderlichkeit nach Sachgebieten zu differenzieren, ganz erheblich an Überzeugungskraft.

dd) Gestaltungsspielraum des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Bezüglich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse steht der Bundesgesetzgebung ein Gestaltungsspielraum zu. Dies ergibt sich aus Folgendem. Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG war im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ein Gesetzgebungsrecht des Bundes insbesondere dann gegeben, „soweit ein Bedürfnis bundesgesetzlicher Regelung“ bestand, „weil [...] die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordern“. Demgegenüber verlangt Art. 72 Abs. 2 GG die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. Anders als die auf Erhaltung einer bestehenden Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gerichtete Wahrung bedeutet Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein aktives Gestalten mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse herbeizuführen. Anders als vom Bundesverfassungsgericht angenommen, ist der Bund insoweit nicht darauf beschränkt, auf sich konkret abzeichnende Gefahren für die Gleichwer-

tigkeit der Lebensverhältnisse zu reagieren. Vielmehr darf er aktiv gestaltend die für erforderlich gehaltene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch bundesgesetzliche Regelung fördern. Er wird jedoch darlegen müssen, welches Maß an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse er anstrebt und dass hierzu der bundesgesetzliche Zugriff auf einen bestimmten Regelungsgegenstand erforderlich ist.

Nach alledem sind gegen die übertrieben restriktive Auslegung der Erforderlichkeitsklausel durch das Bundesverfassungsgericht eine Reihe gravierender Einwände zu erheben. Ob sich das Bundesverfassungsgericht in absehbarer Zeit davon beeindrucken lassen und seine Rechtsprechung modifizieren wird, ist allerdings kaum zu erwarten. Denn die unveränderte Beibehaltung der Erforderlichkeitsklausel für bestimmte Bereiche kann zumindest politisch als Billigung der gerade erst gefestigten Rechtsprechung durch die Gesetzgebungsorgane betrachtet werden. Im Bereich der fernstraßenrechtlichen Gesetzgebungsbefugnisse hat die Föderalismusreform damit die Rechtsunsicherheit nicht beseitigt, welche durch die bundesverfassungsgerichtliche Handhabung der Erforderlichkeitsklausel ausgelöst wurde.

d) Wachsende Bedeutung der Übergangs- und Freigaberegelungen

Damit können auch im Fernstraßenrecht die Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 2 GG und die Freigaberegelung des Art. 72 Abs. 4 GG an Bedeutung gewinnen. Nach der Übergangsregelung gilt Bundesrecht fort, das unter Geltung der ursprünglichen Bedürfnisklausel erlassen wurde, wegen der Bindung des Bundesgesetzgebers an die Erforderlichkeitsklausel aber nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden kann. Durch Bundesgesetz kann angeordnet werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Wie das Bundesverfassungsgericht im Ladenschlussurteil³⁶ verdeutlicht hat, kann die Bundesgesetzgebung dieses Recht nur noch in einzelnen Bestimmungen ändern, aber keine grundlegende Neukonzeption mehr verwirklichen. Auf das fortgeltende Bundesrecht finden nämlich mit Ausnahme des Art. 72 Abs. 2 GG alle für Bundesrecht maßgeblichen verfassungsrechtlichen Normen Anwendung. Dazu gehören die Vorschriften über die Gesetzgebung und damit auch über die Änderung bestehenden Rechts. Die Änderungskompetenz des Bundes ist, sofern die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sind, eng auszulegen. Sie ist an die Beibehal-

³⁴ BARTLSPERGER (o. Fußn. 32), S. 276 f.

³⁵ Wohl weitergehend BARTLSPERGER, wie vorstehend: Begründungsaufwand bezüglich der Erforderlichkeit kaum zu rechtfertigen.

³⁶ BVerfGE 111, 10 (29 ff.).

tung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft. Diese darf von der Bundesgesetzgebung modifiziert werden. Zu einer grundlegenden Neukonzeption wären dagegen nur die Länder befugt, allerdings erst nach Freigabe durch Bundesgesetz. Art. 125a Abs. 2 GG darf nicht dazu führen, dass eine sachlich gebotene oder politisch gewollte Neuregelung deshalb unterbleibt, weil der Bund sie nicht vornehmen darf, er aber nicht bereit ist, die Materie den Ländern durch Freigabe zur Regelung zu überlassen. Das Ermessen, welches Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG dem Bund einräumt, ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes bundes- und länderfreundlichen Verhaltens entsprechend eingeschränkt. Reicht die bloße Modifikation der Regelung auf Grund sachlicher Änderungen nicht mehr aus, oder hält der Bund aus politischen Gründen eine Neukonzeption für erforderlich, so verengt sich der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei Fehlen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG dahingehend, dass er die Länder zur Neuregelung zu ermächtigen hat.³⁷

Gemäß Art. 72 Abs. 4 GG kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann. Klärungsbedürftig ist die Abgrenzung dieser Freigaberegulation zur Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 2 GG. Ein Wegfall der Erforderlichkeit kann erstens für Bundesrecht eintreten, das bereits nach Inkrafttreten der Erforderlichkeitsklausel erlassen wurde und deren Anforderungen zunächst erfüllt hat. Zweitens kann die Erforderlichkeit bei Bundesrecht entfallen, das noch unter Geltung der Bedürfnisklausel erlassen wurde und zunächst auch den Kriterien der Erforderlichkeitsklausel entsprach. Für beide Konstellationen gilt nicht Art. 125a Abs. 2 GG, sondern Art. 72 Abs. 4 GG. Demgegenüber soll Art. 125a Abs. 2

GG die Fortgeltung von Bundesrecht regeln, das zu keinem Zeitpunkt den Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel gerecht wurde.³⁸ Die Ausführungen des Ladenschlussurteils zur beschränkten Änderungskompetenz des Bundes sowie zur Bedeutung des Grundsatzes bundes- und länderfreundlichen Verhaltens als einer Schranke des Ermessens bezüglich bundesgesetzlicher Freigabe zur Regelung durch die Länder gelten allerdings auch im Rahmen des Art. 72 Abs. 4 GG. Die Rechtsfolgen beider Bestimmungen unterscheiden sich daher nicht wesentlich voneinander.

2. Verfahrensrecht gemäß Art. 90 Abs. 2, 85 Abs. 1 GG

Die Zustimmungserfordernisse für Regelungen der Behördeneinrichtung im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 1 GG wurden im Rahmen der Föderalismusreform überraschenderweise unverändert beibehalten. Ob das Zustimmungserfordernis auch für bundesgesetzliche Verfahrensregelungen im Bereich der Auftragsverwaltung gilt, war und bleibt umstritten, wobei sich das Bundesverfassungsgericht dazu noch nicht geäußert hat. Wie bereits früher dargelegt,³⁹ sind nur substantielle Verfahrensregelungen vom sachlichen Gehalt etwa des § 10 BImSchG, der §§ 72 ff. VwVfG oder allgemeiner Beteiligungs-, Zustimmungs- oder Weisungsvorbehalte zugunsten einer obersten Bundesbehörde zustimmungsbedürftig. Das Zustimmungserfordernis gilt aus ebenfalls früher dargelegten Gründen⁴⁰ entgegen der auch vom Bundesverfassungsgericht vertretenen sog. Einheitstheorie⁴¹ nur für diejenigen Bestimmungen eines Gesetzesbeschlusses, welche den Tatbestand des im Verfassungstext formulierten Zustimmungsvorbehalts erfüllen.

B. Kompetenz für das Naturschutz- und Raumordnungsrecht

I. Neuordnung

Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie das Raumordnungsrecht gehörten bisher zum Bereich der Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3, 4 GG a. F.). Der Bund durfte hier in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen nur in Ausnahmefällen erlassen (Art. 75 II GG a. F.). Das Bundesverfassungsgericht hatte derart strenge Anforderungen an die Begründung eines Ausnahmefalls formuliert, dass Vollregelungen des Bundes praktisch ausgeschlossen waren.⁴² Den Ländern stand wegen

³⁷ BVerfGE 111, 10 (31); zustimmend A. UHLE, Verfassungsnorm im Aufwind: Art. 125a GG, DÖV 2006, 370 (377).

³⁸ So auch UHLE (o. Fußn. 37), DÖV 2006, 376 f., noch auf der Basis der Rechtslage vor der Föderalismusreform.

³⁹ HEITSCH (o. Fußn. 33), S. 321 ff. m. w. N. zum Streitstand.

⁴⁰ HEITSCH (o. Fußn. 33), S. 219 ff.; vgl. auch H. H. TRUTE, in v. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, GG, Band 3, 5. Auflage, 2005, Art. 84, Rn. 23 ff..

⁴¹ BVerfGE 8, 274 (294 f.); 55, 274 (319, 326 f.); zweifelnd jetzt BVerfGE 105, 313 (339).

⁴² Vgl. BVerfGE 111, 226 (246 ff.); BVerfGE 112, 226 (242 ff.).

ihrer Bindung an den bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmen (Art. 75 Abs. 3 GG a. F.) gegen den Willen des Bundes kein wesentlicher eigener Gestaltungsspielraum zu. An der Rahmengesetzgebungskompetenz wurde ferner bemängelt, dass es schwierig sei zu bestimmen, welche staatliche Ebene – Bund oder Land – für einzelne Regelungen verantwortlich ist.⁴³ Deshalb wurde die Rahmenkompetenz abgeschafft und die früher davon erfassten Materien in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. Für die neue konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege sowie Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29, 31 GG n. F.) gilt die Erforderlichkeitsklausel nicht. Dieses Zugeständnis haben sich die Länder mit der Einräumung des Rechtes abkaufen lassen, von den entsprechenden Bundesgesetzen abweichendes Landesrecht zu erlassen. Während das Abweichungsrecht der Länder im Bereich der Raumordnung nach dem Wortlaut der Verfassung gegenständlich unbeschränkt ist, sind im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege die schwer fassbaren „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ sowie das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes abweichungsfest (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, 4 GG n. F.).

II. Absehbare Probleme

1. Naturschutzrecht

Im Bereich des Naturschutzrechtes stellt sich die Frage, was genau zum abweichungsfesten Kern gehört.⁴⁴ Dem Bund ist eine konkurrierende Gesetzgebung unter Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel eingeräumt. Die Länder haben ein Abweichungsrecht in solchen Materien, die anscheinend „in erster Linie unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedingungen in den Ländern gehorchen“.⁴⁵ Das Recht zur Abweichung ist als Ausnahme zur vorrangigen Regel der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes formuliert und daher prinzipiell eng zu interpretieren. Die Bereiche, die dem Bund als abweichungsfest verbleiben, müssen dagegen eher ausdehnend verstanden werden. Dies gilt v. a. für die „allgemeinen Grundsätze“ des Naturschutzes. Nach Auffassung der Gesetzesbegründung zählen dazu nicht „die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände“. Zu den allgemeinen Grundsätzen gehören sollen da-

gegen „in allgemeiner Form bundesweit verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“.⁴⁶ Bei der Suche nach allgemeinen Kriterien für die systematische Einordnung dieser Beispiele kann nicht auf wirtschafts- oder strukturpolitische Überlegungen wie den Schutz mittelständischer Betriebe vor gravierenden Einschnitten durch den Naturschutz abgestellt werden.⁴⁷ Denn dies sind von vornherein keine geeigneten Kriterien, um naturschutzrechtliche Kompetenzen und Begriffe zu erfassen. Auch ein Versuch, die abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ mit Hilfe der bisher normierten Grundsätze des Naturschutzes gemäß § 2 Abs. 1 BNatSchG näher zu bestimmen, stößt auf unüberwindliche Schwierigkeiten.⁴⁸ Vor allem sind diese Grundsätze nur beispielhaft normiert („insbesondere“ in § 2 Abs. 1 BNatSchG) und verweisen daher über sich selbst hinaus.

Abweichungsfeste allgemeine Grundsätze des Naturschutzes können daher nur solche sein, deren allgemeine, d. h. bundesweite Verbindlichkeit zum Schutz der Natur erforderlich ist, damit das Naturschutzrecht seine Wirksamkeit entfalten kann.⁴⁹ Es muss sich erstens um Grundsatzregelungen handeln, d. h. um Leitregeln, die für alle oder mehrere Teilbereiche des Naturschutzrechts Geltung beanspruchen können. Sie stehen im Gegensatz zu solchen speziellen Regelungen, die Teilfragen einzelner besonderer Gebiete des Naturschutzrechts auch im Detail verbindlich regeln wollen. Zweitens muss es sich um allgemeine Regeln handeln, die

⁴³ Vgl. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003, zitiert in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 2005 (Zur Sache 1/2005), S. 144; ebenso die Sachverständigen HUBER, KIRCHHOF, MEYER und WIELAND, ebendort, S. 149 ff.

⁴⁴ Das Folgende in Anlehnung an H. SCHULZE-FIELITZ, Umweltrecht im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249 (256 f.).

⁴⁵ W. FRENZ, Föderalismusreform um Umweltschutz, NVwZ 2006, 742 (746 f.).

⁴⁶ BT-Drucks. 16/813, 11, 27.

⁴⁷ So aber FRENZ (o. Fußn. 45), 746.

⁴⁸ So auch H. W. LOUIS, Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340 (342).

⁴⁹ SCHULZE-FIELITZ (o. Fußn. 44), 257.

gerade keine räumliche Differenzierung zulassen sollen, also nicht auf besondere konkrete örtliche Naturschutzkonflikte Bezug nehmen, sondern bundesweit unabhängig von spezifischen lokalen Besonderheiten gelten. Dazu gehört die Vorgabe von Leitbildern, Aufgaben und Zielen des Naturschutzes, auch im Verhältnis zu Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Auch Vorgaben für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind solche abweichungsfesten allgemeinen Grundsätze. Das Gleiche gilt für die Forderung nach einem Umweltmonitoring (§ 12 BNatSchG) und einer systematischen Erfassung des vorhandenen und zu erwartenden Zustandes von Natur und Landschaft (vgl. § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BNatSchG). Hier bedarf es der Festlegung einheitlicher Erfassungskriterien und Schwerpunkte, damit die praktische Wirksamkeit des Naturschutzrechts nicht unterlaufen werden kann.⁵⁰ Umweltmonitoring und systematische Erfassung des Zustands von Natur und Landschaft können im Übrigen ein einzelnes Planfeststellungsverfahren durchaus entlasten. Denn aufgrund dieser Aktivitäten sind bei der Verwaltung bereits Informationen über den naturschutzrechtlich relevanten Sachverhalt vorhanden und müssen nicht noch eigens ermittelt werden.

Zu den abweichungsfesten allgemeinen Grundsätzen gehören schließlich die Grundzüge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit ihren Unterlassungs-, Ausgleichs- und Ersatzpflichten sowie der Abwägung der Belange des Naturschutzes gegen die für den Eingriff sprechenden Gründe.

Diese Anforderungen sind von bundesweiter Bedeutung und als Ausdruck des Verursacherprinzips für das deutsche Naturschutzrecht von zentraler Bedeutung. Der Bund kann sie als abweichungsfeste allgemeine Grundsätze festlegen. Eine Konkretisierung der Eingriffsregelung in der Verwaltungspraxis muss dann aber auch auf unterschiedliche Weise möglich sein. Die in einigen Landesnaturschutzgesetzen normierten Praktiken von Flächenpools und Ökokonten als Instrumente des Flächenmanagements bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können daher durch Bundesrecht nicht ausgeschlossen werden, es sei denn, sie stünden in klarem Widerspruch zu bundesgesetzlich formulierten allgemeinen Grundsätzen. Die Länder haben im Übrigen weitgehende Freiheit zur Abweichung in Bereichen wie dem Schutz vor Bodenerosion, der Bewahrung von Landschaftselementen, der Schutzgebietsausweisung und der Landschaftsplanung.

Eine abschließende Bemerkung gilt der naturschutzrechtlichen Verbandsklage. Diese ist eine Regelung des „gerichtlichen Verfahrens“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG,⁵¹ mögen auch die Gesetzgebungsorgane anlässlich der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes von 2001/02 an die Rahmenkompetenz gedacht haben.⁵² Als Regelung des gerichtlichen Verfahrens ist sie von vornherein abweichungsfest.

2. Gesetzgebungskompetenzen für Raumordnung

Auch bei den Gesetzgebungskompetenzen für die Raumordnung stellt sich die Frage nach einem abweichungsfesten Kern. Diese wird in der Literatur bereits kontrovers diskutiert. Manche nehmen an, dass eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache⁵³ für die Raumordnung im Staatsgebiet als Ganzem existiert oder aufgrund vorgegebener Sachgesetzlichkeiten für die Regelung des Ineinandergreifens unterschiedlicher Planungsebenen.⁵⁴ Die Annahme einer Kompetenz aufgrund vorgegebener Sachgesetzlichkeiten überhöht einfachgesetzliche Strukturen zu verfassungsrechtlich vorgegebenen abweichungsfesten Regelungen und setzt sich über den klaren Wortlaut der geschriebenen Verfassung hinweg.⁵⁵ Die Staatspraxis nimmt anscheinend an, dass die Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache fortbesteht. Diese Zuständigkeit erfasst aber nur solche Sachgebiete, die ihrer Natur nach eigenste, partikularen Gesetzgebungszuständigkei-

⁵⁰ Wohl weitergehend M. KOTULLA, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Föderalismusreform“, NVwZ 2007, 489 (492 f.), in: allgemein „bundesrechtlich gesetzte planerische Rahmenbedingungen (vgl. §§ 12 ff. BNatSchG)“.

⁵¹ St. OETER, in v. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, GG (o. Fußn. 40), Art. 74, Rdnr. 27.

⁵² BT-Drucks. 14/6378, 30 f.

⁵³ So M. KMENT, Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung, NuR 2006, 217 (220 f.), in: Anlehnung an das Baurechtsgutachten BVerfGE 3, 407 (427 f.). Unter Hinweis auf den eindeutigen Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG sowie auf beachtliche Begründungsdefizite ablehnend gegenüber allen Versuchen, abweichungsfeste Kerne zu konstruieren, W. HOPPE, Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder?, DVBl. 2007, 144 (145 ff.).

⁵⁴ U. BATTIS/J. KERSTEN, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152 (157 ff.).

⁵⁵ So auch HOPPE (o. Fußn. 53), 147 f.

ten a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und daher von Bund und nur von ihm geregelt werden können. Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern. Diese Anforderungen sind für die auch für die Fernstraßenplanung bedeutsamen Regelungen über die Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§ 4 ROG), die Leitvorstellung (§ 1 Abs. 2 ROG) und die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) ebenso wie für die Begriffsbestimmungen (§ 3 ROG) nicht erfüllt.⁵⁶ Anders zu beurteilen ist dies richtigerweise für die Regelung des Widerspruchsrechts des Bundes zum Ausschluss der Bindungswirkung der Raumordnungsziele gegenüber Bundesvorhaben (§ 5 ROG). Diese Regelung beruht auf der ungeschriebenen Kompetenz des Bundes aus der Natur der Sache,⁵⁷ da eine Regelung des Verhältnisses der Fachplanungen des Bundes zu den Zielen der Raumordnung begrifflich nur durch den Bund möglich ist. Folgt man dem nicht, ist zu bedenken, dass derartige Regelungen auf jeden Fall auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die entsprechende Fachplanung gestützt werden können.⁵⁸

C. Zusammenfassung

Die Erforderlichkeitsklausel kann sich im Fernstraßenrecht als nicht mehr „berechenbare Kompetenzausübungsregel“ erweisen. Denn infolge der übertrieben restriktiven Interpretation dieser Klausel durch das Bundesverfassungsgericht entsteht erhebliche Unsicherheit über die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Zwar können gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gravierende Einwände erhoben werden. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich das Bundesverfassungsgericht in absehbarer Zeit von dieser Kritik beeindruckt lassen wird. Zu den abweichungsfesten allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzrechts gehören Regelungen über das Umweltmonitoring, über die systematische Erfassung des Zustandes von Natur und Landschaft

sowie die Grundstruktur der Eingriffsregelung. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage ist als Regelung des gerichtlichen Verfahrens i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG von vornherein abweichungsfest. Im Raumordnungsrecht kann das Widerspruchsrecht des Bundes zum Ausschluss der Zielbindung für Bundesvorhaben entsprechend § 5 ROG abweichungsfest getroffen werden. Denn sie ist auf die ungeschriebene Bundeskompetenz kraft Natur der Sache für die Raumordnung im Staatsgebiet als ganzem, hilfsweise auf die Gesetzgebungskompetenzen für das Fachplanungsrecht zu stützen.

⁵⁶ KMENT (o. Fußn. 53), 221.

⁵⁷ W. DURNER, Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Eisenbahnplanungsrecht, Ms., 2007, S. 11 f.; im Ergebnis auch BATTIS/KERSTEN (o. Fußn. 54), 157 ff.; a. A. KMENT (o. Fußn. 53), 221.

⁵⁸ DURNER (o. Fußn. 57), S. 13 f.

**Programm des Forschungsseminars
des Arbeitskreises „Straßenrecht“
„Straßenrecht und Föderalismus“
am 24./25. September 2007
im Universitätsclub Bonn**

Leitung: Univ.-Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL. M.

Montag, 24. September 2007

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr Ministerialrat Siegfried Rinke,
Bundesministerium für Verkehr, Bau-
und Stadtentwicklung, Bonn:
Das Infrastrukturplanungsbeschleuni-
gungsgesetz
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr Kaffeepause
- 16.00 Uhr Ministerialrat Jürgen Kern,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Landesentwicklung,
Wiesbaden:
Weitere Tendenzen zur Planungsbe-
schleunigung
- 17.15 Uhr Ministerialrat Wolfgang Maß,
Oberste Baubehörde im
Bayerischen Staatsministerium
des Innern:
50 Jahre Länderfachausschuss
Straßenbaurecht
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Abendessen

Dienstag, 25. September 2007

- 9.00 Uhr Privatdozent Prof. Dr.
Christian Heitsch, Universität Trier:
Die Föderalismusreform und ihre
Bedeutung für die Straßenplanung
und -verwaltung
- 9.45 Uhr Diskussions
- 10.30 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung des
Arbeitskreises „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Mittagsimbiss

Teilnehmerliste

Bartlsperger, Dr. Richard, em. Univ.-Prof.,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg, Uttenreuth

Bauer, Konrad, Abteilungspräsident,
Bundesanstalt für Straßenwesen,
Bergisch-Gladbach

Bergs, Horst W., Ministerialrat,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen, Bonn

Blümel, Dr. Willi, em. Univ.-Professor,
Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer, Wilhelmsfeld

Drescher, Doris, Ministerialrätin,
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft
und Arbeit, Dresden

Durner, Dr. Dr. Wolfgang, Univ.-Professor,
Rheinische Friedrich-Wilhelm-Universität, Bonn

Eichberger, Dr. Michael, Professor,
Richter am Bundesverfassungsgericht, Leipzig

Fickert, Dr. Hans C., Professor, Ltd. Ministerialrat
a. D., Ratingen

Gaentzsch, Dr. Günter, Vorsitzender Richter
am Bundesverwaltungsgericht a. D.,
Köln

Geiger, Dr. Andreas, Rechtsanwalt,
RAe Stockmann & Kollegen, München

Grupp, Dr. Klaus, em. Univ.-Professor,
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Heitsch, Dr. Christian, Priv.-Doz.,
Universität Trier, Trier

Hermanns, Dr. Caspar, Rechtsanwalt,
Osnabrück

Hönig, Dr. Dietmar,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung, Wiesbaden

Hoppe, Dr. Werner, em. Univ.-Professor,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster,
Münster

im Brahm, Ulrike, Ministerialrätin,
Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes
NRW, Düsseldorf

Jupe, Michael, Ministerialrat,
Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
des Landes Brandenburg, Potsdam

Kastner, Fritz, Ministerialrat a. D., Bonn

Kern, Jürgen, Ministerialrat a. D., Wiesbaden

Klofat, Hans Jörg, Geschäftsführer der DEGES,
Berlin

Krämer, Helmut, Ministerialrat a. D.,
St. Augustin

Lautner, Dr. Gerd, Univ.-Professor,
Technische Universität Darmstadt,
Darmstadt

Leue, Anke, Oberregierungsrätin,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Losch, Michael, Leitender Senatsrat,
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin,
Berlin

Löw, Markus, Tank & Rast,
Bonn

Ludwig, Rasso, LL.M.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Bonn

Majcherek, Joachim, Regierungsdirektor,
Landesbetrieb Straßenbau NRW,
Gelsenkirchen

Maß, Wolfgang, Ministerialrat,
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern,
München

Meyer, Bernd, Tank & Rast, Bonn

Michler, Dr. Hans-Peter, Professor,
Fachhochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld,
Birkenfeld

Numberger, Ulrich, Rechtsanwalt,
München

Recker, Gabriele, Ministerialrätin,
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr, Hannover

Repkewitz, Dr. Ulrich, Rechtsanwalt,
Bischofsheim

Rinke, Siegfried, Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt-
entwicklung, Bonn

Ronellenfitsch, Dr. Michael, Univ.-Professor,
Eberhard-Karls-Universität Tübingen,
Tübingen

Sauthoff, Michael, Vizepräsident
des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-
Vorpommern, Greifswald

Schittny, Hubertus, Ministerialrat a. D.,
Münster

Schlarmann, Dr. Hans, Professor, RAe
Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner, Stuttgart

Schröder, Meinhard, Akademischer Rat,
Bayerische Ludwig-Maximilians-Universität,
München

Schunck, Karl-Werner, Ministerialrat a. D.,
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Stahlhut, Ulrich, Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Stelkens, Dr. Ulrich, Univ.-Professor,
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer

Strick, Stefan, Regierungsdirektor,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Stadtentwicklung, Bonn

Stür, Dr. Bernhard, Professor,
Rechtsanwalt und Notar, Münster

Tegtbauer, Tatjana, Oberregierungsrätin,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Uechtritz, Dr. Michael, Professor,
RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner,
Stuttgart

Wegner, Ulrike, Rechtsanwältin,
Dietzenbach

Werner, Christa, Landesamt für Straßenbau,
Erfurt

Wiget, Maximilian, Oberlandesanwalt,
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Witting, Berthold, Ministerialrat,
Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-
Vorpommern, Schwerin

Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt
für Straßenwesen

Unterreihe „Straßenbau“

1993

- S 1: Verwitterungsbeständigkeit von Recycling-Baustoffen
Guth kostenlos
- S 2: Eignung von Grubenbergen als Baustoff für Tragschichten
ohne Bindemittel
Guth kostenlos
- S 3: Altlastenerfassung durch geophysikalische Methoden
Faust kostenlos
- S 4: EPS-Hartschaum als Baustoff für Straßen
Bull-Wasser kostenlos
- S 5: Baubegleitende Messungen B 73n
Heinisch, Blume kostenlos
- S 6: Eignung überdeckter Fugen mit Querkraftübertragung
Fleisch, Bartz kostenlos

1994

- S 7: 33. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00

1995

- S 8: Anleitung Qualitätsmanagementplan Asphalttragschichten
Freund, Stöckner € 12,50
- S 9: Meßwert- und rechnergestütztes Management der Stra-
ßenenerhaltung – Niederschrift und Referate des Erfahrungsaustau-
ches am 16. und 17. Mai 1995 in Berlin € 13,00
- S 10: 34. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00

1996

- S 11: Der Einfluß der Textur auf Reifen/Fahrbahngeräusch und
Rollwiderstand
Ullrich, Glaeser, Sander € 15,00
- S 12: Offenporige Asphaltdeckschichten auf Außerortsstraßen –
Projektgruppe „Lärmindernde Straßendecken“ € 10,00
- S 13: Qualität von mineralischen Straßenbaustoffen
Tabbert € 16,50

1997

- S 14: 35. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 16,50
- S 15: Anforderungen an Fugenfüllsysteme aus Temperaturdeh-
nungen
Eisenmann, Lechner € 12,50
- S 16: Sicherheitswirksamkeit ausgewählter Straßenbaumaßnah-
men im Lande Brandenburg
Schnüll, Handke, Seitz € 22,00

1998

- S 17: Restnutzungsdauer von Asphalttschichten
Wolf € 13,00

- S 18: 2. Erfahrungsaustausch über rechnergestütztes Stra-
ßen-
erhaltungsmanagement € 14,50

- S 19: Einfluß der Bruchflächigkeit von Edelsplitten auf die Stand-
festigkeit von Asphalten
Teil 1: Literaturlauswertung
Beckedahl, Nösler, Straube
Teil 2: Einfluß des Rundkornanteils auf die Scherfestigkeit von
Gesteinskörnungen
H.G. Diel € 16,50

1999

- S 20: 36. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00
- S 21: Walzbeton: Ergebnisse aus neuester Forschung und lang-
jähriger Praxis – Kompendium
Birmann, Burger, Weingart, Westermann
Teil 1: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von
Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (1)
Schmidt, Bohlmann, Vogel, Westermann
Teil 2: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von
Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (2)
Weingart, Dreßler
Teil 3: Messungen an einer Versuchsstrecke mit Walzbeton-Trag-
schicht an der B54 bei Stein-Neukirch
Eisenmann, Birmann
Teil 4: Temperaturdehnung, Schichtenverbund, vertikaler Dichte-
verlauf und Ebenheit von Walzbeton
Burger € 17,00

2000

- S 22: 3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen
Straßenenerhaltung – Nutzen der systematischen Straßenenerhaltung
€ 19,50
- S 23: Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen
Ballmann, Collins, Delalande, Mishellany,
v. d. Elshout, Sym € 10,50

2001

- S 24: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Unter-
grund - Konsolidationsverfahren -
Teil 1: Vergleichende Betrachtung von Konsolidationsverfahren beim
Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund
Teil 2: Erfahrungsberichte über ausgeführte Straßenbauprojekte auf
wenig tragfähigem Untergrund unter Verwendung von Konsolida-
tionsverfahren
Koch € 17,50
- S 25: 37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 16,50

2002

- S 26: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Unter-
grund - Aufgeständerte Gründungspolster
Rogner, Stelter € 14,00
- S 27: Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von
Markierungsstoffen – Neuentwicklung im Rahmen der Einführung
der ZTV-M 02
Killing, Hirsch, Boubaker, Krotmann € 11,50
- S 28: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundes-
fernstraßen – Referate eines Forschungsseminars der Universität
des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am
25./26. September 2000 in Saarbrücken € 13,00
- S 29: Nichtverkehrliche Straßennutzung – Referate eines For-
schungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeits-
ausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saar-
brücken € 13,50

2003

- S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System – € 19,50
- S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues „Straßenrecht“ am 23./24. September 2002 in Saarbrücken
Golkowski € 13,50
- S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsvorhabens der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2003 in Saarbrücken € 13,50
- S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 17,50
- S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

2004

- S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren
Grundhoff, Kahl € 17,50
- S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50
- S 37: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche“
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr“ € 16,50

2005

- S 38: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. September 2004 in Saarbrücken € 16,50
- S 39: Optimierung des Triaxialversuchs zur Bewertung des Verformungswiderstandes von Asphalt
Renken, Büchler € 16,00
- S 40: 39. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 17,50
- S 41: Chemische Veränderungen von Geotextilien unter Bodenkontakt – Untersuchungen von ausgegrabenen Proben
Schröder € 13,50
- S 42: Veränderung von PmB nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren – Veränderungen der Eigenschaften von polymermodifizierten Bitumen nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren und nach Rückgewinnung aus Asphalt
Wörner, Metz € 17,50
- S 43: Eignung frostempfindlicher Böden für die Behandlung mit Kalk
Krajewski, Kuhl € 14,00
- S 44: 30 Jahre Erfahrungen mit Straßen auf wenig tragfähigem Untergrund
Bürger, Blossfeld, Blume, Hillmann € 21,50

2006

- S 45: Stoffmodelle zur Voraussage des Verformungswiderstandes und Ermüdungsverhaltens von Asphaltbefestigungen
Leutner, Lorenzl, Schmoeckel € 21,00
- S 46: Analyse vorliegender messtechnischer Zustandsdaten und Erweiterung der Bewertungsparameter für Innerortsstraßen
Steinauer, Ueckermann, Maerschalk € 21,00

S 47: Rahmenbedingungen für DSR-Messungen an Bitumen
Dieser Bericht liegt **nur** in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hase, Oelkers € 24,50

S 48: Verdichtbarkeit von Asphaltmischgut unter Einsatz des Walzsektor-Verdichtungsgerätes
Dieser Bericht liegt **nur** in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Wörner, Bönisch, Schmalz, Bösel € 15,50

2007

- S 49: Zweischichtiger offenporiger Asphalt in Kompaktbauweise
Ripke € 12,50
- S 50: Finanzierung des Fernstraßenbaus
Grupp, Blümel € 15,50
- S 51: Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Bestimmung der Haftfestigkeit von Straßenmarkierungsfolien
Dieser Bericht liegt **nur** in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Killing, Hirsch € 14,50
- S 52: Statistische Analyse der Bitumenqualität aufgrund von Erhebungen in den Jahren 2000 bis 2005
Dieser Bericht liegt **nur** in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hirsch € 16,00

2008

S 53: Straßenrecht und Föderalismus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“
Durner € 15,50

Alle Berichte sind zu beziehen beim:

Wirtschaftsverlag NW
Verlag für neue Wissenschaft GmbH
Postfach 10 11 10
D-27511 Bremerhaven
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0
Telefax: (04 71) 9 45 44 77
Email: vertrieb@nw-verlag.de
Internet: www.nw-verlag.de

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.