

Straßen im Gesamtsystem der Verkehrsträger

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 91

bast

Straßen im Gesamtsystem der Verkehrsträger

**Referate eines
Forschungsseminars
des Arbeitskreises
„Straßenrecht“
am 22./23. September 2014
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung:

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

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 91

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 bei der Carl Schünemann Verlag GmbH, Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen, Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in der Regel in Kurzform im Informationsdienst **Forschung kompakt** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos angeboten; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Ab dem Jahrgang 2003 stehen die **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST)** zum Teil als kostenfreier Download im elektronischen BAST-Archiv ELBA zur Verfügung.
<http://bast.opus.hbz-nrw.de>

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

Fachverlag NW in der
Carl Schünemann Verlag GmbH
Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen
Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53
Telefax: (04 21) 3 69 03 - 48
www.schuenemann-verlag.de

ISSN 0943-9323

ISBN 978-3-95606-223-0

Bergisch Gladbach, Februar 2016

Kurzfassung – Abstract

Straßen im Gesamtsystem der Verkehrsträger

HORN stellt in ihrem Eingangsreferat den „Neuen Bundesverkehrswegeplan und die SUP in der Verkehrswegeplanung“ vor. Das zentrale Element des in der Regel auf 10 bis 15 Jahre angelegten Plans ist die aus europäischen Vorgaben abgeleitete Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese erfordert bei der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans einen kontinuierlichen Kommunikationsprozess. Zugleich betonte HORN die starke Unterfinanzierung des aktuellen Plans. Der Erhaltung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur komme in den Bereichen Straße, Schiene und Wasser der Vorrang vor Neubauten zu.

FEHLING plädiert in seinem Beitrag „Die Straße im Kontext des öffentlichen Personennahverkehrs“ für eine nahverkehrsfreundliche Planung und Gestaltung des Straßenraums. Die Planungen verschiedener Verkehrsträger und Planungsebenen müssten aufeinander aber auch mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen abgestimmt werden. Die entsprechende Koordination sei allerdings verbesserungsbedürftig. Namentlich die Vernetzung der Nahverkehrsplanung mit anderen Planungsebenen müsse ausgebaut werden.

KUGLE berichtet in seinem Beitrag „Selbstfinanzierte Straßen“ für eine längerfristige Verlässlichkeit der Verkehrsfinanzierung. Gegenwärtig fließe nur etwa die Hälfte der Abgaben aus dem Verkehr dem Gesamtverkehrssystem auch wieder zu. Diese Mittel müssten gesteigert und längerfristig für den Verkehr verfügbar gemacht werden, etwa durch längerfristige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen oder durch Sondervermögen.

Der abschließende Beitrag „Das neue Vergaberecht“ von SIEGEL behandelt drei neue EU-Vergaberichtlinien, die am 17.04.2014 in Kraft getreten und nun binnen zweier Jahre umzusetzen sind. Nach dem neuen Recht können künftig ökologische und soziale Kriterien verstärkt eine Rolle bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen spielen. Diese neuen Richtlinien vergrößern indes die Nachweispflichten und den bürokratischen Aufwand. Neben das Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ zählt zudem nunmehr auch das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

Roads as part of the overall system of transport modes

In her opening presentation, HORN introduces the “New Federal Transport Infrastructure Plan and the Strategic Environmental Assessment in the context of the Transportation Infrastructure Planning”. The central element of this Plan usually laid out for a period of 10 to 15 years is public participation as required by EU rules. This participatory element requires a constant flow of information in the course of the development of the Federal Transport Infrastructure Plan. At the same time, HORN’s presentation emphasized the pronounced underfunding of the current Plan. Before new construction, priority is given to the maintenance of the existing road, railway and waterway infrastructure.

In his presentation entitled „The Road in the context of Local Public Transport“, FEHLING calls for a public transport orientated planning and organization of the roadspace. The planning in the field of different transport modes on different planning levels should indeed be carried out in coordination and in agreement with prevailing transport regulations. Existing coordination is, however, insufficient. In particular, the integration of local transport planning and other planning levels has to be improved.

KUGLE’s presentation „Self-financed Roads“ deals with the longer term reliability of transport financing. At present, only about half of expenses generated through the transport system are recuperated. Financial means need to be increased and made available for transport over the longer term, in particular via longer term financing agreements and special funds.

The closing presentation „New Rules on Public Procurement“, by SIEGEL, considers three new EU rules on public procurement which went into effect on 17 April, 2014 and which are to be implemented within two years. In the future, according to these new rules, ecological and environmental concerns may play a more significant role in deciding on bids. However, the new rules lead to the increase of mandatory documentation and of the bureaucratic burden. In addition, the criterion of the “most economically advantageous tender” will in the future be accompanied by the price/quality ratio.

Inhalt

Vorwort	
Wolfgang Durner	7

Vorträge

Der neue Bundesverkehrswegeplan und die SUP in der Verkehrswegeplanung	
Catharina Horn-Saada	9

Die Straße im Kontext des ÖPNV	
Michael Fehling	16

Selbstfinanzierte Straßen	
Wolfgang Kugele	27

Das neue Vergaberecht	
Thorsten Siegel	35

Programm des Forschungsseminars	41
--	-----------

Teilnehmerliste	42
------------------------------	-----------

Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren die Vorträge des 60. Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das am 22. und 23. September 2014 an der Universität Bonn stattfand. Gegenstand und Ablauf des Seminars wurden in dem Tagungsbericht von Prof. Dr. Bernhard Stürer bereits eingehend dargestellt.¹

Der Titel dieses Forschungsseminars „Straßen im Gesamtsystem der Verkehrsträger“ deutet über das reine Straßenrecht hinaus: Bereits im Rahmen des Forschungsseminars 2011 über „Netzplanung – Netzbildung – Netzbereinigung“ wurde diskutiert, wie das teilweise durch den Bund, aber auch durch Länder, Kommunen und Gemeindeverbände geplante und unterhaltene Straßensystem in seiner Gesamtheit ein konsistentes Verkehrsnetz bilden kann. Für dieses Straßensystem haben namentlich die Figuren der Planrechtfertigung und der Alternativenprüfung, aber auch der Widmung und der Umstufung für ein Mindestmaß an Systembildung gesorgt. Im Hinblick auf andere Verkehrsträger waren der Rechtsordnung solche Anforderungen traditionell weniger bekannt. Als Planungsalternativen, so heißt es etwa im Urteil zur Westumfahrung Halle, bleibt jedes Alternativprojekt außer Betracht, das „auf ein anderes Projekt hinausläuft, weil die vom Vorhabenträger in zulässiger Weise verfolgten Ziele nicht mehr verwirklicht werden könnten.“² Eine Straßenplanung muss sich also grundsätzlich nicht darauf verweisen lassen, der Bund könne doch besser eine Eisenbahn errichten.

Ein solcher Maßstab entspricht vermutlich dem Maß an Rationalität, das in einem konkreten Planverfahren und seiner gerichtlichen Überprüfung noch realistisch erwartet werden kann. Dennoch kann und konnte entsprechenden Einwänden eine gewisse verkehrspolitische Berechtigung von jeher nicht abgesprochen werden: Straßen, Schienen, ÖPNV, Wasserstraßen und Flughäfen stehen allesamt nicht beziehungslos nebeneinander, sondern befriedigen gemeinsam die Verkehrsbedürfnisse der Gesellschaft. Im Idealfall sollen die einzelnen Verkehrsträger sich damit ergänzen und ein stimm-

ges Gesamtsystem bilden, in dem die Mobilität der Gesellschaft gleichzeitig effektiv und nachhaltig sichergestellt wird.

Diese Vorstellung hat mittlerweile auch im geltenden Recht Niederschlag gefunden und ist auch längst in der Rechtsprechung angekommen. Schon 2003 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Standort für die Erweiterung des Flughafens Stuttgart mit der an sich naheliegenden Erwägung, dass er der „einzige innerhalb des Untersuchungsraumes sei, an dem alle möglichen Verkehrsträger (Straße, Schiene, Flughafen) ‚optimal kombiniert‘ seien.“³ Und in einem aktuellen Urteil vom 6. November 2013 zur Nord-West-Umfahrung Hamburg erklärt das Bundesverwaltungsgericht nunmehr, eine Stadtautobahn sei „gegenüber einer Fernautobahn nicht ohne weiteres ein ‚anderes Projekt‘, das bei der Alternativenprüfung nach Art. 6 Absatz 4 Unterabsatz 1 FFH-RL bzw. § 34 Absatz 3 Nr. 2 BNatSchG von vornherein außer Betracht bleiben darf.“⁴

Grundsätzlicher als diese Akzentverschiebungen sind jedoch die förmlichen gesetzgeberischen Neuerungen im Bundesrecht. Der neue § 19b UVPG über die Strategische Umweltprüfung bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene fordert in seinem Absatz 2, dass vernünftige Alternativen, insbesondere auch „alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. Das impliziert ebenjenen Vergleich etwa von Straßen und Eisenbahnen, der bei der Planfeststellung als nicht erforderlich angesehen wird. Dieser neuen Strategischen Umweltprüfung für den neuen Bundesverkehrswegeplan widmete sich der einleitende Vortrag von Frau Dr. Catharina Horn aus dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, die kurzfristig für den verhinderten Ministerialrat Dr. Gerhard Schulz einsprang.

Die zweite Entwicklung findet sich im Recht der Raumordnung. Nach § 17 Abs. 2 S. 1 ROG n. F. kann der Bund künftig länderübergreifende Standortkonzepte für See-, Binnen- und Flughäfen als Grundlage für die Bundesverkehrswegeplanung aufstellen. Damit entscheidet der Bund der Sache nach, welche See-, Binnen- und Flughäfen der Länder er künftig mit Bundesfernstraßen und -eisenbahnen erschließen wird. Herr Bernd Buthe vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

¹ B. STÜRER, DVBl. 2014, S. 1510 ff.

² BVerwGE 120, 1 (11); 128, 1 (5).

³ BVerwG, NVwZ 2003, 1263 (1267).

⁴ BVerwG, NVwZ 2014, 714 Ls. 4.

stellte in seinem Vortrag über „Länderübergreifende Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Leitlinien der Straßenplanung“ die aktuellen Planungen des Bundes vor; leider konnte die Schriftfassung dieses Referats nicht rechtzeitig fertiggestellt werden. Beide Referate dokumentierten Entwicklungen, die darauf hinauslaufen, auch juristisch ein „Gesamtsystem der Verkehrsträger“ zu schaffen, in dem Straßen künftig stärker in ihren Beziehungen zum Gesamtverkehr gesehen werden und sich auch insoweit legitimieren müssen.

Dass eine solche integrierte Betrachtungsweise im kommunalen Bereich bereits seit längerem bekannt ist, zeigte anschließend Prof. Dr. Michael Fehling aus Hamburg in seinem Vortrag „Die Straße im Kontext des ÖPNV“. Der Referent erläuterte, dass jedoch auch auf kommunaler Ebene ein alle Verkehrsarten umfassendes Gesamtkonzept zwar rechtlich möglich wäre, es jedoch bislang an einer hinreichenden Vernetzung fehlt. Am darauffolgenden Dienstag stellte dann Herr Wolfgang Kugele vom ADAC in seinem Vortrag über „Selbstfinanzierte Straßen“ ein ganz anderes Modell vor, mit dem die notwendige Koordination der Verkehrsträger dezentral über die unsichtbare Hand des Marktes erfolgen könnte, indem der Verkehrsträger über den Preis dem Bedarf folgt. Und schließlich berichtete in der „aktuellen Stunde“ Prof. Dr. Thorsten Siegel aus Berlin über „Das neue Vergaberecht“.

Danksagung

Wie immer gilt der abschließende Dank des Herausgebers einerseits den Referenten und Autoren, die ihre Vorträge auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt haben. Dank schuldet der Arbeitskreis zudem den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Frau Brigitte Flögel für die tatkräftige Organisation des Forschungsseminars sowie Herrn Nicolas Grundhewer für die Unterstützung bei der Überarbeitung der Manuskripte.

Bonn, im August 2015

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

Dr. Catharina Horn-Saada,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Referat G 12
(Bundesverkehrswegeplanung)

Der neue Bundesverkehrs- wegeplan und die SUP in der Verkehrswegeplanung

I. Einleitung

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist das Rückgrat eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandortes Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in diese Infrastruktur schaffen die Grundlage für eine nachhaltige Mobilität von Menschen und Gütern mit besserer Erreichbarkeit und höherer Lebensqualität. Daher ist es eine wesentliche politische Aufgabe, Verkehrsinvestitionen dorthin zu lenken, wo sie den größten Nutzen für Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft versprechen.

II. Der Bundesverkehrswegeplan als wichtigstes Instrument der Verkehrswegeplanung

Für die Verkehrsinfrastrukturplanung in der Zuständigkeit des Bundes ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) das wichtigste Steuerungsinstrument. Diese umfasst Bau und Erhaltung der Bundesverkehrswege (Bundesschienenwege, Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen), für die die Bundesregierung nach dem Grundgesetz verantwortlich ist. Darüber hinaus ist der Bund zuständig für die Anbindung von See- und Binnenhäfen, Flughäfen sowie Güterverkehrszentren an das Netz der Bundesverkehrswege, auch wenn diese Anlagen selbst nicht zu den Bundesverkehrswegen gehören.

1 Gegenstand des Bundesverkehrswegeplans

Im Zuge der Aufstellung des BVWP wird nachgewiesen, ob Neu- und Ausbauprojekte angesichts der prognostizierten Verkehrsmengen und anderer Rahmenbedingungen sinnvoll und notwendig sind. Im Mittelpunkt steht die gesamtwirtschaftliche Bewertung aller erwogenen Investitionsprojekte nach

gleicher Methodik. Das Bewertungsverfahren des BVWP 2015 umfasst vier Module: die Nutzen-Kosten-Analyse, die umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilung, die raumordnerische sowie die städtebauliche Beurteilung. Die Ergebnisse dieser Bewertungsmodule sind Grundlage für die Dringlichkeitseinstufung der im BVWP zu untersuchenden Projekte. Ziel ist eine verkehrsträgerübergreifende Priorisierung. Im Ergebnis wird festgestellt, welcher Bedarf an großräumig wirksamen und wesentlich kapazitätssteigernden bzw. qualitätsverbessernden Investitionen in den nächsten fünfzehn Jahren besteht.

2 Umsetzung des BVWP

Der BVWP wird im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erarbeitet und von der Bundesregierung im Kabinett beschlossen. Es handelt sich um ein Planungsinstrument, mit dem der Rahmen der anstehenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes abgesteckt wird. Allerdings ist der BVWP weder Finanzierungsplan, noch hat er Gesetzescharakter. Auf Grundlage des BVWP werden aber die Entwürfe der Bedarfspläne für die Verkehrsträger Straße und Schiene erstellt, die als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze vom Deutschen Bundestag verbindlich beschlossen werden. Die Bedarfspläne legen abschließend fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Für die Bundeswasserstraßen existiert bisher kein Ausbaugesetz.

Zur Umsetzung der Bedarfspläne hat der Gesetzgeber das BMVI beauftragt, Fünfjahrespläne aufzustellen. Dieser Auftrag wird seit 2006 in Form von verkehrsträgerübergreifenden Investitionsrahmenplänen erfüllt. Diese umfassen neben den Bedarfsplanmaßnahmen für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen auch im BVWP enthaltene Bundeswasserstraßenprojekte. Auf dieser Basis erfolgen Fachplanungen bis zur Erlangung des Baurechts. Parallel dazu stellt der Gesetzgeber mit dem jährlichen Bundeshaushalt Finanzmittel für den Bau zur Verfügung.

3 Zeitplanung BVWP 2015

Insgesamt liegt dem BVWP ein komplexer Gesamtprozess ablauf zu Grunde. Die verschiedenen Bausteine des Erarbeitungsprozesses des BVWP 2015 müssen zeitlich miteinander verzahnt und teilweise

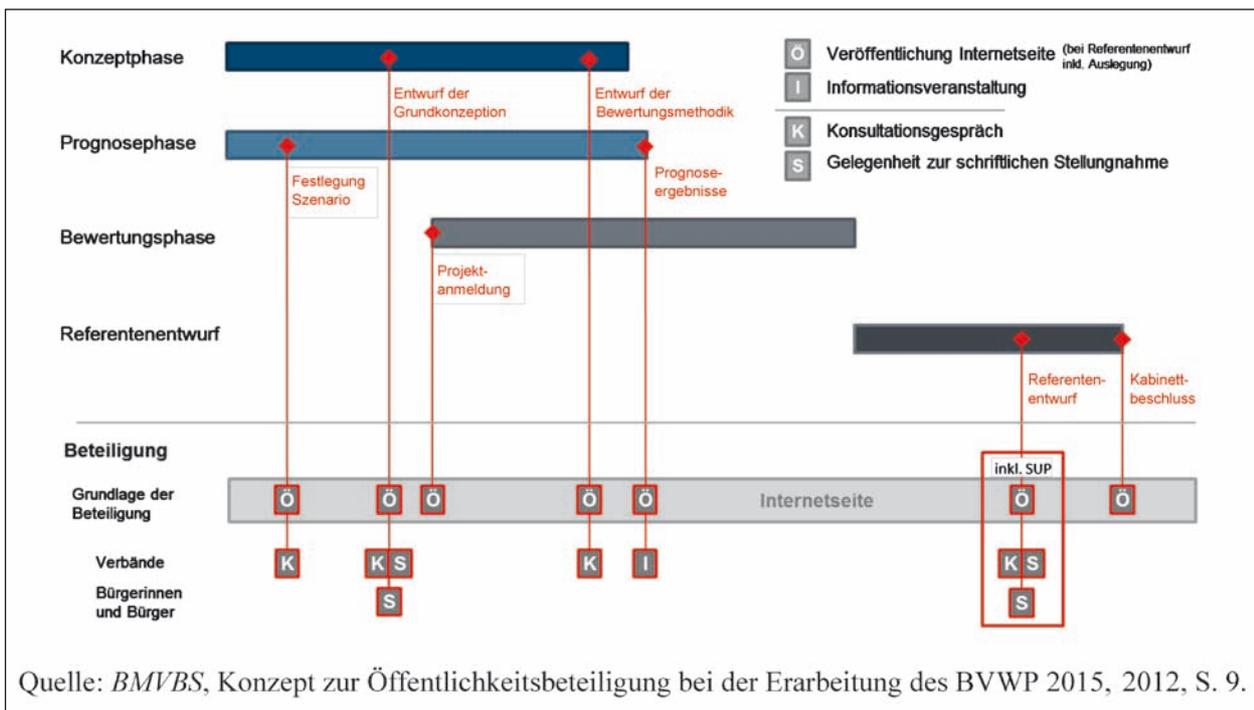
parallel entwickelt werden. Mit der Grundkonzeption hat das BMVI zunächst die Leitlinien für eine stringente Priorisierung im BVWP vorgelegt (Veröffentlichung April 2014). Auch wurde die Bewertungsmethodik in mehreren Forschungsprojekten modernisiert (Veröffentlichung im März 2014) und eine neue Verkehrsprognose für das Jahr 2030 aufgestellt (Vorstellung im Juni 2014). Damit sind die Konzept- und Prognosephase weitgehend abgeschlossen sind. Die Bewertungsphase ist angelaufen. Die Beteiligung von Verbänden und Bürgern läuft über die Dauer des gesamten Prozesses bis zur Vorlage des Entwurfs des BVWP 2015. Der Prozess wird mit dem Kabinettsbeschluss zum BVWP 2015 und der parlamentarischen Befassung im Zuge der Novellierung der Ausbaugesetze (Fernstraßenausbaugesetz, Bundesschienenwegebauausbaugesetz) abgeschlossen.

4 Erstellung des BVWP 2015 unter breiter Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Juni 2012 wurde das Öffentlichkeitsbeteiligungskonzept vorgestellt. Zum einen erfordern neue gesetzliche Vorgaben wie die Strategische Umweltprüfung (SUP) eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung. Zum anderen will das BMVI dem gestiegenen öffentlichen Interesse an Infrastrukturplanungen durch höhere Transparenz und Informationsbereitstellung sowie eine frühzeitige Betei-

lung Rechnung tragen. Ziel ist es, Befürworter sowie Gegner frühzeitig einzubinden und so auch ein gemeinsames Verständnis für die wichtigen Infrastrukturinvestitionen der Zukunft und deren Ausgestaltung zu entwickeln. Nicht zuletzt kann die Einbindung von Fachöffentlichkeit, Verbänden und Bürgern zur qualitativen Verbesserung der Planungen beitragen. Allerdings steht diese Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP am Ende des Prozesses und bezieht sich im engeren Sinne auf die Umweltaspekte. Zu diesem Zeitpunkt nähert sich ein komplexes Prognose- und Bewertungsverfahren dem Abschluss, weshalb grundsätzliche Änderungen am Planentwurf nur noch mit unverhältnismäßig hohem Aufwand umsetzbar sein werden.

Aus diesem Grund setzt das Beteiligungskonzept für den BVWP 2015 deutlich früher an (s. Bild 1). Damit geht das BMVI über die gesetzlichen Vorgaben der Beteiligung hinaus und schafft die Voraussetzungen für einen fairen und sachgerechten Austausch der beteiligten Akteure. Wichtige Bausteine der Öffentlichkeitsbeteiligung waren der Entwurf der Grundkonzeption sowie der Bewertungsmethodik, die Festlegung der Szenarioprämissen der Verkehrsprognose sowie die Vorstellung der Prognoseergebnisse und die Veröffentlichung der Anmeldungen der Projekte für die Bewertung. Der nächste Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Veröffentlichung des Entwurfs des BVWP (inkl. Umweltbericht) sein.



Quelle: *BMVBS*, Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des BVWP 2015, 2012, S. 9.

Bild 1: Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung

5 Investitionspolitische Herausforderungen

Der BVWP 2015 muss Antworten auf die aktuellen investitionspolitischen Herausforderungen geben. Zu diesen gehört insbesondere die Unterfinanzierung des vorangegangenen BVWP 2003 (s. Bild 2). Die insgesamt ab 2013 noch offenen Ausgaben sind aufgrund von Baupreissteigerungen, fehlendem Inflationsausgleich der Investitionsmittel, Kostensteigerungen der Projekte durch Projektänderungen (z. B. geänderte Vorschriften, konkretisierende Planungen) und der im Nachgang aufgenommenen Projekte (z. B. internationale Schienenprojekte) höher als der ursprüngliche Ansatz des BVWP 2003.

Eine weitere investitionspolitische Herausforderung ist der steigende Erhaltungsbedarf. Aufgrund der Altersstruktur der Brücken und des wachsenden Güterverkehrsaufkommens stehen in den nächsten Jahren bei vielen Brücken umfangreiche Sanierungsarbeiten bzw. Ersatzbauten an. Aktuelle Schätzungen gehen von einem Erhaltungsbedarf von ca. 8 Mrd. Euro/Jahr für alle drei Verkehrsträger aus. Zum Vergleich: Aktuell stehen insgesamt für Erhaltung und Aus-/Neubau zusammen ca. 12 Mrd. Euro/Jahr zur Verfügung. Der prognostizierte Anstieg des Güterverkehrs (+ 38 % vom 2010 bis 2030 in tkm über alle Verkehrsträger)¹ stellt darüber hinaus eine Herausforderung für die deutschen Verkehrsnetze dar: Die Engpassanalyse 2025² zeigt sowohl für das Straßen- als auch Schienen-

netz viele quantitative Engpässe. Im Wasserstraßennetz gibt es zwar wenig Überlastungen, dafür aber qualitative Engpässe im Sinne von fehlenden Abladetiefen, die jedoch für eine effiziente Nutzung dieses Verkehrsträgers unabdingbar sind.

6 Strikte Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturvorhaben

Als Antwort auf diese investitionspolitischen Herausforderungen benötigt der BVWP 2015 eine strikte Priorisierungsstrategie, deren Leitlinien mit der Grundkonzeption vorgelegt wurden. Dabei gilt, dass alle Projekte, die noch nicht im Bau sind, auf den Prüfstand kommen, um Handlungsspielräume zu ermöglichen, dass Erhalt und Ersatz Vorrang vor Aus- und Neubau haben und dass eine bedarfsgerechte, transparente Priorisierung der Projekte unerlässlich ist.

Anhand von drei Priorisierungsschritten³ ist das Gesamtvolumen an voraussichtlich verfügbaren Investitionsmitteln im Geltungszeitraum des BVWP 2015 effizient auf die einzelnen Verkehrsinfrastrukturbereiche zu verteilen.

Zuerst wird das Investitionsvolumen für Erhaltung und Ersatz festgelegt. Es leitet sich für Straße und Wasserstraße aus den entsprechenden Erhaltungsbedarfsprognosen ab. Für den Bereich Schiene erfolgt die Abschätzung entsprechend der Festlegungen im Rahmen der Verhandlungen zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Bestandsnetz.

Im zweiten Priorisierungsschritt werden für Aus- und Neubauvorhaben auf Grundlage der Projektbewertung unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Ziele und strategischer Investitionsszenarien die Mittel auf die drei Verkehrsträger Straße, Schie-

¹ Siehe Ergebnisse der Verkehrsverflechtungsprognose 2030 (Schlussbericht 11. Juni 2014).

² Für Details s. BMVI, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, S. 30-34.

³ S. BMVI (o. Fußn. 2), S. 63 ff.

	Bundesschienenwege (Mrd. €)	Bundesfernstraßen (Mrd. €)	Bundeswasserstraßen (Mrd. €)	Summe (Mrd. €)
Ansatz BVWP 2003 2001-2015	33,9	51,5	5,1	90,5
Getätigte Ausgaben Bund 2001 – 2012	16,7	32,3	3,2	52,2
Insgesamt noch offen ab 2013	Ca. 40	Ca. 42	Ca. 4,2	Ca. 86

Quelle: BMVI, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, S. 17.

Bild 2: Geplante (Vordringlicher Bedarf) und tatsächliche Ausgaben für den Aus- und Neubau (inkl. Planungsreserve)

ne und Wasserstraße aufgeteilt. Je nach Verkehrsträger liegen die Schwerpunkte der im BVWP enthaltenen Aus- und Neubaumaßnahmen auf der signifikanten Kapazitätserweiterung (insb. Straße und Schiene) oder Qualitätsverbesserung (insb. Wasserstraße).

Abschließend werden im dritten Priorisierungsschritt die als bauwürdig bewerteten Projektvorschläge den Bedarfskategorien Vordringlicher Bedarf Plus (VB+), Vordringlicher Bedarf (VB) und Weiterer Bedarf (WB) zugeordnet. Im Vordergrund des VB+ steht die Engpassbeseitigung bei Hauptachsen und Knoten des Verkehrsnetzes. So wird sichergestellt, dass der Großteil der knappen Finanzmittel auf überregional bedeutsame Projekte konzentriert und die unterschiedliche Dringlichkeit von Projekten innerhalb des BVWP-Realisierungszeitraumes berücksichtigt wird.

III. Die SUP – eine neue Anforderung für die Aufstellung des BVWP 2015

Seit 2005 besteht die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene. Damit ist die Durchführung einer SUP nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eine neue Anforderung im Aufstellungsverfahren zum BVWP 2015. Der allgemeine europarechtliche Rahmen zur Durchführung einer SUP von Plänen und Programmen wird durch die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) vorgegeben.

1 Gegenstand der SUP

Inhalt der SUP ist die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung potenzieller erheblicher Umweltauswirkungen der Durchführung des betreffenden Plans/Programms. Ziel ist es, in einem frühen Planungsstadium vor der Projektgenehmigung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen/Programmen angemessen Rechnung getragen wird. Zur SUP gehört ein Umweltbericht, in dem die Ergebnisse der Umweltprüfung dokumentiert werden und dargestellt wird, wie die die Umwelt betreffenden Belange berücksichtigt wurden. Für den BVWP

2015 bedeutet dies, dass der Umweltbeitrag einen Teilbaustein der Projektbewertung darstellt. Daraus werden die für die SUP maßgeblichen Gesamtplanauswirkungen ermittelt.

2 Die drei Schritte der Umweltprüfung

In einem ersten Schritt (s. Bild 3) wird das Projekt kontrolliert und eine Trassenplausibilitätsprüfung zur Projektanmeldung durchgeführt.⁴ Sie zielt auf eine möglichst realistische Abschätzung der Investitionskosten aus Umweltsicht. Daher wird geprüft, ob das gemeldete Projekt in seiner Ausgestaltung (Trassenverlauf, bautechnische Elemente wie Brücken, Tunnel, ggf. Tierquerungshilfen, Lärmschutz) realistisch ist. Dafür wird geschaut, ob auf dieser Planungsebene erkennbare Umweltkonflikte vermieden bzw. minimiert wurden.

Im zweiten Schritt wird eine Umweltprüfung/-bewertung der Einzelprojekte durchgeführt. Gegenstand ist die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen auf Projektebene. Abschließend wird eine Umweltprüfung des Gesamtplans vorgenommen, wobei die Umweltauswirkungen auf der Gesamtebene ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Umweltauswirkungen der Einzelprojekte werden in den zugehörigen Projektdossiers dargestellt und im Projektinformationssystem veröffentlicht. Der Umweltbericht enthält insb. Aussagen zu den Gesamtplanauswirkungen.

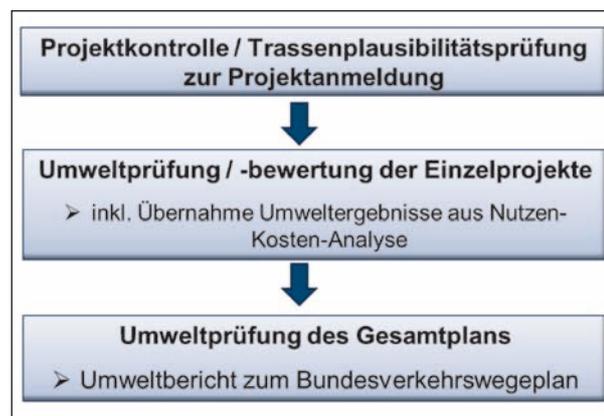


Bild 3: Vorgesehene Umweltprüfungsschritte

⁴ Bei Maßnahmen an der Wasserstraße (nur Ausbau, kein Neubau) entfällt die Trassenplausibilisierung, da keine Trassenalternativen vorhanden sind.

3 Kriterien zur Beurteilung der Umweltauswirkungen

Die Umweltauswirkungen werden im BVWP mittels zweier unterschiedlicher Ansätze erfasst und bewertet (s. Bild 4): auf einer monetären Basis (in der Nutzen-Kosten-Analyse) und ergänzend auf einer nicht-monetären Basis (in der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung, welche die Umweltrisikoeinschätzung und die FFH-Verträglichkeitseinschätzung aus dem BVWP 2003 ersetzt). In beiden Fällen werden die Umweltauswirkungen quantifiziert. Die in der Nutzen-Kosten-Analyse erfassten Umweltauswirkungen werden jedoch anhand geeigneter Wert-/Kostenansätze bewertet, d. h. die Umweltauswirkungen werden monetarisiert. Dazu gehören z. B. Lärmeffekte und CO₂-Emissionen. Hingegen werden die nicht-monetarisierten Umweltauswirkungen anhand einer mehrstufigen Rahmenskala bewertet.

Die nicht-monetarisierten Kriterien messen, ob und in welchem Maße qualitativ hochwertige Flächen (wie Naturschutzvorrangflächen, Natura 2000-Ge-

biete, unzerschnittene Kernräume der BfN-Lebensraumnetzwerke oder Überschwemmungsgebiete) bei der Umsetzung eines Aus-/Neubauvorhabens aufgrund von Flächeninanspruchnahme, Zerschneidungswirkungen, Wiedervernetzung oder Durchfahung betroffen sind bzw. sein könnten. Um dies zu erkennen, wird GIS-gestützt für jedes Kriterium die quantifizierte Betroffenheit des Vorhabens anhand einer Verschneidung der entsprechenden Flächenkulisse mit den Wirkzonen des zu prüfenden Projekts ermittelt. So wird z. B. die Inanspruchnahme von unzerschnittenen Kernräumen (UFR 250) der BfN-Lebensraumnetzwerke (Kriterium 2.3) gemessen, indem überprüft wird, inwieweit ein konkretes Vorhaben die Lebensraumgruppen Trockenlebensräume, Feuchtlebensräume und naturnahe Waldlebensräume unmittelbar in Anspruch nimmt bzw. indirekt durch seine Wirkzone beeinträchtigt.

4 Trassenplausibilisierung

Anhand der genannten Kriterien wird überprüft, ob auf dieser Planungsebene erkennbare Umweltkon-

Umweltnutzen aus NKA	Monetarisierte Umweltkriterien		Messgrößen
	1.1	Lärm innerorts	Nutzen in [€]
1.2	Lärm außerorts	Nutzen in [€]	
1.3	CO ₂ -Emissionen	Nutzen in [€]	
1.4	Luftschadstoffe	Nutzen in [€]	
„Nachfolger der Umweltrisikoeinschätzung“	Nicht-monetarisierte Umweltkriterien		Messgrößen
	2.1	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung	Fläche in [ha]
	2.2	Erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten	Anzahl der betroffenen Gebiete
	2.3	Inanspruchnahme von unzerschnittenen Kernräumen (UFR 250) der BfN-Lebensraumnetzwerke	Fläche in [ha]
	2.4.	2.4.1 Zerschneidung von BfN-Lebensraumnetzwerken bzw. national bedeutsamen Lebensraumachsen/-korridoren	Zerschneidungslänge in [km] bzw. Anzahl der Zerschneidungen
		2.4.2 Wiedervernetzung von Lebensraumnetzwerken bei Ausbauprojekten	Anzahl der Wiedervernetzungen
	2.5.	Flächeninanspruchnahme gemäß Nachhaltigkeitsstrategie	Fläche in [ha]
	2.6	Durchfahung von Überschwemmungsgebieten	Durchfahungslänge in [km]
	2.7	Durchfahung von Wasserschutzgebieten	Durchfahungslänge in [km]
	2.8	Zerschneidung Unzerschnittener Verkehrsarmer Räume	Flächenverlust in [ha]
2.9	Inanspruchnahme / Beeinträchtigung von Vorrangflächen des Kulturgüter- und Landschaftsschutzes (in Ergänzung zu 2.1)	Fläche in [ha]	
2.10	Potenzielle Betroffenheit von Siedlungsgebieten durch Verkehrslärm	Nur für Trassenplausibilisierung	

Quelle: Methodenhandbuch (2014), S. 25.

Bild 4: Übersicht zu den Umweltkriterien

flikte vermieden bzw. minimiert werden. So wird geschaut, ob Teilräume mit besonderer Umweltqualität (z. B. Natura 2000-Gebiete) oder Überschwemmungsgebiete bzw. Wasserschutzzonen von einem Vorhaben betroffen sind, Tierquerungshilfen zur Wiedervernetzung von Lebensraumnetzwerken bei Ausbauprojekten erforderlich sind oder voraussichtlich notwendige aktive Lärmschutzmaßnahmen berücksichtigt wurden.

5 Umweltbewertung auf Einzelprojektebene

Da die Ergebnisse für die monetarisierten Umweltauswirkungen aus der Nutzen-Kosten-Analyse übernommen werden, soll nur für die nicht-monetarisierten Umweltauswirkungen der Ablauf der Umweltbewertung auf Projektebene betrachtet werden (s. Bild 5).

Zuerst wird für jedes Kriterium der Umfang der Betroffenheit berechnet. Z. B. wird für Kriterium 2.3 die durch ein Projekt verursachte Inanspruchnahme von unzerschnittenen Kernräumen (UFR 250) der BfN-Lebensraumnetzwerke in ha gemessen. Bei Kriterium 2.6 wird die Länge der Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten in km gemessen.

Um die verschiedenen Verkehrsprojekte hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen vergleichen zu können, sollen sie in Gruppen mit unterschiedlicher potenzieller Konfliktintensität bzw. unterschiedlicher Betroffenheit von Umweltqualitäten

eingeteilt werden. Dazu wird im zweiten Schritt jedes nicht-monetarisierte Kriterium anhand einer mehrstufigen Rahmenskala bewertet. Primär stehen drei Ergebnisklassen zur Verfügung: geringe, mittlere und hohe Umweltbetroffenheit. Im Einzelfall ist eine positive Umweltwirkung möglich (insb. Wiedervernetzung).

Im nächsten Schritt sollen für jedes Projekt die verschiedenen Kriterien zu einer Gesamtaussage zusammengefasst werden. Im Ergebnis wird für jedes Projekt eine geringe, mittlere oder hohe Umweltbetroffenheit ausgewiesen. Abschließend wird das Ergebnis im Projektdossier und auf einer Karte dargestellt.

6 Umweltbewertung auf Gesamtplanebene

Die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Gesamtauswirkungen für Aus- und Neubauprojekte erfolgt anhand der gleichen Kriterien, die auch für die Umweltbewertung auf Projektebene herangezogen werden. Über alle Projekte wird für jedes Kriterium ermittelt, ob der Plan den geltenden Umweltzielen dient, d. h. inwieweit der BVWP einen positiven/keinen wesentlichen/negativen Beitrag zur Erreichung bestimmter Umweltziele leistet. Die summarischen Gesamtauswirkungen sollen für verschiedene Investitionsszenarien ermittelt werden, um aufzuzeigen, welche Gesamtauswirkungen sich aus alternativen investitionspolitischen Strategien und damit aus der Priorisierung ergeben.

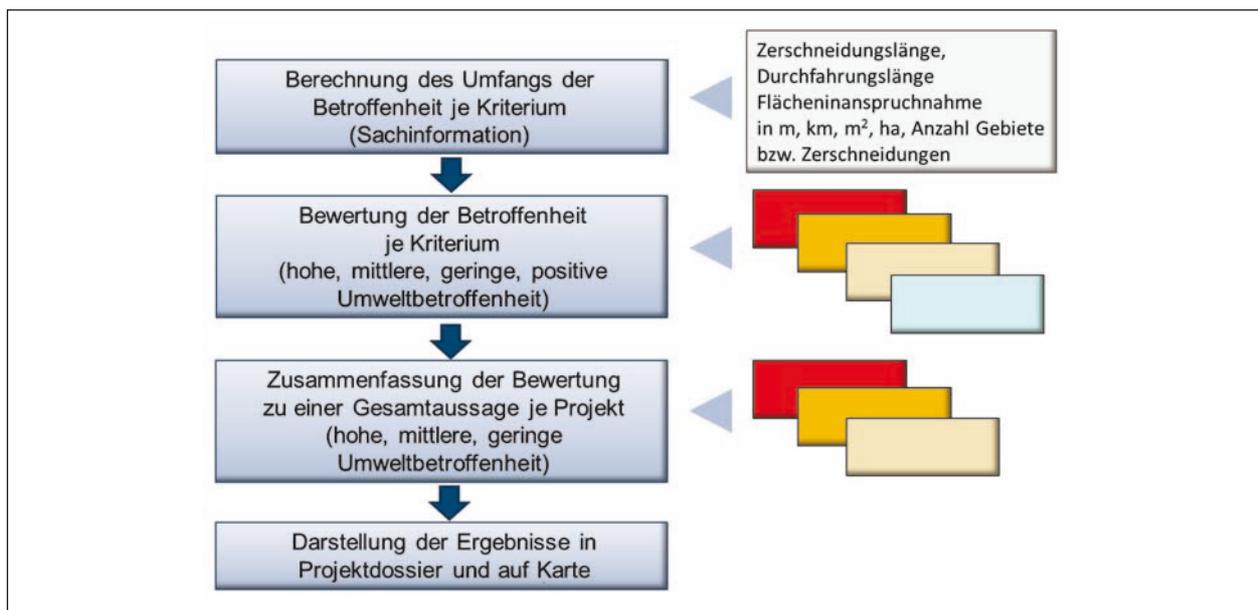


Bild 5: Ablauf der Umweltbewertung auf Einzelprojektebene

IV. Wie geht es weiter?

Wichtige Vorarbeiten zum BVWP 2015 liegen vor. Die Bewertung der Projekte läuft.

Anhand der Bewertungsergebnisse wird dann die Dringlichkeitseinstufung der Projekte vorgenommen. Daraus ergibt sich der Referentenentwurf, der veröffentlicht wird. Der Referentenentwurf ist Grundlage für das Konsultationsverfahren, an dessen Ende der Kabinettsbeschluss des BVWP 2015 steht.

Prof. Dr. Michael Fehling,
Bucerius Law School, Hamburg

Die Straße im Kontext des Öffentlichen Personennahverkehrs

I Einführung

Die Straße ist bekanntlich ein Mehrzweckinstitut.¹ Schon bei der Fortbewegung dient sie vor allem innerorts nicht nur dem motorisierten Individualverkehr, sondern auch Fahrradfahrern und Fußgängern sowie – dies ist hier mein Thema – dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) mit Bussen und Straßenbahnen. Diesen gilt es, wie nicht zuletzt die Nahverkehrsgesetze der Länder betonen, schon aus Gründen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes auszubauen und in der Konkurrenz zum Auto besonders zu fördern.² So lassen sich womöglich auch Staus reduzieren.

1 ÖPNV-freundliche Planung und Gestaltung des Straßenraums als Aufgabe

Insoweit, also auf die Infrastruktur bezogen, birgt die Multifunktionalität des knappen Straßenraums im Kontext des ÖPNV Herausforderungen in doppelter Hinsicht:

Erstens müssen die betreffenden Straßen so geplant, gebaut und im Nutzungsregime ausgestaltet werden, dass sie sich für eine ÖPNV-Nutzung eignen. Für immer größere und längere Busse wird eine entsprechende Straßenbreite benötigt; Kurven und besonders Kreisverkehre müssen an deren Radius angepasst sein.³ Straßenbahnen brauchen ebenfalls eine – möglichst eigene – Trasse. Auch Haltebuchten und größere Haltestellen erfordern Raum. Dies klingt banal. Doch ergibt sich schon daraus die anspruchsvolle Aufgabe, Straßen-(um-)planung und Nahverkehrskonzept miteinander zu verzahnen. Denn eine sinnvolle Straßenplanung und -gestaltung setzt voraus, dass man sich zuvor hinreichend Gedanken darüber machen, wo Busse und Straßenbahnen verkehren sollen.

Darüber hinaus bedarf es zweitens Anreize zum Umsteigen vom Auto auf Busse und Bahnen. Dazu muss der öffentliche Verkehr in Komfort, Pünktlichkeit und vor allem Reisezeit konkurrenzfähig sein. Dies weckt etwa den Ruf nach einer Strategie zur Busbeschleunigung,⁴ wie sie in Hamburg von der Bürgerschaft verabschiedet wurde.⁵ Außerdem müssen Öffentlicher Nahverkehr auf Straße und Schiene (über die Straßenbahn hinaus auch U- und S-Bahnen) bequem, d. h. auch mit kurzen Umsteigewegen, miteinander verzahnt werden. Doch darf nicht allein auf die ÖPNV-Verbindungen geschaut, sondern diese müssen im Kontext der gesamten Mobilitätskette betrachtet werden. Auch dies wirkt auf die Planung und Gestaltung des Straßenraums zurück. Mit gutem Grund gewinnen Park & Ride- sowie Park & Bike-Anlagen⁶

1 Begriff von A. KÖTTGEN, *Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmensinitiative*, 1961, S. 28; allerdings wird dieses Schlagwort üblicherweise zur Kennzeichnung der Multifunktionalität der Straße über die Fortbewegung hinaus verwandt (R. MUßGNUMG, *Die öffentlichen Straßen als Mehrzweckinstitut*, in: BARTLSPERGER/BLÜMEL/SCHROETER [Hrsg.]: *Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung*, 1980, S. 81, 84; U. STEINER, *DAR* 2006, 661), während er hier die Vielfalt der Verkehrsmittel betonen soll.

2 Eingehend dazu S. BARTH, in: BAUMEISTER (Hrsg.), *Recht des ÖPNV*, Band 2: *Kommentar*, 2013, Teil A 2, Rn. 144 ff.

3 Soll der öffentliche Verkehr auf Straßen durchgeführt werden, die sich „aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes hierfür nicht eignen“, ist die Genehmigung nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 PBefG zu versagen. Darunter fällt auch eine sicherheitsgefährdende Überlastung der Straße, siehe C. HEINZE, in: HEINZE/FEHLING/FIEDLER, *PBefG*, *Kommentar*, 2. Aufl. 2014, § 13 Rn. 45; G. FROMM/K.-A. SELLMANN/H. ZUCK, *Personenbeförderungsrecht*, 4. Aufl. 2013, § 13 PBefG Rn. 3.

4 Zu den Möglichkeiten einer Optimierung der Ampelschaltungen, der Platzierung und Ausgestaltung von Haltestellen sowie selbstständiger (Bus-)Spuren siehe J. WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3 Rn. 188.

5 Vgl. „Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 31. August 2011 ‚Busbeschleunigung zur Verbesserung der Verkehrsanbindung der Großwohnsiedlungen Steilshoop und Osdorfer Born‘ (Drucksache 20/1397)“, *Bürgerschafts-Drs.* 20/2508 vom 6.12.2011. Kritiker halten es für ineffektiv; zum Stand der Diskussion siehe <http://www.nahverkehrhamburg.de/busbeschleunigung-hamburg-themenseite> (23.1.2015).

6 Vgl. WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3 Rn. 181; BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 147, unter Bezug auf R. KROH, *ÖPNVG BW*, *Kommentar*, 1996, § 4 Rn. 9.

immer mehr an Bedeutung.⁷ Umgekehrt gilt: Wer das Straßennetz und -umfeld für die auto-gerechte Stadt plant und gestaltet, wird es zu-mindest sehr schwer haben, mit nachgelager-ten Maßnahmen den ÖPNV gegenüber dem Pkw hinreichend attraktiv und konkurrenzfähig zu machen.

2 Planung verschiedener Arten und Ebenen sowie straßenverkehrs-rechtliche Anordnungen als Instrumente

Aufgabenzuweisungen und damit verbundene hehre gesetzliche Ziele – wie hier die Förderung des ÖPNV im knappen Straßenraum – sind im Ver-waltungsalltag letztlich nur so viel wert, wie Instru-mente zu ihrer Bewältigung zur Verfügung stehen. Außerhalb meines heutigen Themas liegt insoweit das komplexe Vergabe- und Genehmigungssystem für Busverkehrsleistungen nach dem novellierten Personenbeförderungsgesetz in Verbindung mit der EU-Verordnung Nr. 1370/2007 für den öffentli-chen Verkehr auf Straße und Schiene.⁸ Denn dies sind Fragen primär der (Verkehrs-)Wirtschaftsregulierung. Hier im Fokus stehen vielmehr die Hand-lungsoptionen der Verwaltung zur Gestaltung der Straßeninfrastruktur, wie sie für einen attraktiven ÖPNV benötigt wird.

Wie schon angedeutet muss der Planung für eine vorausschauende Nahverkehrspolitik eine zentrale Rolle zukommen. Das planerische Instrumentarium ist breit; es reicht vom Nahverkehrsplan als sektor-aler Bedarfs- und Entwicklungsplan über die Bau-leitplanung und Planfeststellung als Ausführungs-planung bis hin zu immissionsschutzrechtlichen Luftreinhalteplänen und Lärmaktionsplänen mit mit-telbarer Auswirkung auch auf das Verhältnis vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr. Dabei geht es nicht nur darum, dass der ÖPNV in der Gesamtplanung ausreichende Ber-ücksichtigung findet. Mindestens ebenso wichtig ist die hinreichende Vernetzung der verschiedenen Planungsarten und -ebenen.

Mit oder ohne planerische Grundlage ist auf der nächsten Stufe die bauliche Umsetzung und Detail-ausführung wichtig. Hier spätestens wird die Finan-zierungsfrage virulent.

Zu guter Letzt bedürfen viele Maßnahmen, wie etwa die Einrichtung von Busspuren, eines ord-nungsrechtlichen Vollzugs im Straßenverkehrs-recht. Im schon bestehenden Straßennetz sind weitreichende bauliche Umplanungen nur in Aus-nahmefällen zielführend, oftmals bleiben in diesem Fall sogar nur noch straßenverkehrsrechtliche Re-gelungen möglich. Dort sind Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten jedoch ziemlich ge-ring. Umso wichtiger für eine vorausschauende Verkehrspolitik ist es, so weit wie möglich schon planerisch die Weichen für eine Straßeninfrastruk-tur zu stellen, die optimal auf einen konkurrenzfä-higen ÖPNV ausgerichtet ist.

⁷ B & R und P & R werden in den ÖPNV Nahverkehrsplänen oft erwähnt: Siehe etwa Bundesstadt Bonn, Nahverkehrs-plan 2003-2007, Fortschreibung 2010, http://www.vrr.de/imperia/md/content/dervrr/publikationen/nvp/nahverkehrsplan_fortschreibung_2010.pdf, S. 56 ff. (23.1.2015) mit Be-stands- und Bedarfsanalyse sowie Hinweis auf zahlreiche geplante Bauvorhaben; Aufnahme in den Investitionsplan Kreis Steinfurt, 2. Nahverkehrsplan Kreis Steinfurt – Teil-baustein II: Entwicklungskonzept, 2006, http://www.kreissteinfurt.de/C12573D40046BB0C/files/zweiter_Nahverkehrsplan_Kreis_Steinfurt.pdf, S. 78 ff. (23.1.2015); Kreis Mettmann, 3. Nahverkehrsplan für den Kreis Mettmann 2014, 2014, http://www.kreis-mettmann.de/media/custom/2023_2885_1.PDF?1402982169, S. 176 f. (23.1.2015). In SPNV-Plänen: Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, VRR Nahverkehrsplan 2009, 2009 http://zvis.vrr.de/bi/vo0050.asp?_kvonr=311, S. 173 ff. (22.10.2014) mit einer umfassenden Auseinandersetzung zu Bedarf und Maßnahmen; weniger umfangreich, aber Bedeutung und ihre Förderung beto-nend Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL), Nahverkehrs-plan Westfalen-Lippe – erster Nahverkehrsplan für den SPNV im NWL, 2011, <http://www.nwl-info.de/service/nwl-nahverkehrsplan.pdf>, S. 19, 122 (23.1.2015); Bedeutung betonend aber mit Verweis auf die lokale Planung Zweck-verband Verkehrsverbund Rhein-Sieg, Nahverkehrsplan SPNV 2002 – Textteil, 2002, <http://www.nvr.de/nahverkehrsplan>, S. 89 (23.1.2015); hinzu kommen nun auch Leihfahrradstationen, siehe ebenfalls im SPNV Verkehrs-verbund Rhein-Ruhr, VRR-Nahverkehrsplan – Fortschrei-bung 2010, 2010, http://www.vrr.de/imperia/md/content/dervrr/publikationen/nvp/nahverkehrsplan_fortschreibung_2010.pdf, S. 23 ff. (23.1.2015)

⁸ Siehe dazu etwa die Kommentierungen von M. FEHLING, in: HEINZE/FEHLING/FIEDLER (o. Fußn. 3), zu § 8a und § 8b, von M. WINNES, S. EICHHORN und H. SCHRÖDER, in: SAXINGER/WINNES (Hrsg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, Kommentar, Stand Januar 2014, zu § 8a und § 8b PBefG; M. KAUFMANN/T. LÜBBIG/H.-J. PRIEß/H. PÜNDER (Hrsg.), VO (EG) 1370/2007, Kommen-tar, 2010, insbes. zu Art. 5 und 7 der VO.

II Die Planungsebene

1 Die Nahverkehrsplanung als theoretisch zentrales Steuerungsinstrument

Nach § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG „definieren“ von den Ländern benannte Behörden als „Aufgabenträger“ „die Anforderungen an Umfang und Qualität des [ÖPNV-]Verkehrsangebots, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan“. Weitere Einzelheiten lassen sich landesgesetzlich regeln (§ 8 Abs. 3 Satz 9 PBefG). Dementsprechend haben alle Bundesländer mit Ausnahme Hamburgs Nahverkehrsgesetze,⁹ in denen fast durchweg die Aufstellung von Nahverkehrsplänen vorgeschrieben wird (z. B. § 10 ÖPNVG NRW, § 6 NdsNVG, § 11 ÖPNVG BW).¹⁰ Ziel ist die Sicherstellung einer angemessenen Bedienung der Bevölkerung durch Busse und Bahnen (z. B. § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW) als Aufgabe der Daseinsvorsorge¹¹ (§ 1 RegG, ferner z. B. § 1 Abs. 1 ÖPNVG NRW, § 2 Abs. 2 NdsNVG, § 5 ÖPNVG BW). Die Definition des angemessenen ÖPNV-Angebots einschließlich der Qualitätsstandards erfordert eine planerische Abwägung aller öffentlicher Verkehrsinteressen und sonstiger berührter (auch finanzieller) Belange.¹²

Da die Aufgabenträgerschaft und damit die Zuständigkeit für den straßengebundenen ÖPNV und dem Schienenpersonennahverkehr typischerweise auseinander fällt¹³ – in Nordrhein-Westfalen bei den Kreisen und kreisfreien Städten einerseits, bei drei großen Zweckverbänden andererseits –, ist für den SPNV oftmals ein eigener (Nahverkehrs-)Plan vorgesehen;¹⁴ im ÖPNV-Nahverkehrsplan werden dann die dort zu beachtenden (z. B. § 10 Abs. 2 ÖPNVG NRW, ähnlich § 6 Abs. 2 Nr. 1 NdsNVG) Vorgaben aus dem regelmäßig großflächigeren Schienen-Nahverkehrsplan nachrichtlich übernommen.¹⁵ Dadurch bereitet die Abstimmung des Bus-, Straßenbahn- und U-Bahnangebots einerseits mit S-Bahnen und anderem Schienenpersonennahverkehr andererseits weniger Probleme als es zunächst den Anschein hat.¹⁶ Obschon die Planung selbst nur den ÖPNV betrifft, muss im Hinblick auf das angemahnte integrierte Verkehrskonzept in der Nahverkehrsplanung auch der (motorisierte) Individualverkehr in die Betrachtung einbezogen werden. Denn nur so kann der öffentliche Verkehr wie gesetzlich gefordert eine „attraktive“ bzw. „vollwertige“ Alternative¹⁷ zum Auto sein. Insoweit formuliert § 2 Abs. 1 ÖPNVG NRW in sachlicher Übereinstimmung mit fast allen Nahverkehrsgesetzen: „Bei dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollen [...] der schienengebundene Personenverkehr gegenüber dem Straßenverkehr, der Ausbau vorhandener Verkehrswege gegenüber dem Neubau sowie der ÖPNV unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes, der sozialverträglichen Stadtentwicklung, der Barrierefreiheit, der Sicherheit und des absehbaren Verkehrsbedarfs so weit wie möglich Vorrang erhalten.“ Das Ziel der Verkehrsverlagerung streitet für eine Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrsangebots, die sich nicht allein an der bestehenden Nachfrage orientiert, sondern darüber hinaus angebotsorientiert Anreize zur verstärkten Nutzung des ÖPNV setzt.¹⁸

In den Nahverkehrsplänen finden sich sowohl allgemeine Zielsetzungen als auch konkrete Planungen für einzelne ÖPNV-Verbindungen, ja teilweise

⁹ Überblick bei BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 110 ff.

¹⁰ Dazu BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 121 mit kompletter Auflistung aller landesgesetzlichen Bestimmungen in dortiger Fn. 354.

¹¹ Zum Charakter des ÖPNV als Daseinsvorsorge grundlegend, wenngleich damals mit NS-Gedankengut überlagert, E. FORSTHOFF: Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938, insb. S. 36; zum heutigen Verständnis M. KNAUFF: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge – Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, 2004, speziell zum ÖPNV insb. S.293 ff.; M. KRAJEWSKI, VerwArch 99 (2008), 174, 183 ff.; speziell zu § 1 RegG BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 30 ff.

¹² Näher BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 38 f. u. 152 ff.; von einer „rein politischen Entscheidung“ spricht demgegenüber WINNES, in: SAXINGER/WINNES (o. Fußn. 8), § 8 PBefG Rn. 7, 14.

¹³ Ausführlicher Überblick über die landesgesetzlichen Regelungen bei BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 169 ff.

¹⁴ Allerdings sehen nicht alle Bundesländer einen SPNV-Nahverkehrsplan vor, Überblick bei BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 197.

¹⁵ Mit konkreten Verknüpfungsmaßnahmen z. B. Stadt Münster, 2. Nahverkehrsplan Stadt Münster, 2006, <https://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/pdf/Nahverkehrsplan-Schlussfassung.pdf>, S. 179 ff. (23.1.2015).

¹⁶ Vgl. bereits M. FEHLING, in: RODI (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs, 2009, S. 139, 160.

¹⁷ Überblick über entsprechende Formulierungen in den Nahverkehrsgesetzen bei BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 146 ff.

¹⁸ BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 148.

sogar Vorgaben für die bauliche Gestaltung von Haltestellen, für Park & Ride-Plätze u. Ä.¹⁹ Allerdings dürfen, dem Charakter als Rahmenplan entsprechend, nicht sämtliche Details bereits im Nahverkehrsplan geregelt werden.²⁰ Im Übrigen variieren Schwerpunktsetzung und Einzelheiten nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch von Kommune zu Kommune.

Die Nahverkehrspläne erlangen rechtliche Bedeutung in mehrfacher Hinsicht. Erstens und primär betrifft dies das Personenbeförderungsrecht. Grundsätzlich ist der Nahverkehrsplan maßgeblich für die abwägende Festlegung der „ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ (vgl. § 8 Abs. 3 S. 1 u. 2 PBefG), deren Unterschreitung wiederum nach § 8a Abs. 1 PBefG die Möglichkeit für die Vergabe subventionierter Bus- und Straßenbahnverkehre eröffnet. Insoweit bildet der Nahverkehrsplan gleichsam den Einkaufszettel²¹ des ÖPNV-Aufgabenträgers für die Bestellung gemeinwirtschaftlicher (Bus-)Verkehrsleistungen.²² Die Genehmigungsbehörde hat den Nahverkehrsplan ebenfalls „zu berücksichtigen“²³ (§ 8 Abs. 3a S. 2 PBefG); bei eigenwirtschaftlichen Busverkehren kann die Genehmigung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht mit dem Nahverkehrsplan in Einklang steht (§ 13 Abs. 2a PBefG, vgl. ferner § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit d PBefG).²⁴

Zweitens und für unser Thema besonders von Interesse zeitigt die Nahverkehrsplanung teilweise indirekte Wirkungen auch für die bauliche Gestaltung der Straßen und sogar für die straßenverkehrsrechtlichen Umsetzungsmaßnahmen. Beispielsweise erfordern intermodale Verkehrsketten die Planung von Park & Ride-Anlagen.²⁵ Die geplante Linienführung für Busse stellt die schon geschilderten Anforderungen an die Straßengestaltung einschließlich von Haltestellen.²⁶ Mittelbar, gleichsam reflexartig, ist auch der Individualverkehr erfasst. Denn diesbezügliche Beschränkungen können erforderlich sein, um den ÖPNV zu beschleunigen, weil gegebenenfalls Busse und Straßenbahnen mit dem motorisierten Individualverkehr um den knappen Straßenraum konkurrieren.

Drittens wird in den neueren Nahverkehrsplänen mehr und mehr anerkannt, dass die gesetzlich angemahnte Priorität für den ÖPNV eine vergleichende Analyse und Bewertung dieser öffentlichen mit den Auto-Verkehrsmöglichkeiten erfordert.²⁷ Besonders wichtig sind insoweit vergleichende Fahr-

- 19 Die Zielsetzung der multimodalen/ intermodalen Wegekette findet immer mehr Eingang in die Pläne, dies zeigt etwa der aktuelle Entwurf der Stadt Münster, 3. Nahverkehrsplan Stadt Münster – Entwurf Januar 2014, 2014, https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004036729&search=1, S. 33 ff. (23.1.2015); recht konkrete Maßnahmenangabe (Verbindungen, Infrastruktur, Fahrgastinformationssysteme), in: Kreis Mettmann, 3. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 7), S. 213 ff. Bauliche Vorgaben für Haltestellen, insbesondere hinsichtlich der Barrierefreiheit, finden sich etwa in: Stadt Düsseldorf, Nahverkehrsplan 2010-2015 der Landeshauptstadt Düsseldorf – Teil 1, 2011, <https://www.duesseldorf.de/verkehrsmanagement/pdf/nvp3.pdf>, S. 48 ff. (23.1.2015); Haltestellenvorgaben z. B. auch in: Stadt Münster, 2. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 15), S. 73 ff.; Aufnahme konkreter P&R-Anlagenprojekte (Standort und Investitionsvolumen), in: Kreis Steinfurt, 2. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 7), S. 78 ff.; zumindest Verweis auf konkrete bauliche Vorgaben für B&R-Anlagen in Bundesstadt Bonn, Nahverkehrsplan 2003-2007, Fortschreibung 2010 (o. Fußn. 7), S. 58 f
- 20 Dies schließt einzelne ins Detail gehende Festsetzungen nicht aus, näher G. C. BILETZKI, NZV 2000, 313, 316; WINNES, in: SAXINGER/WINNES (o. Fußn. 8), § 8 PBefG Rn. 17.
- 21 M. FEHLING/K. M. NIEHNUS, DÖV 2008, 662, 668 f.; anders (bloßes Abwägungsmaterial) wohl WINNES, in: SAXINGER/WINNES (o. Fußn. 8), § 8 Abs. 3 PBefG Rn. 16.
- 22 Näher BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 71 ff.; FEHLING, in: HEINZE/FEHLING/FIEDLER (o. Fußn. 3), § 8a Rn. 12.
- 23 Mit welchem Gewicht, muss anhand des Einzelfalls entschieden werden, BVerwG v. 13.12.2012 – 3 B 46.12, BeckRS 2013, 46749, Rn 10. Bei hohem Detaillierungsgrad kann Berücksichtigung Beachtung bedeuten, VG Karlsruhe v. 9.2.2010 – 8 K 1037/09, BeckRS 2010, 48562, Rn 31. Näher HEINZE, in: HEINZE/FEHLING/FIEDLER (o. Fußn. 3), § 8 Rn. 44; vgl. auch WINNES, in: SAXINGER/WINNES (o. Fußn. 8), § 8 Abs. 3a PBefG Rn. 3 f., 6; demgegenüber unzutreffend bloß von einem „abwägungserheblichen Belang“ ausgehend FROMM/SELLMANN/ZUCK (o. Fußn. 3), § 8 PBefG Rn. 7.
- 24 Dabei ist die Versagung ultima ratio, weil sonst ggf. gar kein Verkehr stattfindet, siehe WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3, Rn. 223; das Ermessen betonend BVerwGE 135, 198, Rn. 33.
- 25 Siehe o. Fußn. 6.
- 26 Mit Recht hervorgehoben von WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3 Rn. 187
- 27 Eine vergleichende Analyse der Nachfragestruktur und der Reisezeitverhältnisse findet sich in: Kreis Mettmann, 3. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 7), S. 106 ff., 149 ff., 195 ff.; siehe auch die Analyse in Stadt Münster, 2. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 15), S. 21 ff. Darstellung des Modal Split auch in Rhein-Sieg-Kreis, Nahverkehrsplan 2012 plus, Stand 2013, http://www.rhein-sieg-kreis.de/imperia/md/content/cms100/buergerservice/aemter/amt_61/erlaeuterungsbericht_nahverkehr.pdf, S. 23 f. (23.1.2015). – Dieses verkehrsträgerübergreifende Denken würde befördert, wenn Nahverkehrspläne einer strategischen Umweltprüfung unterlägen, was jedoch nur in wenigen Bundesländern und auch dort sehr selten (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 3 Nr. 2.1. NdsUVPG) der Fall ist, dazu FEHLING, in: RODI (o. Fußn. 16), S. 139, 161.

zeitberechnungen. Dagegen lässt sich dem Ziel der Nahverkehrsgesetze, den ÖPNV gegenüber dem Individualverkehr vorrangig zu fördern, nicht e contrario ein Auftrag oder gar eine Ermächtigung entnehmen, den Autoverkehr nur deshalb baulich und straßenverkehrsrechtlich auszubremsen, um ihn gegenüber dem ÖPNV weniger attraktiv zu machen. Die eigentlich notwendige übergreifende Verkehrsplanung kann der Nahverkehrsplan, der auf den ÖPNV beschränkt bleibt, ohnehin nicht leisten.²⁸ Auf kommunaler Ebene existieren dazu teilweise Gesamt- oder Generalverkehrspläne ohne Rechtsverbindlichkeit.²⁹ Ähnliches gibt es in manchen Bundesländern auch auf Landesebene; in Nordrhein-Westfalen ist dagegen das Gesetz zur integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVPG NRW) Ende 2009 ausgelaufen.

2 Defizitäre Vernetzung mit anderen Planungsebenen

a) Nach „oben“ hat der Nahverkehrsplan nach den Nahverkehrsgesetzen der Länder (z. B. § 8 Abs. 1 S. 3 ÖPNVG NRW; § 6 Abs. 2 Nr. 2 NdsNVG; schon auf vorgelagerter Ebene eines Programms des Ministeriums zur Investitionsplanung § 10 ÖPNVG BW) die Ziele von Raumordnung und Landesplanung zu beachten.³⁰ Dies verursacht angesichts der breiten Ausgestaltungsspielräume, die diese Ziele lassen, wenig Probleme.

b) Weitaus problematischer gestaltet sich das Verhältnis zur Umweltfachplanung. Eigentlich müssten vor allem Lärmaktionspläne (§ 47d BImSchG) zentrale Bedeutung für die örtliche Verkehrsplanung und dabei auch für die Ausgestaltung des ÖPNV erlangen. Auch Luftreinhaltepläne (§ 47 BImSchG) und daran anknüpfend straßenverkehrsrechtlich anzuordnende Umweltzonen, wie sie vor allem gegen die Feinstaubbelastung gerichtet sind, können indirekte Wirkung zugunsten des ÖPNV entfalten. Ungeachtet des Streits um die Rechtsnatur dieser Umweltpläne³¹ ist anerkannt, dass sie abwägungserhebliche Belange für Fach- und Bauleitplanung,³² gerade auch in Bezug auf die Straßen, enthalten. Für die Bauleitplanung macht dies § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB deutlich.³³ Bei allen planungsrechtlichen Maßnahmen, zu denen auch Nahverkehrspläne gehören, sind Lärmaktions- und Luftreinhalteplan nach Immissionsschutzrecht (§ 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG, für den Lärmaktionsplan i. V. m. § 47d Abs. 6 BImSchG) ausdrücklich abwägend „zu berücksichtigen“.

Dennoch sucht man derzeit eine Bezugnahme auf den Lärmaktionsplan oder einen Luftreinhalteplan in der Begründung von Bebauungsplänen, aber auch in Nahverkehrsplänen, wohl (noch) weitgehend vergeblich.³⁴ Dies mag teilweise daran liegen, dass vor allem die Lärmaktionsplanung in Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie noch recht neu ist. Vor allem aber gerät die Notwendigkeit der planerischen Verknüpfung mit der Nahverkehrsplanung wohl deswegen zu wenig in den Blick, weil die Umweltpläne in ihren Maßnahmenkatalogen meist zu einseitig allein auf den motorisierten Individualverkehr fixiert bleiben. Zwar ist der Autoverkehr die zentrale Quelle von Luftverunreinigungen und Lärmbelastungen in den Innenstädten. Deshalb ist es durchaus folgerichtig, wenn die Umweltfachpläne primär Beschränkungen des Individualverkehrs, etwa in Form von Tempo-30-Zonen und Umweltzonen, erwägen. Doch schaffen solche Verkehrsbeschränkungen für den Individualverkehr zusätzlichen Bedarf für kompensatorische ÖPNV-Angebote, damit die innerstädtische Mobilität der Bevölkerung nicht massiv eingeschränkt wird. Auch unabhängig davon besteht die begründete Hoffnung, dass ein massiv verbessertes ÖPNV-Angebot manchen zum Umsteigen bewegen und so den Autoverkehr etwas reduzieren könnte. Richtigerweise (wenn-

28 Vgl. WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3, Rn. 637; vgl. auch BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 201: keine Rechtspflicht zur integrierten Gesamtverkehrsplanung im Nahverkehrsplan; Kritik am sektoralen Ansatz des Nahverkehrsplans bei P. NIEHNUSKIRCHHOF, Internat. Verkehrswesen 1997, 306 ff.; FEHLING, in: RODI (o. Fußn. 16), S. 139, 160 f.

29 Vgl. instruktiv zur kommunalen Verkehrsplanung E. NEUMANN, in: KOLKS/FIEDLER, Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, 1997, Bd. 1, Rn. 5 ff.

30 Kurzübersicht bei BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 151.

31 Überblick bei R. ENGEL, NVwZ 2010, 1191, 1194 f.; H. D. JARASS, BImSchG, Kommentar, 10. Aufl. 2013, § 47 Rn 58.

32 D. KUPFER, NVwZ 2012, 784, 587; R. ENGEL, NVwZ 2010, 1191, 1197 f.; K. HANSMANN/M. HANSMANN-RÖCKINGHAUSEN, in: LANDMANN/ROHMER, Umweltrecht, 72. EL 2014, § 47 BImSchG Rn 29b; sogar für eine Berücksichtigung im Sinne eines „Optimierungsgebots“: N. HERRMANN, in: KOCH/PACHE/SCHUEING (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47 Rn. 101, vgl. auch Rn 3.

33 Darauf weist etwa auch R. ENGEL, NVwZ 2010, 1191, 1197, hin.

34 Dieser Eindruck kann sich freilich nur auf Stichproben aus dem Internet stützen.

gleich bislang anscheinend nicht explizit festgestellt) hat man deshalb Lärminderungszielen gegebenenfalls auch einen Auftrag zur Förderung des ÖPNV unter Zurückdrängung des weitaus lärmintensiveren motorisierten Individualverkehrs auf übermäßig lärmbelasteten Straßen zu entnehmen.³⁵ Daraus ergeben sich wiederum Konsequenzen für zu setzende Schwerpunkte im jeweiligen Nahverkehrsplan. Das ÖPNV-Angebot müsste nämlich vor allem auf den Verkehrsachsen verbessert werden, wo sich ein Übermaß an Individualverkehr besonders umwelt- und gesundheitsschädlich auswirkt. Freilich bleibt eine solche Verkehrsverlagerungsstrategie notwendig auf den Pkw-Verkehr beschränkt und kann von vornherein nicht den besonders problematischen Lkw-Verkehr reduzieren.

Unabhängig davon fehlt meist schon der politische Wille, sei es aus Rücksicht auf vermeintliche Wirtschaftsinteressen, auf die Autofahrerlobby oder aus Sorge vor hohen Kosten. Viele Städte versuchen immer noch (fast) alles, um die Umsetzung der EU-Anforderungen an die Lärmverringerung und Luftreinhaltung hinauszuzögern, statt diese als verkehrspolitischen Weckruf wahrzunehmen. Scheuen die Luftreinhaltepläne und Lärmaktionspläne selbst – wie etwa in Hamburg³⁶ – schon vor der Empfehlung einschneidender Maßnahmen zurück, können diese Umweltpläne für die Nahverkehrsplanung erst Recht kaum Impulse vermitteln. Die effektive Durchsetzung des Unionsrechts gebietet insoweit ein Umdenken.

c) Auch die Verzahnung des Nahverkehrsplans mit der Bauleitplanung erscheint verbesserungsbedürftig. Dies betrifft weniger den Einfluss des Flächennutzungsplans, denn die darin möglichen Festsetzungen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrswege (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB) bleiben noch so allgemein, dass sich ihnen kaum eine Aussage für die Straßennutzung durch den ÖPNV entnehmen lässt.³⁷ Viel größere Bedeutung besitzt insoweit die nachfolgende Planungsebene. Der Nahverkehrsplan hat den Rechtscharakter einer bloßen Verwaltungsvorschrift³⁸ und enthält auch insoweit keine direkten Umsetzungsgebote. In seiner Verwirklichung ist er auf die Planfeststellung und vor allem auf Bebauungspläne angewiesen. Während für innerörtliche Straßen eine Planfeststellung nur ausnahmsweise in Betracht kommt (nämlich soweit für diese Straßen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen

ist, siehe § 38 Abs. 1 StWG NRW), können Straßenbahntrassen wahlweise durch Planfeststellung (§ 28 PBefG)³⁹ oder durch Bebauungsplan geplant werden. Park & Ride-Flächen (und wohl auch Bike & Ride-Abstellplätze) sind Teil der eisenbahn- oder personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellung, soweit sie zum dortigen Betriebsgelände zählen; ansonsten sind sie konstitutiv (d. h. nicht nur nachrichtlich wie bei planfestgestellten Verkehrsflächen, vgl. § 9 Abs. 6 BauGB) im Bebauungsplan auszuweisen.

Die rechtliche Direktionskraft des Nahverkehrsplans für die Bebauungsplanung ist noch wenig geklärt. Richtigerweise lassen sich dem Nahverkehrsplan für die verkehrsbezogenen Festsetzungen wichtige, allerdings nicht unüberwindbare abwägungsrelevante Belange entnehmen. Denn nach § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen auch die Belange des Verkehrs einschließlich des ÖPNV besonders zu berücksichtigen, wobei die Vermeidung und Verringerung von Verkehr anzustreben ist.⁴⁰ Im Bebauungsplan bietet § 9 Nr. 11 BauGB hinreichende Möglichkeiten für differenzierte Festsetzungen von Verkehrsflächen⁴¹ und diesen dienenden Flächen. Dabei können zutreffenderweise auch

³⁵ ENGEL, (o. Fußn. 33), 1996, nennt immerhin die „Verbesserung des ÖPNV“ als eine mögliche Maßnahme zur Lärminderung.

³⁶ Mehrfach wird darin auf das wirtschaftliche Interesse an ungehindertem Verkehr abgestellt, siehe 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg, 2012, <http://www.hamburg.de/luftreinhaltung/3744840/fortschreibung/>, S. 68, 73 f., (23.1.2015); Lärmaktionsplan Hamburg 2013 (Stufe 2), <http://www.hamburg.de/laermaktionsplan/> (23.1.2015) S. 11, 20, 28 f.

³⁷ Teilweise finden sich aber auch Bezugnahmen auf den Flächennutzungsplan, siehe etwa Stadt Münster, 2. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 15), S. 19 f.

³⁸ So wohl auch HEINZE, in: HEINZE/FEHLING/FIEDLER (o. Fußn. 3), § 8 Rn. 43, 45.

³⁹ Zur Planrechtfertigung durch den Nahverkehrsplan, der wiederum die Verkehrsverlagerung auf den SPNV bezweckte, instruktiv OVG NRW, Urte. v. 19.4.2013 – 20 D 84(12. AK, Rn. 93 f. (juris).

⁴⁰ Dazu kommt auch ein städtebauliches Entwicklungskonzept für den Verkehr i. S. v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in Betracht, siehe W. SÖFKER, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERGER/KRAUTZBERGER, BauGB, 113. EL 2014, § 1 Rn. 169. Die Verknüpfung mit den Nahverkehrsgesetzen betont BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 200.

⁴¹ Tendenziell restriktiv im Hinblick auf das Verhältnis der Bauleitplanung zur Straßen-Fachplanung W. DURNER, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 237 ff.

weitere Details festgelegt werden,⁴² wie etwa Busspuren,⁴³ Haltestellen und Fahrradwege. Darin liegt ist kein Übergriff der Gemeinde in die Kompetenz der Straßenverkehrsbehörden, sondern Ausdruck der bodenrechtlichen Relevanz und entsprechenden Planungsbedürftigkeit auch von Grundstücksnutzungen; ohne Spezifizierungsmöglichkeiten bei den verkehrsbezogenen Flächen im Bebauungsplan wäre eine eigene Verkehrspolitik⁴⁴ der Gemeinden kaum durchsetzbar.

In der Praxis scheint es⁴⁵ jedoch nicht selten an genaueren Festsetzungen zu fehlen, insbesondere verzichtet man oftmals auf eine entsprechende Ergänzung älterer Bebauungspläne. Vor allem wird in der Begründung selbst neuer Bebauungspläne und -planänderungen anscheinend fast nie auf den Nahverkehrsplan Bezug genommen. Dies macht den Bebauungsplan zwar nicht automatisch formell rechtswidrig oder gar abwägungsfehlerhaft; dessen Begründung (§ 9 Abs. 8 BauGB) darf sich nämlich auf seine prägenden Festsetzungen, seine Grundgedanken und Leitziele beschränken⁴⁶ und muss daher Verkehrsprobleme nur insoweit thematisieren, wie diese besondere Bedeutung für die konkrete Bebauungsplanung besitzen. Nur unter diesen Voraussetzungen erscheint es rechtlich unerlässlich, sich in der Planbegründung mit den gebietsbezogenen Konzepten des Nahverkehrsplans (soweit vorhanden) ausdrücklich auseinander zu setzen. Dennoch gewinnt man den Eindruck, dass dessen Vorgaben in der Praxis mehr rhetorischer als planerisch-handlungsleitender Charakter beigemessen wird.

III. Finanzierung als Voraussetzung der (auch baulichen) Umsetzung

Den Bau der Infrastruktur für Straßenbahnen und O-Busse sieht § 9 Abs. 1 Nr. 1. 2 PBefG als Bestandteil der gewerblichen Tätigkeit der Verkehrsunternehmen; der staatliche Sicherstellungsauftrag gemäß § 1 RegG hat insoweit den Charakter einer bloßen Gewährleistungsverantwortung.⁴⁷ Dagegen stehen im öffentlichen Straßenraum gelegene Haltestellen, Busbahnhöfe und ähnliche Anlagen regelmäßig in der primären Finanzierungsverantwortung des Trägers der Straßenbaulast.⁴⁸

In ihrer Finanznot sind die Kommunen mehr denn je auf Landesförderung angewiesen, um ambitio-

nierte ÖPNV-Konzepte finanzieren zu können. Die Länder wiederum benötigen dafür die Zuweisung von Bundesmitteln. Das gilt besonders für den Schienenverkehr (einschließlich des Trassenbaus oder der Reaktivierung alter Bahnlinien), aber auch für den Busverkehr und die dafür benötigte Infrastruktur. Der Schienenpersonennahverkehr wird im Wesentlichen aus den (knapper gewordenen⁴⁹) Regionalisierungsmitteln des Bundes (vgl. § 5 RegG) finanziert (vgl. z. B. § 12 ÖPNVG NRW); diese lassen sich nur in engen Grenzen auch für Busverkehr auf der Straße einsetzen,⁵⁰ so etwa nach § 14 ÖPNVG für „weitere Maßnahmen des ÖPNV im besonderen Landesinteresse, insbesondere für Bürgerbusvorhaben [...]. Blickt man auf den „insbesondere [zu] finanzieren[den Schienenpersonennahverkehr]“ (§ 6 Abs. 1 RegG), so fließt der Löwenanteil der Regionalisierungsmittel allerdings nicht in die Infrastruktur, sondern in die Zuschussung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen. Bauliche Maßnahmen werden vor allem vom Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz erfasst (näher z. B. § 13 Abs. 1 ÖPNVG NRW). Insgesamt ist die Finanzierungslage freilich angesichts knapper Mittel der Länder – die in Folge der Schuldenbremse (vgl. Art.109 Abs. 3 S. 5, Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG) ab 2020 keine zusätzlichen Schulden mehr machen dürfen – prekär. Anschei-

⁴² Siehe SÖFKER, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERGER/KRAUTZBERGER, (o. Fußn. 40), § 1 Rn. 168, § 9 Rn. 105, der insbesondere die Zulässigkeit der Gestaltung von Verkehrsflächen zur Förderung des ÖPNV, u. a. auch durch beschränkte Nutzungszwecke einer Verkehrsfläche betont; vgl. auch A. MANSSENDANNECKER, DVBl. 1999, 143, 146.

⁴³ BayVGh, Urt. v. 12.12.200 – 1 N 95.1816, Rn. 14 f. (juris).

⁴⁴ Siehe Fußn. 63.

⁴⁵ Insoweit bleibt es freilich bei Vermutungen, gestützt auf Stichproben im Internet, weil statistische Daten o. Ä. dazu anscheinend nicht vorliegen.

⁴⁶ S. MITSCHANG/O. REIDT, in: BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 Rn 235; W. SPANNOWSKY/B. BAUMANN, in: SPANNOWSKY/UECHTRITZ, BauGB Kommentar, 1. Auflage 2009, § 9 Rn. 173.

⁴⁷ BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 90; vgl. auch die Vorschläge von M. SCHAAFFKAM/C. SCHAAFFKAMP, Der Nahverkehr 4/2000, 22 ff.

⁴⁸ BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 88.

⁴⁹ Zur Entwicklung BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 93 ff.

⁵⁰ A.A., aber grammatikalisch nicht überzeugend, BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 99, die in § 6 Abs. 1 RegG kein Vorrang enthalten sei.

nend wird deshalb ein erheblicher Teil der in den Nahverkehrsplänen vorgesehenen (Ausbau-)Projekte nicht verwirklicht.⁵¹

Im Umfeld des Nahverkehrsplans enthält das Landesrecht typischerweise weitere Vorgaben für die finanzielle Planung und Priorisierung. Die Ausgestaltung unterscheidet sich zwischen den Bundesländern deutlich, ohne dass dafür einleuchtende Gründe ersichtlich wären. In Nordrhein-Westfalen erlässt das Ministerium einen ÖPNV-Bedarfsplan und auf dessen Grundlage einen Infrastrukturfinanzierungsplan: beide erfassen beim Busverkehr allerdings nur Vorhaben mit einem zuwendungsfähigen Volumen von mehr als drei Millionen Euro (§ 7 Abs. 1 bzw. 2 ÖPNVG NRW).

Die tatsächliche Bauausführung bietet noch gewisse Spielräume für mehr oder weniger preiswerte Lösungen. Insoweit macht die Planung keine exakten Vorgaben. Allerdings gibt es etwa für Haltestellen u. Ä. allgemeine Vorgaben in Verwaltungsvorschriften. Durch § 8 Abs. 3 S. 3 ff. PBefG sowie konkretisierende Landesgesetze (z. B. § 7 Behindertengleichstellungsgesetz NRW) wird zudem Barrierefreiheit immer mehr zur Pflicht, wenngleich bei Nachrüstungen meist noch unter mehr oder minder ausgeprägtem Finanzierungsverbehalt.⁵²

Zusätzliche, auch zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs einsetzbare Einnahmen verspräche die Einführung einer City-Maut.⁵³ Das Konzept dürfte allerdings nur für einige Großstädte taugen. Vorbilder gibt es vor allem in London, aber auch in skandinavischen Städten. Über die Finanzierungsfunktion hinaus würde eine solche Benutzungsgebühr auch eine mehr oder minder ausgeprägte Verkehrslenkungsfunktion erfüllen; als „Congestion Charge“ nach Verkehrsaufkommen zeitlich gestaffelt hat man sie in London insbesondere zur Stauvermeidung eingeführt. Durch eine weitere Differenzierung nach Auto-Schadstoffklassen, wie sie in London geplant war, nach einem politischen Wechsel indes nicht mehr verwirklicht worden ist, ließe sich der umweltpolitische Lenkungszweck weiter verstärken.⁵⁴ Kurzfristig schien eine solche City-Maut im Jahr 2012 auch für deutsche Verkehrsminister attraktiv.⁵⁵ Doch dann siegte wohl die Angst vor der eigenen Courage und den autoverliebten Wählern. Weiterhin fehlt die erforderliche gesetzliche Ermächtigung (etwa im Bundesfernstraßengesetz).⁵⁶ Zugegebenermaßen wären die Einführung und Ausge-

staltung eines solchen Mautsystems mit einigen Schwierigkeiten behaftet. Die Verwaltungskosten sind beachtlich,⁵⁷ verkehrspolitisch wünschenswerte elektronische Erfassungssysteme stoßen auf erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken.⁵⁸ Wie bei Lenkungsabgaben allgemein stehen auch hier die Zwecke der Einnahmenerzielung einerseits und der Eindämmung des innerstädtischen Autoverkehrs andererseits in einem inhärenten Spannungsverhältnis.⁵⁹ Dennoch würde sich in der Gesamtbilanz die Mühe in besonders stauge-

51 So jedenfalls abzulesen aus einer Übersicht des Nahverkehrsplans über die Umsetzung der Vorhaben aus dem vorherigen Nahverkehrsplan Kreis Mettmann, 3. Nahverkehrsplan (o. Fußn. 7), S. 116 ff.; Siehe dazu auch Kreis Steinfurt (o. Fußn. 7), 2. Nahverkehrsplan, S. 58 ff. Zum Umsetzungs- und Finanzierungsproblem WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3, Rn. 189; etwas optimistischer BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 130 f.

52 Siehe hierzu, auch zu den konkreten Anforderungen, WERNER, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 3, Rn. 138 ff. Rn. 173 ff.; BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2 Rn. 50.

53 Zum Folgenden im Überblick M. FEHLING, in: BOIX PALOP (Hrsg.), *Experiencias en material de planificación urbana y movilidad sostenible: la Ley Valenciana de 2011*, S. 123, 137 ff.; zum ökonomischen Hintergrund C. NASH/J. SHIRES/H. LINK, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 79 (2010), Heft 2, S. 13, 35 f.

54 Für einen detaillierten Überblick vgl. J. BELLMANN/A. EICHINGER/A. EISENKOPF/A. KNORR, *FÖV Discussion papers* 47, 2009, S. 12 ff. u. 29 ff.

55 Vgl. für Hamburg den Abschlussbericht des Instituts für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e. V., *Eignung einer City Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg*, 27.1.2011, <http://www.hamburg.de/contentblob/2929662/data/city-maut.pdf>; allgemeiner zu Überlegungen der Bundesländer <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verkehrs-investitionen-laender-denken-ueber-eine-city-maut-nach/7213690.html>; aus ausländischer Perspektive <http://www.zeit.de/auto/2013-03/citymaut-stockholm-2/komplettansicht> (alle 23.1.2015).

56 Eine landesrechtliche Ermächtigung scheidet im Geltungsbereich des FStG aufgrund des Vorrangs von Bundesrecht aus; vgl. A. ALSCHER, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 221; D. MURSWIEK, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 1993, S. 46 f.; G. MANSSEN, *DÖV* 1996, 12, 15.

57 Für detaillierte Ausführungen vgl. BELLMANN et al. (o. Fußn. 54), S. 27 f.; J. LEAPE, *Journal of Economic Perspectives* 2006, 157, 169 ff.

58 Ähnlich wie bei der Autobahn-Maut für PkW, vgl. M. FEHLING, *ZG* 2014, 305, 319; vgl. zur Kfz-Kennzeichenerfassung grundlegend BVerfGE 120, 378, 401 f.

59 Zur City-Maut vgl. insoweit BELLMANN et al. (o. Fußn. 54), S. 27 f.; LEAPE (o. Fußn. 57), 169 ff.; allgemein grundlegend zur lenkenden Gebühr M. KLOEPFER, *AöR* 72 (1972), 232, insbes. 252 ff.

plagten Städten wohl lohnen. Der politische Widerstand gegen eine „neue Belastung der deutschen Autofahrer“ dürfte umso eher überwindbar sein, je spürbarer das ÖPNV-Angebot kompensatorisch ausgebaut und der Verkehrsfluss verbessert würde.

IV. Dienende Rolle des Straßenverkehrsrechts

Als Maßnahmen zur Beschleunigung und Attraktivitätssteigerung des Bus- sowie Straßenbahnverkehrs und korrespondierende Einschränkungen des motorisierten Individualverkehrs kommen verkehrslenkende und -beschränkende Maßnahmen aller Art in Betracht. Rechtsgrundlage ist insoweit § 45 StVO. Darauf gestützte Maßnahmen dienen nach der Rechtsprechung⁶⁰ primär der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs,⁶¹ doch sind durch mehrere Änderungen Ermächtigungen auch zu weiter ausgreifenden verkehrslenkenden Zwecken des Umwelt- und Gesundheitsschutzes hinzugekommen, die eine planungsähnliche Abwägung erfordern.⁶² Direkt den ÖPNV betrifft vor allem die Schaffung von Busspuren; parallel dazu kann eine Fahrspur auch zugunsten der Straßenbahn gesperrt werden. Der Verkehrsberuhigung durch Einschränkung des Individualverkehrs und Eindämmung des Durchgangsverkehrs dienen beispielsweise Tempo-30-Zonen. Verkehrsberuhigende Maßnahmen können allerdings indirekt auch nachteilige Wirkung auf den dortigen Busverkehr haben, wie im Hamburger Programm zur Busbeschleunigung hervorgehoben wird.

Manche der beschriebenen Maßnahmen, etwa Busspuren, lassen sich bereits in den Bebauungsplan aufnehmen, mit dem die Gemeinde nach ständiger Rechtsprechung auch eine eigene Verkehrspolitik verfolgen kann.⁶³ Da Busspuren entsprechend breite Straßen voraussetzen, müsste ihre Einrichtung ohnehin idealerweise schon bei der Straßenplanung mitbedacht werden. Ähnliches gilt für verkehrsberuhigende Maßnahmen, vor allem dann, wenn sie auch straßenbaulich unterfüttert werden sollen. Das entsprechende Verkehrsschild (für eine Busspur Zeichen 254 zu § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO) dient dann nur noch der straßenverkehrsrechtlichen Umsetzung.

Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs, welche wiederum eine korrespondierende Stärkung des ÖPNV angezeigt erscheinen lassen,

können ferner aufgrund eines Lärmaktionsplans oder Luftreinhalteplans geboten sein. Diese sind nämlich gemäß Immissionschutzrecht (§ 46 Abs. 6 S. 1 BImSchG, für Lärmaktionspläne i. V. m. § 47d Abs. 6 BImSchG) mit „Maßnahmen [...] der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung [...] nach anderen Rechtsvorschriften“ – wozu auch das Straßenverkehrsrecht gehört – „durchzusetzen“. Zur effektiven Durchsetzung des Unionsrecht (der Umgebungslärm-Richtlinie) müssen die Vorgaben aus diesen Umweltfachplänen auch in die Auslegung und Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 45 StVO (z. B. gemäß Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 beim relevanten Schallpegel für „Lärm“⁶⁴) einfließen und schränken darüber hinaus das dort gewährte Ermessen zugunsten einer Handlungspflicht ein.⁶⁵ Zwar fallen die Zuständigkeiten für die Umweltfachplanung (regelmäßige Aufgabe der Gemeinden) und

⁵⁸ Ähnlich wie bei der Autobahn-Maut für PkW, vgl. M. FEHLING, ZG 2014, 305, 319; vgl. zur Kfz-Kennzeichenerfassung grundlegend BVerfGE 120, 378, 401 f.

⁵⁹ Zur City-Maut vgl. insoweit BELLMANN et al. (o. Fußn. 54), S. 27 f.; LEAPE (o. Fußn. 57), 169 ff.; allgemein grundlegend zur lenkenden Gebühr M. KLOEPFER, AöR 72 (1972), 232, insbes. 252 ff.

⁶⁰ Den ordnungsrechtlichen Charakter der dort zugelassenen Maßnahmen betonend BVerwG, NJW 1998, 2840, 2841; vgl. auch BVerwGE 130, 383, Rn. 33 ff.

⁶¹ Sie sind damit ausschließlich straßenverkehrsrechtlicher Natur, anders als die Ausweisung von Fußgängerzonen ohne straßenrechtlichen Widmungs-Hintergrund; zur schwierigen Abgrenzung vgl. (mit Kritik an der Zurückdrängung des Straßenrechts) G. MANSSSEN, DÖV 2001, 151, 153; MANSSSEN/DANNECKER (o. Fußn. 42), 143, 145 f.

⁶² Von „Gefahrenabwehrplanung“ spricht U. STEINER, NJW 1993, 3161, 3162; näher DURNER (o. Fußn. 41), S. 294 f.; zu innerörtlichen Verkehrs-(lärm-)belastungen als eine planerisch zu bewältigende Konfliktsituation“ allgemein (ohne direkten Bezug zu § 24 StVO) BVerwGE 94, 100, 118.

⁶³ BVerwGE 108, 248, 251; BVerwG v. 22.4.1997 – BVerwG 4 BN 1.97 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 91.

⁶⁴ Die Lärmaktionspläne können dabei schon unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefahr ansetzen und auch die Lärmschutz-Richtlinien des Bundesverkehrsministeriums sind nicht entscheidend, weil diese nur die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle bezeichnen. Die Werte der 16.BimSchV gelten zwar unmittelbar nur für den Neubau und die wesentliche Änderung von Straßen, können jedoch auch darüber hinaus als Orientierungshilfe genutzt werden, siehe zum Ganzen H.-P. MICHLER, BWGZ 2013, 254, 255 f.; ENGEL (o. Fußn. 32), 1193 f.; R. SPARWASSER/R. ENGEL, NVwZ 2010, 1513, 1515 f.; JARASS, BImSchG (o. Fußn. 31), § 47 Rn. 52 f.

⁶⁵ Ähnlich J. BERKEMANN, NuR 2012, 517, 523 ff.; für die Ermessensreduzierung auch R. ENGEL (o. Fußn. 32), 1196; SPARWASSER/ ENGEL (o. Fußn. 64), 1516; D. KUPFER, NVwZ 2012, 784, 788.

das Straßenverkehrsrecht (Straßenverkehrsbehörden unter Fachaufsicht) oftmals auseinander. Dies kann den europarechtlichen Durchsetzungsbefehl jedoch nicht relativieren.⁶⁶ Diese Bindungswirkung der Umweltfachplanung führt allerdings zu einer partiellen Vorverlagerung der materiellen Prüfung der straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen in die Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung. Wird nämlich darin eine Maßnahme festgelegt, die sich nach dem einschlägigen Fachrecht nicht umsetzen lässt, verstößt der Lärmaktionsplan oder Luftreinhalteplan insoweit gegen das Gebot der Planerforderlichkeit.⁶⁷

Ob auch Festsetzungen im Nahverkehrsplan nachfolgende straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen rechtlich vorzuprägen vermögen, erscheint eher zweifelhaft. Denn dieser Plan ist primär auf das ÖPNV-Angebot selbst ausgerichtet und betrifft den Individualverkehr nur gleichsam reflexartig. Anderes mag aber für direkt den öffentlichen Verkehr dienende Maßnahmen wie etwa die Einrichtung von Busspuren gelten.

Oftmals fehlt es indes für konkrete ÖPNV-relevante Maßnahmen an einer (bau-)planungsrechtlichen Grundlage und werden etwa Busspuren allein und unmittelbar straßenverkehrsrechtlich eingerichtet. Dies führt dann zu der misslichen Konsequenz, dass der straßenverkehrsrechtliche Verwaltungsakt in eine planungsersetzende Rolle gedrängt wird, obwohl hier ein für Planung typisches Beteiligungsverfahren ebenso fehlt⁶⁸ wie die Befugnis zu gestalterischen Abwägungen. Eine reine Busspur soll zudem nur zulässig sein, wenn die Belange des Individualverkehrs nicht unverhältnismäßig zurückgesetzt werden.⁶⁹ Ihre Einrichtung muss immer auch die Verstetigung des Flusses des motorisierten Individualverkehrs im Blick haben; dessen Zurück-

drängung durch „Schikanierung“ gestattet § 45 StVO nicht.⁷⁰ Daraus folgt: Eine prononcierte Verkehrsverlagerungsstrategie vom Individual- zum öffentlichen Verkehr lässt sich auf Grundlage der StraÙeverkehrs-Ordnungsrechts allein kaum verwirklichen.⁷¹

V Fazit

Schon auf Ebene der Planung muss die Nutzung der Straße auch durch Busse und Straßenbahnen mitbedacht werden. Dies nicht nur wegen eventuell notwendiger baulicher Maßnahmen (Haltestellen, Park & Ride-Plätze u. Ä.), sondern mehr noch zwecks eines integrierten, Individualverkehr und öffentlichen Verkehr verzahnenden Verkehrskonzepts. Das vorhandene planungsrechtliche Instrumentarium wäre dazu theoretisch durchaus geeignet. Der Nahverkehrsplan umfasst zwar nur das ÖPNV-Angebot, doch ist dieses auf die Konkurrenz mit dem Individualverkehr abzustimmen. Die Bauungspläne könnten das Verkehrskonzept aus dem Nahverkehrsplan konkret planerisch umsetzen und verfeinern und dabei auch Vorgaben aus der Umweltfachplanung (Lärmaktionsplan und Luftreinhalteplan) verarbeiten. Das Straßenverkehrsrecht hätte dann idealerweise vor allem diese Planungen durch Verkehrsschilder umzusetzen und durch zusätzliche verkehrslenkende Maßnahmen zu verfeinern.

In der Praxis sind diese Instrumente jedoch anscheinend nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Im Nahverkehrsplan entwickelte Verkehrskonzepte dringen, auch aus Finanzierbarkeitsgründen, nur wenig in die Bauleit- und Fachplanung durch. Lärmaktionspläne und Luftreinhaltepläne erlangen für die innerörtliche Verkehrsplanung und die dortige Rolle des ÖPNV wohl immer noch nicht das Gewicht, das ihnen zur effektiven Durchsetzung des zugrunde liegenden Unionsrechts eigentlich gebührt. Letztlich laufen Straßenplanung und Nahverkehrsplanung vielfach noch zu unkoordiniert nebeneinander, eine Integration findet nur in Ansätzen statt. Ein übergreifendes Verkehrskonzept für Individual- und Öffentlichen Verkehr bleibt, wenn überhaupt vorhanden, tendenziell auf zu abstrakter Ebene stecken.

Ein solches alle Verkehrsarten umfassendes, sukzessive konkretisiertes (innerörtliches) Gesamtverkehrskonzept wäre jedoch für eine nachhaltige Strategie der Verkehrsverlagerung auf we-

⁶⁶ MICHLER (o. Fußn. 64), 258.

⁶⁷ KUPFER (o. Fußn. 65), 786 f.

⁶⁸ Hervorgehoben von MANSSENDANNECKER (o. Fußn. 42), 147; vgl. bereits U. STEINER. DVBl. 1992, 1561, 1562.

⁶⁹ BVerwGE 92, 32, 37 f.; BVerwG v. 25.4.1980 – BVerwG 7 C 19.78 – Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 8.

⁷⁰ P. KÖNIG, in: KÖNIG/DAUER, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl. 2013, § 45 StVO Rn. 28; bezüglich der Zurückdrängung des Autoverkehrs zur Förderung des Fahrradverkehrs ähnlich OVG Br v. 10.11.1998 – OVG 1 BA 20/97, VRS 98, 52.

⁷¹ Vgl. R. HEß, in: BURMEISTER/HEß/JAHNKE/JANKER, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 23. Aufl. 2014, § 45 StVO Rn. 3a.

niger umweltschädliche Verkehrsmittel – man spricht auch von einem „Umweltverbund“ – unverzichtbar. Denn wer den motorisierten Individualverkehr eindämmen will, muss umweltschonendere (öffentliche) Verkehrsalternativen bereitstellen und entsprechende Angebote zu einer attraktiven Mobilitätskette vernetzen. Über den Gedanken der Daseinsvorsorge hinaus, wie er in § 1 RegG⁷² und den Nahverkehrsgesetzen der Länder betont wird, erscheint dies sogar grundrechtlich fundiert. Aus Art. 2 Abs. 1 GG lässt sich durchaus ein Teilhaberecht auf Mobilität entnehmen,⁷³ aber nicht auf das Auto fixiert.⁷⁴ Wegen Art. 20a GG muss umgekehrt der umweltschonendere ÖPNV bei der Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse Vorrang genießen. Dies muss sich dann aber auch in der Gestaltung des örtlichen Straßennetzes in Abstimmung mit den Angeboten von Bussen und Bahnen widerspiegeln.

⁷² Siehe oben Fußn. 11.

⁷³ BARTH, in: BAUMEISTER (o. Fußn. 2), Teil A 2, Rn. 46; M. FEHLING, in: FEHLING/RUFFERT, Regulierungsrecht, 2010, § 10 Rn. 12; vgl. auch S. LÜHLE, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs, 1998, S. 43 ff.; L. WACHINGER, Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, 2006, S. 66 f.

⁷⁴ So aber M. RONELLENFITSCH, DAR 1992, 321 ff.; ders., DAR 1994, 7 ff.; dagegen mit Recht schon H. SENDLER, NJW 1995, 1468 f.; H.-J. KOCH, ZfV 1994, 545, 548 ff.

Wolfgang Kugele,
Referent für Infrastrukturpolitik, ADAC

„Selbstfinanzierte“ Straßen – von der Überjährigkeit im Haushalt zur erweiterten Fondslösung für die Bundesfernstraßen

Nicht erst seit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag wird der Zustand der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland nachdrücklich diskutiert. Die wiederholte Sperrung von Autobahnbrücken für den Schwerlastverkehr¹ kam einem Weckruf gleich. In der Folge haben vor allem zwei von der Länderverkehrsministerkonferenz eingesetzte und mit ehemaligen Landesministern an der Spitze prominent besetzte Kommissionen die Dringlichkeit der Verbesserung der deutschen Verkehrsinfrastruktur aufgezeigt.² Der Appell „Erhaltung vor Neubau“ beschreibt das Ergebnis dieser Diskussion zutreffend. Die zunehmende Relevanz des Themas schlägt sich auch im aktuellen Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ zwischen CDU, CSU und SPD nieder. Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur wird darin als Garant für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gewürdigt.

I. Die heutige Infrastrukturbereitstellung

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung spricht drei zukunftsweisende Fragestellungen zur Entwicklung der Bundesverkehrswege an. Ein nationales Prioritätenkonzept soll gewährleisten, dass

künftig 80 Prozent der Finanzmittel für Neu- und Ausbau in überregional bedeutsame Vorhaben fließen und die Erhaltung von bereits vorhandenen Verkehrswegen Vorrang vor deren Neubau erhält. Die Bundesmittel für Verkehrsinfrastruktur sollen substanziell erhöht werden. Hierzu soll die Nutzergebührenfinanzierung weiterentwickelt und die Haushaltsfinanzierung verstärkt werden. Für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes ist es unabdingbar, eine verlässliche Finanzierungsgrundlage zu schaffen. Es wird das Ziel benannt, „zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sowie zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit [...] im Bundeshaushalt die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen ...“ zu gewährleisten.³

1 Finanzmittelbedarf und Fernstraßenetat

Die einberufenen Kommissionen der Länder beziffern den Mehrbedarf für die gesamte Straßeninfrastruktur in Deutschland auf mindestens 4,7 Mrd. Euro jährlich. Ihr Abschlussbericht legt insbesondere einen großen Nachholbedarf bei deren Erhaltung nahe. Um diesen Bedarf auf der Einnahmeseite zu decken, wird eine Stärkung der Nutzerfinanzierung aus verkehrsspezifischen Steuern und Gebühren genannt sowie deren zweckgebundene Verwendung mittels Fonds gefordert. Damit zielt die Beschlussempfehlung auf die institutionelle Absicherung der Abgaben aus dem Verkehr ab, die den Bedarf des Gesamtverkehrssystems im Übrigen bereits heute um mehr als das Doppelte übersteigen. Jahr für Jahr fließen über Mineralölsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Lkw-Maut rund 53 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt. Diese Summe entspricht rund 18 Prozent der Einnahmen des Bundeshaushalts 2014. Demgegenüber ergaben die Ausgaben in die gesamte Verkehrsinfrastruktur des Bundes in den vergangenen Jahren im Durchschnitt lediglich rund sieben Prozent. 1992 lag ihr Anteil noch bei über neun Prozent.⁴ Die Unterfinanzierung ist vor diesem Hintergrund auch Ergebnis politischer Prioritätensetzungen.⁵ Es erscheint deshalb zu kurz gegriffen, die Probleme der Finanzierung auf die Frage der Einnahmen oder der „richtigen“ Abgabenform zu reduzieren. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass die Probleme auf ein vermeintliches Einnahmedefizit reduziert werden und lediglich eine Abgabenerhöhung aus dem Straßenverkehr in Betracht gezogen wird.

¹ Bsp. Rheinbrücke A 1 und Rader-Hochbrücke A 7, dazu DVZ, Mindesthaltbarkeit überschritten, vom 26. Juni 2014.

² Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, [„Daehre-Kommission“] und Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, [„Bodewig-Kommission“].

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 39.

⁴ Vgl. <http://www.bundeshaushalt-info.de>; dem BMVI stehen im Haushaltsjahr 2015 insgesamt 23,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen rund 12,8 Mrd. Euro auf Investitionsausgaben. Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/09/2014-09-12-verkehrsetat-2015.html>.

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, 2014, S. 30.

2 Diskussion über Ausweitung der Nutzerfinanzierung

Die Gebührenfinanzierung soll Vorteile gegenüber der Nutzerfinanzierung aus Steuern aufweisen, da Steuern nicht zweckgebunden eingesetzt werden können. Auch wenn die Zwecksteuer eine Ausnahme markiert, so ist sie grundsätzlich jedoch möglich.⁶ Gemäß § 7 HGrG dürfen Einnahmen für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Bei der Straße ist dies in Art. 1 StrFinG (Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer) umgesetzt worden.⁷ Letztlich ist es eine politische Entscheidung, dass diese Zweckbindung jährlich in § 6 Abs. 8 des jährlichen Haushaltsgesetzes ausgehebelt wird.⁸ Die Gebühr (Maut) hat nur auf den ersten Blick den Vorteil einer unmittelbaren Zweckbindung, da die Mittelherhebung grundsätzlich gegenleistungsbezogen erfolgen muss. Die fehlende Sicherheit im heutigen Haushaltsverfahren hat sich nicht zuletzt in der Verwendungspraxis der Lkw-Maut gezeigt. Bei Veränderungen der für die Bundesfernstraßen zweckgebundenen Lkw-Maut-Einnahmen konnte der Haushaltsgesetzgeber mit einer entsprechenden Anpassung der weiteren für die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehenden Finanzmittel reagieren.⁹ Auch die diskutierte Ausweitung der Nutzergebührenfinanzierung unterläge aufgrund der heutigen Haushaltssystematik und den politischen Rahmenbedingungen den gleichen Einschränkungen wie die bestehende Lkw-Maut. Es erscheint plausibel, dass auch eine weitere Einnahmensteigerung ohne zugriffsfeste, zweckgebundene und über mehrere Jahre gesicherte Mittel in einem Finanzierungs-

kreislauf die Situation des Verkehrs nicht nachhaltig verbessern würde.

3 Niveau- und Verteilungsprobleme im Fernstraßenhaushalt

Für den Investitionsstau bei der Entwicklung und Erhaltung der Bundesfernstraßeninfrastruktur lassen sich hiernach grundsätzlich zwei Ursachen der heutigen Finanzierungspraxis identifizieren. Zum einen ist der Etat der Bundesfernstraßen strukturell unterfinanziert, was sich vor allem negativ auf die überregional bedeutsamen Vorhaben (Engpassbeseitigung) auswirkt. Zweitens besteht auch ein grundsätzliches Effizienzproblem bei der Verteilung und Bewirtschaftung der Mittel. Neben die Unterfinanzierung treten eine nicht ausreichende strategische Prioritätensetzung hinsichtlich der Verwendung der knappen Mittel sowie unsichere institutionelle Rahmenbedingungen im jährlichen Haushaltsverfahren. Die Probleme sind sowohl Folge eines Niveauproblems im Fernstraßenetat wie auch eines Verteilungs- und Effizienzproblems bei der Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Eine starke Zweckbindung bildet die entscheidende Voraussetzung für einen funktionierenden Finanzierungskreislauf, der sich am Bedarf ausrichtet und Planungssicherheit als Grundlage für eine effiziente Bewirtschaftung der Fernstraßen schafft.¹⁰ Im heutigen Verkehrshaushaltssystem herrscht gleichsam eine „Kannibalisierung“ zwischen den spezifischen Abgaben aus dem Verkehr vor, die ihren Ursprung auch in der Jährlichkeit des Bundeshaushalts hat.

II. Mittelbewirtschaftung im kameralem Haushalt

Die Regel der Jährlichkeit besitzt Verfassungsrang (Art. 110 GG) und bildet einen wichtigen Dreh- und Angelpunkt des Haushaltsrechts.

1 Inputorientierte Budgetierung

Aus der Jährlichkeit, der zeitlichen Begrenzung des beplanten Zeitraums, ergibt sich die Notwendigkeit einer jährlich wiederkehrenden Planung. Die wiederkehrende Planung wird ihrerseits flankiert durch eine zeitlich begrenzte Ausgaben- und Kreditermächtigung. Im jährlichen (kameralem) Haushaltssystem handeln Bund und Länder bei der

⁶ Vgl. § 7 S. 1 und 2 HGrG und § 8 S. 1 BHO; alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben – das sog. Non-Affektationsprinzip besitzt aber keinen Verfassungsrang.

⁷ Eine Zweckbindung eines Mineralölsteueranteils für einen bestimmten Ausgabezweck findet sich auch in § 5 RegG.

⁸ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013) § 6 Abs. 8 „Das nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes [...] für Zwecke des Straßenwesens gebundene Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu verwenden.“

⁹ T. BECKERS/J. KLATT/J. KÜHLING, Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen, 2011, S. 20.

¹⁰ Vgl. Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin, S. 6.

Mittelbewirtschaftung im Rahmen einer inputorientierten Budgetierung, sodass die Finanz- und Ressourcezuteilung nicht systematisch mit Leistungszielen verknüpft wird. In der Folge können die Anreize auf Kosten- und Leistungsseite auseinanderfallen. Nach dem Fälligkeitsprinzip sind ausschließlich Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Haushaltsjahres zu veranschlagen, nicht dagegen der zahlungsunwirksame Ressourcenverbrauch (Abschreibungen). Dies erschwert die Beschaffung von Informationen über den Output, d. h. über die geplanten und erzielten Leistungen, wenn sie erst nach Ablauf des betreffenden Jahres kassenwirksam werden. Ein Dilemma für die strategische Ausrichtung der Erhaltung der Straßen, da der monetäre Nutzen eines systematischen Erhaltungsmanagements oft erst über den gesamten Lebenszyklus zum Tragen kommt, während kurzfristig höhere Ausgaben etwa für Personal unmittelbar zu Buche schlagen.

Die inputorientierte Budgetierung ermöglicht somit grundsätzlich Flexibilität bei den Ausgaben und kann dazu führen, dass diese in ausgesuchten Bereichen über einen bestimmten Zeitraum begrenzt werden. Unter Umständen geschieht dies auch dann, wenn es mittelfristig nicht wirtschaftlich ist. Folgen dieser „Flexibilität“ sind bei Instandhaltung der Straßen und der personellen Ausstattung der Bauverwaltungen zu beobachten. Die Trennung nach Jahren kann somit kurzfristiges Denken bei der Bewirtschaftung der Mittel fördern. Dagegen wird eine auf langfristige Planungszusammenhänge ausgerichtete Sicht auf den Haushalt erschwert.

Andererseits ist allen verfassungsrechtlichen Haushaltsprinzipien gemeinsam, dass sie das Haushaltsbewilligungsrecht als wesentliches Instrument

der parlamentarischen Regierungskontrolle schützen.¹¹ Das Prinzip der Jährlichkeit besitzt für die parlamentarische Kontrolle der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung im kameralistischen System grundsätzlich eine große Bedeutung.¹² So erschwert das Prinzip der Trennung nach Jahren beispielsweise eine Lastenverschiebung in die Zukunft und zwingt den Haushaltsgesetzgeber, Ausgaben und Einnahmen für jedes Haushaltsjahr zur Deckung zu bringen. Abweichungen hiervon können nur die Ausnahme, nicht die Regel sein. Vorschläge, die in Richtung einer institutionalisierten Überjährigkeit, etwa in Form eines Sondervermögens, bzw. auf Fondslösungen zielen, bedürfen insoweit der Rechtfertigung.

2 Folgen für die Mittelbewirtschaftung

Die Folgen der inputorientierten Budgetierung können für die Bereitstellung der Bundesfernstraßen gravierend sein.¹³ Bund und Länder haben ein Interesse, trotz beschränkter Budgets ein möglichst großes Projektvolumen zu stemmen. Dies führt zur Anwendung des Maximalprinzips bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel auf Gesamtnetzebene. Allerdings besteht bei vielen Vorhaben keine Planungssicherheit ihrer Ausfinanzierung. Bereits heute sind mehr Projekte begonnen worden, als im Finanzplan gegenfinanziert sind. Die Folgen dieser Vorgehensweise sind „Bauen nach Kassenlage“ und eine „stückchenweise“ Realisierung von Kapazitätserweiterungen. Durch die Ausschreibungen kleiner Baulose und das Aufsplitten großer Baumaßnahmen nach Jahresscheiben können sich höhere Kosten bei geringerem Nutzen ergeben, wenn beispielsweise „Flaschenhälse“ bei wichtigen Kapazitätserweiterungen lediglich verschoben werden.

Erhaltungsmaßnahmen werden zugunsten von Neubeginnen im Aus- und Neubau aufgeschoben. Laut Bundesrechnungshof wurden in den vergangenen Jahren über zehn Prozent der eingeplanten Mittel nicht für den Erhalt verwendet.¹⁴ Einsparungen bei der Erhaltung können, über den gesamten Lebenszyklus betrachtet, zu höheren Kosten führen.

Die Personalsituation bei den Auftragsverwaltungen ist bereits heute so angespannt, dass sie nur noch über limitierte Ressourcen für Bau- und Planungsaufgaben verfügen.¹⁵ So konnte 2013 unter anderem das Land NRW rund 42 Mio. Euro aufgrund fehlender Planungskapazität nicht verbauen.¹⁶

¹¹ BVerfGE 119, 96 (119) m. w. N.

¹² H. KUBE, in: MAUNZ/DÜRIG, GG, Kommentar, Art. 110 II Rn. 133.

¹³ Vgl. Drucksache 276/14, Entschließung des Bundesrates „Verlässliche, planungssichere und auskömmliche Planungsfinanzierung im Bundesfernstraßenbau“ vom 10. Oktober 2014.

¹⁴ Bundesrechnungshof, Jahresbericht 2013 – Teil III, Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bemerkungen Nr. 38, „Entwicklung des Einzelplans 12“.

¹⁵ Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Konzeptdokument, 30.09.2013, S. 26.

¹⁶ DVZ, „Bund hat 2013 nicht alles Geld verbaut“, vom 06.02.2014.

Infrastrukturinvestitionen binden Finanzmittel für eine lange Zeit. Der große Zeitabstand zwischen Bedarfsfeststellung, Planung, Baureife, Baubeginn und Projektabschluss führt nicht nur zu Kostenunsicherheit, sondern erfordert auch eine kontinuierliche, auf mehrere Jahre angelegte Steuerung der Prozesse und einen mehrjährigen Planungshorizont. Dem werden die Jährlichkeit des Haushalts und die heutige Bewirtschaftung der Investitionsmittel nicht hinreichend gerecht.

III. Stärkung der allokativen und produktiven Effizienz

In der bestehenden Praxis werden die Investitionsmittel zu wenig strategisch und häufig nach Proporz und politischen Maßgaben zwischen den Ländern und innerhalb der Länder nach Regionen verteilt. Darunter leidet auch die effiziente Umsetzung der Maßnahmen, wenn diese nicht fertig geplant oder durchfinanziert sind. Anreize für eine lebenszyklusorientierte Betrachtung fehlen.

1 Fehlende Gesamtnetzorientierung

Bund und Auftragsverwaltungen stecken in einem „Gefangenendilemma“. Grundsätzlich wäre es gesamtstaatlich von Vorteil, die Ausgaben auf die Substanzerhaltung und überregional bedeutsame Projekte zu priorisieren, um zum Beispiel einen Engpass so schnell wie möglich vollständig zu beseitigen. Dagegen führt die mangelnde Planungs- und Finanzierungssicherheit im jährlichen Haushalt in Verbindung mit fehlenden institutionellen Spielregeln zu Kurzfristorientierung und zu einem Wettrennen der Regionen um die knappen Mittel.

Zudem liegt ein klassisches „Prinzipal-Agent“-Problem vor, d. h., es existiert eine Informationsasymmetrie zwischen Bund und Ländern, zum Beispiel über die Kosten der Leistungserstellung. Aus der Agenturtheorie lässt sich allgemein ableiten, dass die Agenten ihren Informationsvorsprung zu eigeninteressierten, d. h. opportunistischen Handlungsweisen nutzen.¹⁷ Die systemimmanente Verlagerung von Planungs- und Organisationsaufgaben auf die Auftragsverwaltung kann aufgrund der politischen Einflussnahme innerhalb der Länder dazu führen, dass diese eigenen Interessen Vorrang vor denen der Gesamtstaatsebene einnehmen.¹⁸ Diese Verhaltensannahme wird auch als Moral Hazard bezeichnet. Um diesem Effekt und den daraus

entstehenden Ineffizienzen entgegenzuwirken, müssen auf Bundesebene entsprechende organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden.

2 Priorisierung von Vorhaben nach klaren Regeln

Orientierung kann die Neukonzeption des Bundesverkehrswegeplans (BVWP 2015) geben, die unter anderem das Ziel einer besseren Priorisierung von Ausgaben verfolgt.¹⁹ Die allokativen Effizienz der Investitionen wird gestärkt, wenn die Verwendung der finanziellen Mittel in Richtung des größtmöglichen (verkehrlichen) Nutzens gelenkt wird.²⁰ Die Grundkonzeption des BVWP 2015 zielt mit der neu geschaffenen Kategorie „Vordringlicher Bedarf Plus (VB+)“ und einer ausdrücklichen Konzentration auf die Erhaltung auf die Stärkung der allokativen Effizienz ab. Aus- und Neubau sollen künftig streng am Bedarf orientiert sein und Vorhaben zur Engpassauflösung (VB+) prioritär umgesetzt werden, insofern sie ökologisch verträglich sind. Somit schafft der BVWP 2015 die Grundlage für den im Koalitionsvertrag von Union und SPD geforderten Vorrang für die Erhaltung sowie für überregional bedeutsame Vorhaben. Um die aufgezeigten Defizite bei der Finanzmittelbereitstellung und Bewirtschaftung zu überwinden, muss auch ein neuer institutioneller Rahmen hinzukommen, damit die Ausgabenpriorisierung im politischen Alltag nicht ausgehöhlt wird. Neben die allokativen muss die produktive Effizienz als Ziel treten.

¹⁷ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, vom 11.10.2004, S. 22 f.; C. FISCHER/T. WEIDMANN: Neuordnung der Auftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau, ZRP 2005, 57 (59).

¹⁸ Für die Länder stellt sich grundsätzlich ein doppeltes Agenturproblem, da die Länder nicht nur Auftragnehmer des Bundes sind, sondern auch die Interessen der eigenen Einwohner berücksichtigen müssen.

¹⁹ Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, S. 63 ff.

²⁰ Allokative Effizienz bedeutet, dass die Projekte mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) realisiert werden und Projekte, die einen NKV von weniger als eins aufweisen, nicht in die Bedarfsplanung aufgenommen werden. Vgl. dazu auch R. MELINA/E. BOCKMÜHL/M. HOLZHEY/M. RÜCKERT: Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, 2007, S. 23 ff.

3 Stärkung der produktiven Effizienz

Neben der allokativen Effizienz sollte die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung (produktive Effizienz) gestärkt werden, d. h., die gewünschte Qualität und Quantität müssen mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz erreicht werden. Dem wirken die beschriebenen distributiven Ziele der Verkehrspolitik entgegen. Bei der Verteilung der (knappen) öffentlichen Mittel ist der Anreiz zu berücksichtigen, alle relevanten politischen Gruppen und alle Regionen annähernd gleich zu behandeln. Dies kann auf Gesamtnetzebene zu Fehlallokationen durch starre Quoten und Proporz bei der Verteilung von Investitionen führen.²¹

Das ökonomische Prinzip der Sparsamkeit findet zwar auf der Projektumsetzungsebene Anwendung, was bedeutet, dass, bezogen auf die konkrete Maßnahme, die Auftragsverwaltungen das Ziel produktiver Effizienz verfolgen. Dagegen wirkt jedoch die fehlende Planungs- und Finanzierungssicherheit auf Gesamtnetzebene, sodass die Anreize auf Kosten- und Leistungsseite auseinanderfallen. Ziel sollte es sein, Finanzierung, Investition und Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme auf Gesamtnetz- und Projektebene einheitlich zu betrachten.

Durch die Jährlichkeit des Haushalts und der damit einhergehenden Kurzfristorientierung fehlen insbesondere Anreize für eine lebenszyklusorientierte Betrachtung. Zudem fehlen Anreize, eine effiziente Organisations- und Finanzierungsstruktur vorzuhalten, für die unter anderem eine adäquate personelle Ausstattung der Bauverwaltungen Voraussetzung wäre. Die fehlende Planungssicherheit und schwankende öffentliche Budgets führen zudem zu Unsicherheit über die Vorhaltung von Kapazitäten aufseiten der Bauwirtschaft, die sich negativ auf die Preise auswirken kann. Die sich aus der inputorientierten

Budgetierung ergebenden Probleme könnten durch eine outputorientierte Budgetierung gemindert werden, wenn hierbei Finanz- und Leistungsziele verbunden werden. Die Bewirtschaftung nach dem Primat der Jährlichkeit müsste einer mehrjährigen Betrachtungsweise und einer an den gesamten Lebenszykluskosten eines Investitionsprojekts orientierten Finanzierung weichen. Punktuell werden heute vergleichbare Strukturen mit am Lebenszyklus orientierter Betrachtungsweise und reduzierter Abhängigkeit von der Haushaltssituation über den Weg der Öffentlichen Privaten Partnerschaften (ÖPP) geschaffen.²² ÖPP sind Beispiele für einen geschlossenen Finanzierungskreislauf auf Projektebene.

In Richtung einer institutionalisierten Planungs- und Finanzierungssicherheit auf Gesamtnetzebene weisen deshalb Forderungen nach einer Fondslösung bzw. einem Sondervermögen für die Bundesfernstraßen. Entsprechende Vorschläge wurden bereits unter anderem von der Verkehrsministerkonferenz auf Grundlage der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unterbreitet.²³ Solange die Finanzierung des Verkehrs allerdings Teil des kameralen Bundeshaushalts bleibt, stellt sich die Frage, ob die unterschiedlichen Anreize auf Projekt- und Gesamtnetzebene unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten durch eine über mehrere Jahre planbare Bewirtschaftung der Mittel und klare institutionelle Rahmenbedingungen zusammengeführt werden können.

IV. Notwendige Diskussion über einen Finanzierungskreislauf Straße

Die mehrjährige Finanzierung bietet unabhängig von ihrer rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung grundsätzlich Vorteile, da sie die Grundlage für Transparenz über Kosten- und Leistungszusammenhänge bildet. Sie legt den Grundstein für finanzielle Planungssicherheit, indem eine zwischenjährliche Finanzmittelverschiebung im Haushalt ermöglicht wird. Dies wiederum ist die Basis für eine nach dem ökonomischen Prinzip der Sparsamkeit (Minimalprinzip) orientierte Bereitstellung der Infrastruktur. Speziell die Erhaltung könnte hier von profitieren, wenn durch die mehrjährige Festlegung der Investitionsmittel langfristige Erhaltungsstrategien implementiert werden können. Die Umsetzung dieses Gesichtspunktes ist dabei eine Frage der Haushaltstechnik bzw. -praxis.

²¹ Beispielhaft ist der sogenannte Königsteiner Schlüssel zu nennen, der ursprünglich zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen entwickelt wurde. Hiernach setzen sich die Zuweisungen zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.

²² Die Vorteilhaftigkeit des ÖPP-Ansatzes gegenüber der konventionellen Beschaffung wird unter anderem darin gesehen, dass ÖPP ein effizienteres Finanzmanagement ermöglicht, weil der Private die Möglichkeit hat, Finanzmittel zu den „richtigen“ Zeitpunkten während der Vertragslaufzeit bereitzustellen.

²³ Vgl. Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 02.10.2013 in Berlin, S. 7.

1 Überjährigkeit durch Verpflichtungsermächtigungen

Beim Vollzug der Haushalte arbeiten die Straßenbauverwaltungen heute mit Verpflichtungsermächtigungen (VE), um bei größeren Bauvorhaben eine überjährige Finanzierung herzustellen. Gemäß § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Eine Definition des Begriffs der Notwendigkeit findet sich weder im HGRG noch in der BHO, aber was der Haushaltsgesetzgeber im Einzelfall als notwendigen Grund erachtet, dürfte im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments im Zweifel großzügig auszulegen sein. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen müssen nicht nur begründet, sondern auch der Höhe nach notwendig sein. Dies entspricht der Vorgabe der wirtschaftlichen und sparsamen Bewirtschaftung der Mittel gemäß § 7 BHO bzw. dem ökonomischen Minimalprinzip.²⁴

Verpflichtungsermächtigungen werden in § 6 BHO als „Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren“ definiert. Verpflichtungsermächtigungen belasten folglich zukünftige Haushalte. Allerdings steht die auf die Verpflichtung erfolgende künftige Ausgabe quasi noch unter Vorbehalt. Die Verpflichtungsermächtigung erfasst nur die Auftragsvergabe, nicht jedoch die Leistung einer Ausgabe.²⁵ Für die daraus resultierende tatsächliche Ausgabe in einem späteren Haushaltsjahr müssen entsprechende Mittel im Haushaltsansatz eingestellt werden. Dieser wird allerdings erst für das betreffende Haushaltsjahr vom Haushaltsgesetzgeber festgelegt. Der daraus resultierende Nachteil der Verpflichtungsermächtigungen besteht darin, dass trotz parlamentarischer Festlegung keine garantierte Zugriffsfestigkeit und somit im Ergebnis alleine über Verpflichtungsermächtigungen keine ausreichende mehrjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit hergestellt wird.²⁶

2 Überjährigkeit durch Erklärung der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln (§§ 19, 45 BHO)

Die Übertragbarkeit ist für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (zum Beispiel § 11 Abs. 1 S. 2 BFStrMG) gesetzlich vorgeschrieben (§ 15 HGRG; § 19 Abs. 1 S. 1 BHO) und

kann auch durch das Haushaltsgesetz oder den Haushaltsplan angeordnet werden (§ 19 Abs. 1 S. 2 BHO). Bei zweckgebundenen Steuern kann die Bindung ohne weitere institutionelle Sicherung jedoch wie bereits erwähnt jederzeit durch das Haushaltsgesetz ausgehebelt werden. Allerdings wurde in der Vergangenheit auch die gesetzliche Zweckbindung der Lkw-Maut wiederholt durch die aufgezeigte „Kannibalisierung“ mit allgemeinen Steuern umgangen. Als großer Nachteil erwies sich in der Vergangenheit zudem, dass das Bundesministerium der Finanzen seine Zustimmung zur Inanspruchnahme von nicht flexibilisierten Ausgabebereiten grundsätzlich davon abhängig machte, dass Haushaltsmittel in gleicher Höhe innerhalb des Verfügungsrahmens des nächstfolgenden Haushaltsjahrs kassenmäßig eingespart wurden. Eine Konsequenz war das sogenannte Dezemberfieber.

Mit dem Haushalt 2014 wird erstmals eine erweiterte Überjährigkeit eingeführt, sodass Investitionsmittel, die in einem Haushaltsjahr nicht genutzt werden können, ab sofort auch im Folgejahr ungekürzt bereitstehen. Dies ermöglicht eine zwischenjährliche Finanzmittelverschiebung. Bei der Erklärung der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln kommen die Vorteile der „überjährigen Planungs- und Finanzierungssicherheit“ dennoch nur eingeschränkt zum Tragen, da die Mittel maximal bis zum Ende des übernächsten Haushaltsjahres zur Verfügung stehen und Maßnahmen des Haushaltsvollzugs (zum Beispiel Sperrung nach § 41 BHO) ohne eine weitere Sicherung voll durchgreifen können. Dennoch wird hierdurch ein wichtiger erster Schritt zu einer verbesserten Planungs- und Finanzierungssicherheit eingeleitet.

3 Veranschlagung der Mittel zur Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 S. 2 BHO)

Einen Schritt weiter geht die Veranschlagung der Mittel zur Selbstbewirtschaftung. Das Vorgehen kommt in Betracht, wenn hierdurch eine sparsame – und wirtschaftliche (§ 7 Abs. 1 BHO) – Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Abs. 2 S. 1 BHO).

²⁴ Vgl. K. von LEWINSKI/D. BURBAT, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, 2013, § 6 Rn. 4.

²⁵ Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Konzeptdokument, 30.09.2013, S. 22.

²⁶ Konzeptdokument (o. Fußn. 25), S. 21.

Selbstbewirtschaftungsmittel (§ 15 Abs. 1 S. 2 BHO) sind Ausgabeermächtigungen, die über das laufende Haushaltshaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen. Solcherart „Reste“ werden automatisch gebildet und in die kommenden Haushaltsjahre übertragen. Damit weicht die Selbstbewirtschaftung vom Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 110 Abs. 2 GG, § 11 Abs. 1 BHO) und dem daraus folgenden Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 BHO) ab. Bei der Bewirtschaftung aufkommende (Mehr-)Einnahmen (zum Beispiel die Lkw-Maut) fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu (§ 15 Abs. 2 S. 3 BHO). Bei der Selbstbewirtschaftung kommen die Vorteile einer überjährigen Planbarkeit und Finanzierungssicherheit für mehrere Jahre zum Tragen. Die Selbstbewirtschaftung tangiert hierdurch Haushaltsgrundsätze. So werden das Budgetrecht des Parlaments sowie die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug des BMF eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass aufgrund ihrer zeitlich unbegrenzten Verfügbarkeit die Selbstbewirtschaftungsmittel den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen könnten, wodurch der Grundsatz der Haushaltseinheit (Art. 110 Abs. 1 GG) beeinträchtigt würde.²⁷ Noch deutlicher treten diese Vorbehalte bei Vorschlägen zu haushaltsfernen („unabhängigen“) Fondslösungen nach dem Vorbild der österreichischen ASFiNAG zutage. Diesem Vorbehalt könnte durch eine temporäre haushaltsnahe Lösung begegnet werden, wie sie bei den Bundesschienenwegen mit der mehrjährigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuVF) Schiene in Teilen bereits umgesetzt wurde. Während einem haushaltsunabhängigen Fernstraßenfonds die Einnahmen in aller Regel unmittelbar zufließen, werden die Mittel bei haushaltsnahen („abhängigen“) Lösungen über Finanzierungsvereinbarungen und gesetzliche Festlegungen weiterhin über den Bundeshaushalt zugeleitet.

V. Institutionelle Ausgestaltung eines Finanzierungskreislaufs

Haushaltsnahe Lösungen nicht außer Acht zu lassen erscheint vor dem Hintergrund haushaltsrechtlicher und haushaltspolitischer Prinzipien geboten. Haushaltsunabhängige Fondslösungen beschneiden neben den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundesministeriums der Finanzen im Haushaltsvollzug insbesondere das Budgetrecht

des Parlaments dauerhaft. Dieser Paradigmenwechsel erschwert bislang die politische Durchsetzung solcher Modelle erheblich, wie die Diskussion der vergangenen 15 Jahre gezeigt hat. Für diesen Befund spricht auch, dass entsprechende Vorschläge von der Pällmann-Kommission und zuletzt der Bodewig-Kommission bislang keinen Eingang in die Koalitionsvereinbarung einer Bundesregierung gefunden haben.²⁸ Dagegen legt der Koalitionsvertrag fest, dass „im Bundeshaushalt“ für überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit die „notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen“ geschaffen werden sollen.²⁹

1 Schrittweises Vorgehen führt zum Ziel

Zielführend erscheinen schrittweise Lösungen, die zunächst eine bessere Planbarkeit der Mittelbereitstellung über einen definierten Zeitraum zum Ziel haben. Ferner muss es der Verkehrspolitik gelingen, die Vorteile der überjährigen Finanzierung durch transparente Strukturen und klare „Spielregeln“, etwa bei der Ausfinanzierung prioritärer Projekte, nachzuweisen. Ein Schritt in Richtung Transparenz stellt die ab 2016 vorgesehene Abwicklung aller Zahlungen für den Fernstraßenbau über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) dar. Dies ermöglicht Transparenz über Projektkosten im Bundeshaushalt und kann die Glaubwürdigkeit des Verkehrs gegenüber der Haushaltspolitik stärken. Kurzfristig kann Transparenz über Kosten- und Leistungen bei einzelnen Projekten geschaffen werden. Mittelfristig können Kennzahlen und Vergleichswerte als Datengrundlage für eine Anlagenbuchhaltung generiert und in Richtung des strategischen Erhaltungsmanagements weiterentwickelt werden.

2 ADAC-Lösungsansatz „Auto finanziert Straße“

Das Modell „Auto finanziert Straße“ ist im Prinzip eine haushaltsabhängige Fondslösung für die Bundesfernstraßen, die auf vertraglichen Vereinbarungen in Verbindung mit gesetzlichen Zuweisungen von Mitteln beruht. Hierzu gehört neben einer

²⁷ Bundesrechnungshof, Leitsatz 09/03, Selbstbewirtschaftungsmittel insbesondere imwendungsbereich, S. 2 f.

²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode, Drucksache 18/425, S. 5.

²⁹ Vgl. Koalitionsvertrag (o. Fußn. 3), S. 40

klaren strategischen Priorisierung der Ausgaben auch eine mehrjährige verbindliche Verstetigung der Mittel im Haushalt. Die vorgeschlagenen Umsetzungsschritte greifen damit die drei wesentlichen Punkte der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion auf: (1) Prioritäten bei Erhalt, Neu- und Ausbau mittels verbindlicher Programmplanung setzen, (2) mehrjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit schaffen, (3) starke Zweckbindung der Nutzerabgaben.

Der Bund legt die hierfür notwendige langfristige Programmplanung fest, die vom Parlament verabschiedet wird. Die Finanzmanagementaufgabe zur Umsetzung der Programmplanung wird an einen Fernstraßenfonds übertragen. Dieser stellt sicher, dass Leistungsbereich und Finanzwirtschaft eine Einheit bilden.

umfang für verkehrlich bedeutsame Projekte und die Erhaltung des Bestandsnetzes grundsätzlich nicht infrage stehen.

VI. Fazit

Letztlich müssen beide Probleme der Fernstraßenfinanzierung, das Niveau- und das Verteilungs- bzw. strukturelle Effizienzproblem, angegangen werden. Es besteht ein grundsätzlicher Konsens, dass die zur Verfügung gestellten Mittel insgesamt erhöht werden müssen, aber auch eine bessere Ausgabenpriorisierung zu Gebote steht. Ebenfalls weitgehende Einigkeit besteht hinsichtlich des Ziels, durch Überjährigkeit bessere Planungs- und Finanzierungssicherheit und hiermit mehr Effizienz bei Finanzierung und Bau der Infrastruktur zu erreichen. Teilweise wird vertreten, dies könne nur durch ein vollständiges Herauslösen der Bundesfernstraßenfinanzierung aus dem Bundeshaushalt erfolgen. Da diese Vorschläge teilweise starken Bedenken der Haushaltspolitik begegnen, sind auch Wege vorstellbar, dies zunächst schrittweise innerhalb des bestehenden Haushaltssystems zu erreichen und die Vorteilhaftigkeit einer mehrjährigen Bewirtschaftung in Form geschlossener Finanzierungskreisläufe nachzuweisen. Deshalb kann es zum jetzigen Zeitpunkt zielführend sein, eine haushaltsabhängige Lösung in Form eines „haushaltsnahen Fonds“ anzustreben. Damit entstünde ein Kreislauf, der einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Nutzung der Straßen und Verwendung der Mittel herzustellen ermöglicht. Dagegen sind aus haushaltspolitischer Sicht nur geringe Nachteile gegeben, wenn die Finanzmittel in einer Übergangszeit zeitlich begrenzt fixiert werden. Auch bei schlechter Haushaltslage sollte der Ausgaben-

Prof. Dr. Thorsten Siegel,
Freie Universität Berlin

Das neue Vergaberecht

I. Einleitung

Das europäische Vergaberecht ist im Jahre 2014 grundlegend novelliert worden. In dem Beitrag werden die wichtigsten Änderungen im Überblick dargestellt. Nach einer einleitenden Skizzierung der bisherigen Rechtslage (siehe II.) und einem Überblick über die neuen Vergabe-Richtlinien (siehe III.) folgen Abschnitte über den Ablauf des Vergabeverfahrens (siehe IV.) sowie zur Zuschlagserteilung (siehe V.). Nach einer Bewertung der neuen Regelungen zu In-House-Geschäften und In-State-Geschäften (siehe VI.) schließt der Beitrag mit einem ausblickenden Fazit (siehe VII.).

II. Bisherige Rechtslage

1 Unionsrecht

a) Die europäischen Vergaberichtlinien

Das Vergaberecht wird auf Unionsebene bislang geprägt durch das Legislativpaket aus dem Jahre 2004.¹ Dieses bestand aus zwei Richtlinien, der allgemeinen Vergabekoordinierungs-Richtlinie 2004/18/EG für öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge² sowie der Sektoren-Richtlinie 2004/17/EG.³ Der Grundgedanke der Sektoren-Richtlinie liegt in der Schaffung eines „abgespeckten“ Vergaberechts für bestimmte Sektoren, die immer noch staatlich geprägt und damit noch nicht endgültig „im Wettbewerb angekommen“ angekommen sind. Zu diesen zählen die Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste. Im Jahre 2009 gesellte sich die besondere Richtlinie 2009/81/EG für den Verteidigungssektor⁴ hinzu. Der tiefere Grund für diese Sonderregelung liegt in dem Spannungsverhältnis zwischen dem vergaberechtlichen Transparenzgebot einerseits und den Geheimhaltungsinteressen im Verteidigungssektor andererseits. Für das EU-Vergaberecht bedeutsam ist weiterhin die Verordnung 1370/2007 für öffentliche Personenverkehrsdienste.⁵ Diese bewegt sich im Schnittstellenbereich zwischen Vergaberecht und Beihilferecht und unterstellt die – als grundsätzlich förderungs-

würdig erachteten – Personenverkehrsdienste einem spezifischen Vergaberechtsregime.⁶ Flankiert werden die materiellen Vergaberechtslinien 2004/18/EG und 2004/17/EG von den beiden Rechtsmittel-Richtlinien 89/335/ EWG⁷ und 92/13/ EWG⁸. Deren spezifisches Merkmal ist ein besonderes Nachprüfungsverfahren, welches (voraussichtlich) unterlegene Mitbieter vor der Zuschlagserteilung einleiten können. Dieses ist im Vergleich zu den herkömmlichen Rechtsbehelfen besonders effektiv ausgestaltet. Denn vor der Erteilung des Zuschlags sind die Mitbieter über den voraussichtlich erfolgreichen Bieter sowie über die Gründe ihrer Nichtberücksichtigung zu informieren.⁹

b) Die Bedeutung der Grundfreiheiten

Der Anwendungsbereich der zentralen Vergaberechtslinie 2004/18/EG wird geprägt durch das Erreichen sog. Schwellenwerte. Die Höhe dieser ge-

¹ Übersicht bei J. 6, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2013, § 9 Rn. 2 f.

² Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. L 134/114.

³ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.3.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. L 134/1.

⁴ Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.7.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG, ABl. L 216/76.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107 des Rates, ABl. L 215/1.

⁶ H. ZUCK, in: ZIEKOW/VÖLLINK (Hrsg.), Vergaberecht, 2. Aufl. 2013, Art. 5 VO 1370 Rn. 3.

⁷ Richtlinie 89/665/EWG v. 21.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, ABl. L 395/33, (vor der Neufassung 2014) zuletzt geändert durch 2007/66/EG v. 11.12.2007, ABl. L 335/31.

⁸ Richtlinie 92/13/EWG des Rates v. 25.2.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, ABl. L 76/14, (vor der Neufassung 2014) zuletzt geändert durch 2007/66/EG v. 11.12.2007, ABl. L 335/31.

⁹ Umgesetzt in § 101a GWB.

schätzten Auftragssummen lag zuletzt bei 5.186.000 Mio. € für öffentliche Bauaufträge und grundsätzlich¹⁰ 207.000 € für öffentliche Dienstleistungs- und Lieferaufträge.¹¹ Der Grund für diese Höhe liegt in einer Anpassung an das internationale WTO- Government Procurement Agreement (GPA), welches am 6. April 2014 in Kraft getreten ist.¹² Allerdings waren Dienstleistungskonzessionen, bei denen das wirtschaftliche Risiko zur Erbringung einer Dienstleistung nicht in der staatlichen Hand, sondern beim Unternehmer lag, grundsätzlich nicht erfasst von den Vergabe-Richtlinien. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Vergabe-Richtlinien, also insbesondere bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte sowie bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, waren und sind jedoch die primärrechtlichen Grundfreiheiten einschlägig. Aus ihnen hat der Europäische Gerichtshof in einer langen Rechtsprechungslinie bestimmte Vergabegrundsätze abgeleitet, die ein Mindestmaß an Wettbewerb, Gleichbehandlung, Transparenz und Rechtsschutz gewähren sollen. Im Ergebnis führte dies zu einem „Vergaberecht light“.¹³ Zugleich kommt darin die Funktion der Grundfreiheiten als „Auffangordnung“ zum Ausdruck.¹⁴

2 Die Zweiteilung des nationalen Vergaberechts

a) Das Kaskadenprinzip

In der Bundesrepublik Deutschland waren die zentralen vergaberechtlichen Bestimmungen zunächst im Haushaltsrecht geregelt und dienten der Schonung öffentlicher Ressourcen (sog. „haushaltsrechtliche Lösung“). Im Anwendungsbereich der europäischen Vergaberichtlinien (siehe II. 1 a)) stand hingegen die Wahrung des Wettbewerbs im Mittelpunkt (sog. „wettbewerbsrechtliche Lösung“). Diese unterschiedliche Zielrichtung hat zu einer grundlegenden Zweiteilung des Vergaberechts geführt.¹⁵ Diese Zweiteilung führt insbesondere zu einer unterschiedlichen Rechtslage oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte: Ab Erreichen der Schwellenwerte gilt im Bereich des allgemeinen Vergaberechts – die Besonderheiten im Sektoren-, Verteidigungs- und der Personenverkehrsdienste können in diesem Überblick keine Berücksichtigung finden – das sog. Kaskadenprinzip. Danach sind die Rechtsgrundlagen stufenförmig aufgebaut. An der Spitze stehen die gesetzlichen Bestimmungen der §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die zweite Stufe der Kaskade bildet die Vergabeordnung (VgV), die als

Rechtsverordnung aufgrund der Ermächtigung in § 127 GWB erlassen wurde. Auf der dritten Stufe mit dem höchsten Konkretisierungsgrad stehen die Verdingungsordnungen (VOB, VOL und VOF), die inzwischen als Vergabe- und Vertragsordnungen bezeichnet werden. Aufgrund einer statischen Verweisung in §§ 4-6 VgV partizipieren die Vergabe- und Vertragsordnungen insoweit an der Rechtsnatur der VgV und weisen selbst die Rechtsnatur einer Rechtsverordnung auf.

b) Rechtslage im Unterschwellenbereich

Grundlegend anders verhält es sich außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Vergaberichtlinien und damit insbesondere im Unterschwellenbereich. Hier finden §§ 97 ff. GWB gemäß dessen § 100 keine Anwendung. Deshalb gilt insoweit auch die aufgrund des GWB erlassene VgV nicht, und schließlich greifen auch die Verweisungen der §§ 4 bis 6 VgV auf die Vergabe- und Vertragsordnungen nicht ein. Allerdings enthalten die Vergabe- und Vertragsordnungen auch Abschnitte zu Vergaben außerhalb des EU-Vergaberechts. Da diese Abschnitte regelmäßig durch Verwaltungsvorschriften für verbindlich erklärt werden, tragen sie insoweit ebenfalls den Charakter einer Verwaltungsvorschrift. Gerade im Unterschwellenbereich behalten zudem die haushaltsrechtlichen Bestimmungen – insbesondere § 55 BHO bzw. § 55 der LHOen – ihre Bedeutung. Schließlich kommen die Vergabegesetze einiger Länder insbesondere zur Mittelförderung im Unterschwellenbereich besonders zum Tragen.¹⁶

¹⁰ Für Vergaben oberster Bundesbehörden abweichend 134.000 €, im Sektorenbereich abweichend 414.000 €.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 der Kommission v. 13.12.2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, ABL. L 335/17.

¹² Hierzu C. PITSCHAS, Die schrittweise Weiterentwicklung des „Agreement on Government Procurement“ (GPA 2012), VergabeR 2014, S. 255 ff.

¹³ M. BURGI, Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen: Verfahren, Vergabekriterien, Rechtsschutz, NZBau 2005, 610, 613.

¹⁴ T. SIEGEL, Die Grundfreiheiten als Auffangordnung im europäischen und nationalen Vergaberecht, EWS 2008, S. 66 ff.

¹⁵ J. PIETZCKER, Die Zweiteilung des Vergaberechts, 2001.

¹⁶ Abgedruckt bei Vergaberecht, Beck-Texte im DTV, 17. Aufl. 2015, S. 297 ff.

III. Die neuen Vergaberichtlinien im Überblick

1 Entstehung und Ziele

Das aktuelle EU-Legislativpaket besteht aus drei Richtlinien, nämlich der neuen allgemeinen Vergaberichtlinie 2014/24/EU (im Folgenden VRL)¹⁷, der neuen Sektoren-Vergaberichtlinie 2014/25/EU (im Folgenden SRL)¹⁸ sowie der – völlig neu geschaffenen – Richtlinie 2014/23/EU zur Vergabe von Konzessionen (im Folgenden KVR)¹⁹. Zentrale Ziele sind neben der „klassischen“ Konkretisierung der Grundfreiheiten²⁰ die Modernisierung und Fortentwicklung des EU-Vergaberechts.²¹ In der neuen SRL sollen die Sektoren im Vergleich zur bisherigen Rechtslage stärker dem allgemeinen Vergaberechtsregime angenähert werden. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten künftig die Möglichkeit, einen Sektor unmittelbar dem Wettbewerb auszusetzen.²² Die Ergänzung der materiellen Richtlinie durch die – allerdings teilweise neu gefassten –

Rechtsmittel-Richtlinien bleibt bestehen, ebenso das Sonderrecht für Verteidigungssektor und Personenverkehrsdienste.

Die neuen Vergaberichtlinien können auf eine lange und komplizierte Entstehungsgeschichte zurückblicken. Umstritten waren insbesondere die Regelungsdichte²³ sowie die Ausnahmen vom Anwendungsbereich²⁴. Besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang die Erwägungsgründe. Sie fungieren schon lange nicht mehr als die schlichte Darlegung von Motiven, die sie ja nach ihrer Bezeichnung eigentlich sein sollten, sondern als Ergänzungen und Konkretisierungen der Richtlinien-Artikel. In den neuen Vergaberichtlinien erreicht diese Entwicklung aber einen vorläufigen Höhepunkt. Die neuen Richtlinien sind grundsätzlich bis zum 18. April 2016 umzusetzen.²⁵ Allerdings sehen die Richtlinien für einzelne Bestimmungen eine spätere Umsetzungsfrist vor, insbesondere für den Bereich der elektronischen Vergabe.²⁶

2 Die neue Konzessions-Vergaberichtlinie (KVR)

Die Schaffung der neuen Konzessions-Vergaberichtlinie (KVR) stellt eine der bedeutsamsten Änderungen dar.²⁷ Denn bislang enthielt das EU-Vergaberecht grundsätzlich keine Regelung für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Deshalb waren auch insoweit die Ableitungen aus den Grundfreiheiten einschlägig (siehe I. 1 b)). Dies führte zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Ein erklärtes Ziel der neuen KVR ist daher die Schaffung von mehr Rechtssicherheit.²⁸ Sie knüpft überwiegend an die ergangene Rechtsprechung des EuGH an²⁹ und kann daher in weiten Teilen als „geronnene Rechtsprechung“ bezeichnet werden. Der Begriff der der Konzessionen wird definiert in Art. 5 Nr. 1 lit. a und b KVR und dadurch geprägt, dass der Unternehmer das wirtschaftliche Risiko der Leistungserbringung trägt. In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH ist der Begriff der Konzession jedoch eng auszulegen und in Zweifelsfällen zu verneinen.³⁰ In der KVR werden Baukonzessionen und Dienstleistungskonzessionen grundsätzlich einheitlich geregelt. Besondere Erwähnung verdient, dass in Art. 46 ff. KVR auch die Rechtsmittel-Richtlinien neu gefasst werden und auf die KVR verweisen. Deshalb wird hier künftig ebenso wie bei sonstigen Vergaben ab Erreichen der Schwellenwerte ein Nachprüfungsverfahren möglich sein.³¹

¹⁷ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.2.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94/65.

¹⁸ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.2.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, ABl. L 94/243.

¹⁹ Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.2.2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. L 94/1.

²⁰ Erwägungsgrund Nr. 1 VRL und Erwägungsgrund Nr. 2 SRL.

²¹ Erwägungsgrund Nr. 2 VRL und Erwägungsgrund Nr. 4 SRL. Bei der KVR steht vor allem die Schaffung von Rechtssicherheit im Mittelpunkt, vgl. Erwägungsgrund Nr. 1 KVR.

²² Art. 34 und 35 SRL.

²³ So weist die VRL 178 Seiten auf, die SRL 132 Seiten, die KVR 64 Seiten (jeweils inklusive der Anhänge).

²⁴ Am Beispiel der Rettungsdienste C. ANTWEILER, Ausschreibungspflicht und „Bereichsausnahme“ bei der Vergabe von Rettungsdienstleistungen, VergabeR 2015, S. 275 ff.

²⁵ Art. 90 Abs. 1 VRL, Art. 106 Abs. 1 SRL, Art. 51 KVR.

²⁶ Art. 90 Abs. 2 VRL, Art. 106 Abs. 2 SRL.

²⁷ Hierzu C. BRAUN, Die neue Konzessionsrichtlinie, in: SOUDRY/HETTICH (Hrsg.), Das neue Vergaberecht, 2014, S. 155 ff.; T. SIEGEL, Der neue Rechtsrahmen für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, VergabeR 2015, S. 265 ff.

²⁸ Erwägungsgrund Nr. 1 KVR

²⁹ Erwägungsgründe Nr. 4 und 18 KVR.

³⁰ ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 20 mwN.

³¹ SIEGEL (o. Fußn. 27), S. 265 (271).

3 Relevanz der Schwellenwerte

Auch die neuen Vergaberichtlinien sind erst ab Erreichen der Schwellenwerte einschlägig. Diese liegen im Geltungsbereich der allgemeinen VRL (auch) künftig bei 5.186.000 € für öffentliche Bauaufträgen (ohne Mehrwertsteuer), für Liefer- und Dienstleistungsaufträge grundsätzlich bei 207.000 €. ³² Der Schwellenwert für Konzessionen beträgt gemäß Art. 8 Abs. 1 KVR künftig einheitlich für Bau- und Dienstleistungskonzessionen 5.186.000 €. Werden diese Schwellenwerte nicht erreicht, so bleibt es bei der bisherigen Rechtslage (siehe II. 1 b) und II. 2 b)).

IV. Vergabeverfahren nach der allgemeinen VRL

1 Übersicht über die Verfahrensarten

Die Verfahrensarten nach der allgemeinen VRL sind geregelt in deren Art. 26 ff. ³³ Danach sind als Grundverfahrensarten nach wie vor das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren sowie das Verhandlungsverfahren vorgesehen. Das offene Verfahren wird geprägt durch die öffentliche Aufforderung zur Angebotsabgabe und unbegrenzte Anzahl von möglichen Bietern. Im nicht offenen Verfahren erfolgt zunächst die öffentliche Teilnahmeaufforderung, sodann die sich anschließende Angebotsaufforderung an eine beschränkte Anzahl aus dem Bewerberkreis. Schließlich kann im Verhandlungsverfahren direkter Kontakt mit einem oder mehreren ausgewählten Unternehmen hergestellt werden. ³⁴

Hinzu gesellen sich in bestimmten Konstellationen besondere Verfahren. Bereits im Legislativpakt aus dem Jahre 2004 geschaffen und nunmehr beibehalten wurde der Wettbewerbliche Dialog. ³⁵ Er kann bei besonders komplexen Aufträgen gewählt werden und erfasst typischerweise viele Fälle der Public Private Partnership. Im Wettbewerblichen Dialog erfolgt zunächst eine Aufforderung zur Teilnahme, sodann werden Verhandlungen mit ausgewählten Unternehmen über Einzelheiten des Auftrags geführt. Neu ist hingegen die in Art. 31 VRL geregelte Innovationspartnerschaft. ³⁶ Diese dient der Beschaffung eines innovativen Produkts/einer innovativen Leistung, die noch nicht am Markt vorhanden ist. ³⁷ Da hier das Produkt/die Leistung durch den oder die Teilnehmer im Beschaffungsverfahren erst noch entwickelt werden soll, setzt die Innovationspartnerschaft im Vergleich zum Wettbe-

werblichen Dialog in einem noch früheren Stadium an. Hier bleibt abzuwarten, wie sich diese neue Verfahrensart in dem doch regelmäßig auf Standardisierung angelegten Vergaberecht bewähren wird oder ob die Vorstellungen des europäischen Gesetzgebers nicht zu optimistisch sind.

2 Wahl der richtigen Verfahrensart

Bei der Wahl der richtigen Verfahrensart im Einzelfall war bislang anerkannt, dass das offene Verfahren den Vorrang gegenüber dem nicht offenen Verfahren und dem Verhandlungsverfahren genießt. ³⁸ Diese Wertung ist zwar nicht explizit der Richtlinie 2004/18/EG entnehmen. Der Grund für den Vorrang des offenen Verfahrens liegt jedoch darin, dass das EU-Vergaberecht vom Wettbewerbsgedanken geprägt wird und der Wettbewerb beim offenen Verfahren wegen der unbeschränkten Bewerberzahl am Stärksten ausgeprägt ist. Dieser Einschätzung hat sich der nationale Gesetzgeber in § 101 Abs. 7 Satz 1 GWB angeschlossen. Auch Art. 26 Abs. 2 VRL normiert nunmehr ebenfalls keinen expliziten Vorrang des offenen Verfahrens. Hieraus wird überwiegend die Gleichrangigkeit des offenen und des nicht offenen Verfahrens abgeleitet. ³⁹ Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Vergaberichtlinien insbesondere der Verwirklichung der Grundfreiheiten dienen. ⁴⁰ Und diese sind wiederum im Zweifel auf einen größeren Wettbewerb ausge-

³² Art. 4 VRL. Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch den zentrale Regierungsbehörden ist der niedrigere Schwellenwert von 134.000 € beibehalten worden, ebenso der höhere Schwellenwert von 414.000 € im Sektorenbereich (vgl. Art. 15 SRL).

³³ Zum Verfahren nach der KRL SIEGEL (o. Fußn. 27), S. 265 (269).

³⁴ Überblick bei ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 69.

³⁵ Art. 30 VRL und Art. 48 SRL. Zum Wettbewerblichen Dialog A. KLIMISCH/C. EBRECHT, Stellung und Rechte der Dialogteilnehmer im wettbewerblichen Dialog, NZBau 2011, S. 203 ff.

³⁶ Ebenso Art. 49 SRL.

³⁷ Erwägungsgrund 49 VRL.

³⁸ ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 71.

³⁹ L. HETTICH, in: SOUDRY/HETTICH (Hrsg.), Das neue Vergaberecht, 2014, S. 25. Auch § 119 Abs. 2 des GWB-Gesetzesentwurfs v. 8. Juli 2015 (abrufbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Oeffentliche-Auftraege-und-Vergabe/reform-des-Vergaberechts.html>, aufgerufen am 31.7.2015) geht von einer Wahlmöglichkeit zwischen offenem und nicht offenem Verfahren aus.

⁴⁰ Erwägungsgrund 1 VRL.

richtet.⁴¹ Dies spricht im Ergebnis dafür, den Vorrang des offenen Verfahrens beizubehalten. Unabhängig davon werden die Anwendungsfelder des Verhandlungsverfahrens in Art. 32 VRL im Vergleich zur bisherigen Rechtslage etwas – wenn auch nicht gravierend – ausgeweitet.⁴²

3 E-Vergabe

Besonderheiten bestehen im Hinblick auf die elektronische Vergabe (E-Vergabe). Diese bildet zwar keine eigene Verfahrensart, führt jedoch zu einer erheblichen Modifizierung des herkömmlichen Verfahrens. Bislang waren elektronische Auktionen lediglich optional vorgesehen.⁴³ Künftig werden die öffentlichen Auftraggeber gemäß Art. 22 i. V. m. Art. 53 VRL grundsätzlich zur elektronischen Kommunikation verpflichtet.⁴⁴ Allerdings sehen die Neuregelungen für Teilbereiche Ausnahmen vor.⁴⁵ Zudem besteht für die verpflichtende E-Vergabe gemäß Art. 90 Abs. 2 VRL eine im Vergleich zu den sonstigen Bestimmungen der VRL verzögerte Umsetzungsfrist bis zum 18. Oktober 2018.⁴⁶

⁴¹ Auch in Erwägungsgrund 1 VRL wird ausdrücklich auf die Wettbewerbsausrichtung des Vergaberechts abgestellt. Zu den auch ökonomischen und soziologischen Gründen für den Vorrang des offenen Verfahrens bzw. der Öffentlichen Ausschreibung N. OTTER/T. SIEGEL/M. WEBER, Der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung im Vergabewesen, V & M (Verwaltung & Management), 2007, S. 94 ff.

⁴² HETTICH (o. Fußn. 39), S. 31 f.

⁴³ Art. 54 Abs. 1 der RL 2004/18/EG.

⁴⁴ Ebenso Art. 40 SRL. Hierzu M. WANKMÜLLER, Die elektronische Auftragsvergabe nach den neuen EU-Vergaberichtlinie, in: SOURDY/HETTICH (Hrsg.), Das neue Vergaberecht, 2014, S. 213 (223 ff.).

⁴⁵ WANKMÜLLER (o. Fußn. 44), S. 213 (232 ff.).

⁴⁶ Ebenso Art. 106 Abs. 2 SLR. Hingegen ist E-Vergabe im Bereich der neuen Konzessionsrichtlinie optional ausgestattet, SIEGEL (o. Fußn. 27), S. 265 (269).

⁴⁷ Zur vergleichbaren Regelung des Art. 82 SRL siehe H.-P. MÜLLER, Die neue Sektorenrichtlinie, in: SOURDY/HETTICH (Hrsg.), Das neue Vergaberecht, 2014, S. 105 (149). Zur besonderen Lage nach Art. 41 KVR SIEGEL (o. Fußn. 27), S. 265 (270).

⁴⁸ Art. 67 Abs. 2 Uabs. 3 und Erwägungsgrund Nr. 90 VRL.

⁴⁹ Art. 67 Abs. 2 Uabs. 1 Lit. a VRL.

⁵⁰ Übersicht bei ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 62 ff.

⁵¹ EuGH, VergabeR 2012, S. 569 ff. – Max HAVELAAR. Hierzu T. SIEGEL: Wie fair ist das Vergaberecht? VergabeR 2013, S. 370 ff.

⁵² Siehe auch Erwägungsgrund Nr. 97 VRL.

⁵³ Art. 67 Abs. 3 VRL.

⁵⁴ Zu den Grenzen etwa EuGH, VergabeR 2015, S. 28 ff. – Bundesdruckerei.

⁵⁵ Art. 12 VRL, Art. 28 SRL, Art. 17 KVR.

V. Zuschlag nach der allgemeinen VRL

1 Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien sind nunmehr in Art. 67 VRL geregelt.⁴⁷ Nach Art. 67 Abs. 1 VRL ist der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen. Zwar ist es nach wie vor zulässig, auf den Preis als alleiniges Kriterium als alleiniges Zuschlagskriterium abzustellen.⁴⁸ Gleichwohl lässt sich der Richtlinien-systematik eine Tendenzentscheidung für das Wirtschaftlichkeitsprinzip entnehmen. Denn Art. 67 Abs. 2 VRL benennt zahlreiche weitere Zuschlagskriterien, zu denen insbesondere die Qualität zählt.⁴⁹

2 (Weitere) Öffnung für „vergabefremde“ Zwecke

Unabhängig davon öffnet sich das Vergaberecht immer mehr den vormals als „vergabefremd“ bezeichneten Kriterien. Während die Öffnung für ökologische Zwecke bereits seit Längerem anerkannt ist, gelten zunehmend auch soziale Aspekte als berücksichtigungsfähig.⁵⁰ Dies gilt etwa für die Herkunft von Zutaten aus fairem Handel.⁵¹ An diesen Öffnungsprozess in der Rechtsprechung des EuGH knüpft in der weiten Aufzählung der berücksichtigungsfähigen Faktoren in Art. 67 Abs. 2 VRL an.⁵² In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH müssen die Kriterien zudem nicht mehr angebotsbezogen sein, sondern lediglich mit dem Auftragsgegenstand in einem Lebenszyklus-Stadium in Verbindung stehen.⁵³ Mit Spannung bleibt hier zu erwarten, wie weit der Öffnungsprozess des Vergaberechts noch voranschreiten wird und wann die etwaigen Grenzen dieser Öffnung erreicht sein werden.⁵⁴

VI. In-House-Geschäfte und In-State-Geschäfte

Erwähnenswert sind schließlich auch die Neuregelungen zu den In-House-Geschäften und den In-State-Geschäften. Beide Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Vergaberechts waren bislang nicht ausdrücklich geregelt, sondern wurden in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt. Sie sind nunmehr ausdrücklich in den Richtlinien geregelt.⁵⁵

1 In-House-Geschäfte

Bei In-House-Geschäften handelt es sich um Geschäfte von öffentlichen Auftraggebern, insbesondere Verwaltungsträgern, mit eigenen Gesellschaften. Sie sind vergaberechtsfrei, wenn der Auftraggeber – erstens – über die Gesellschaft eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt (Kontrollkriterium) und – zweitens – die Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber erbringt (Wesentlichkeitskriterium).⁵⁶ Dem Wesen nach handelt es sich um eine teleologische Reduktion des Begriffs des öffentlichen Auftrags. Denn wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen, bleibt der Auftrag „im Hause“, und der vergaberechtstypische Wettbewerbsbezug wird damit nicht ausgelöst. Nunmehr sind in Anknüpfung an die Rechtsprechung der EuGH die Anforderungen an vergaberechtsfreie In-House-Geschäfte in Art. 12 Abs. 1 VRL geregelt.⁵⁷ Letztlich handelt es sich auch insoweit grundsätzlich um „geronnene Rechtsprechung“ des EuGH.⁵⁸

2 In-State-Geschäfte

Eine vergleichbare Entwicklung ist bei den sog. In-State-Geschäften festzustellen. Dabei handelt es sich um die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Verwaltungsträgern mit Vergabebezug, insbesondere im kommunalen Bereich.⁵⁹ Sie sind nach der Rechtsprechung des EuGH dann nicht ausschreibungspflichtig, wenn die beiden Verwaltungsträger bei der Zusammenarbeit eine öffent-

liche Aufgabe wahrnehmen.⁶⁰ Auch hier wird diese Rechtsprechung in Art. 12 Abs. 4 VRL aufgegriffen und explizit kodifiziert.⁶¹

VII. Fazit und Ausblick

Bewertet man die Neuregelungen zusammenfassend, so wird vieles aus den „alten“ Richtlinien übernommen, einiges aus der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung des EuGH. Die wohl größte Neuerung bildet der Erlass einer eigenständigen Richtlinie zur Konzessionsvergabe. Mit der Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH leistet das neue Richtlinienpaket trotz der hohen Regelungsdichte einen Beitrag zur Rechtssicherheit. Das Vergabeverfahren wird zudem flexibilisiert, etwa bei den Verfahrensarten oder den Zuschlagskriterien. Umzusetzen sein werden die neuen Richtlinien grundsätzlich bis zum 18. April 2016. Als Folge der hohen Regelungsdichte bestehen jedoch nur wenige Umsetzungsspielräume des nationalen Gesetzgebers. Inzwischen liegt bereits der Gesetzesentwurf zur Neufassung des GWB vor.⁶² Die neuen Richtlinien sind aber bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist relevant. Dies gilt ohne Einschränkungen, soweit in ihnen lediglich die Rechtsprechung des EuGH konkretisiert wird. Aber auch Fortentwicklungen im vorhandenen Bestand sind bei der Vergabeentscheidungen bereits berücksichtigungsfähig. Eine Grenze ist jedoch dann erreicht, soweit es sich um grundlegende Änderungen handelt, etwa die Öffnung des Nachprüfungsverfahrens für Konzessionsvergaben.

⁵⁶ Grundlegend EuGH, NZBau 2001, S. 148 ff. – Teckal. Übersicht bei ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 23 ff.

⁵⁷ Entsprechend Art. 28 Abs. 1 SRL und Art. 17 Abs. 1 KVR. Eingehend hierzu K. GREB, Inhouse-Vergabe nach aktuellem und künftigem Recht, VergabeR 2015, S. 289 ff.

⁵⁸ Besondere Erwähnung verdient die „80%-Regel“ zur Konkretisierung des Wesentlichkeitskriteriums; hierzu D. SOUDRY, in: ders./HETTICH (Hrsg.), Das neue Vergaberrecht, 2014, S. 16 f.

⁵⁹ Zu Begriff J. ZIEKOW/T. SIEGEL, Public Private Partnership und Vergaberecht. Vergaberechtliche Sonderbehandlung der „In-State-Geschäfte“, VerwArch 96 (2005), S. 119 (126).

⁶⁰ EuGH, NZBau 2009, S. 527 ff. – Hamburger Stadtreinigung. Übersicht bei ZIEKOW (o. Fußn. 1), § 9 Rn. 33 ff.

⁶¹ Entsprechend Art. 28 Abs. 4 SRL und Art. 17 Abs. 4 KVR.

⁶² <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Oeffentliche-Auftraege-und-Vergabe/reform-des-vergaberechts.html> (aufgerufen am 31. Juli 2015).

**60. Forschungsseminar
des Arbeitskreises „Straßenrecht“**

**am 22./23. September 2014
im Universitätsclub Bonn**

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

Programm

Montag, 22. September 2014

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr Ministerialrat Dr. Gerhard Schulz,
Bundesministerium für Verkehr und
digitale Infrastruktur, Berlin:
Der neue Bundesverkehrswegeplan
und die SUP in der Verkehrswege-
planung
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 16.00 Uhr Bernd Buthe,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung,
Länderübergreifende Standort-
konzepte für Häfen und Flughäfen
als Leitlinien der Straßenplanung
- 16.45 Uhr Diskussion
- 17.15 Uhr Prof. Dr. Michael Fehling,
Bucerius Law School, Hamburg:
Die Straße im Kontext des ÖPNV
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemeinsames Abendessen

Dienstag, 23. September 2014

- 9.00 Uhr Wolfgang Kugele,
Referent für Infrastrukturpolitik
ADAC
gesetz 2011 – Modellfunktion für
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr ☕ Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
Darin:
Prof. Dr. Thorsten Siegel, FU-Berlin
Das neue Vergaberecht
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung
(60. Sitzung) des Arbeitskreises
„Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagsimbiss
im Bistro „Luigi Pirandello“
(Universitätsclub)

Teilnehmerliste

Allesch, Dr. Erwin,
VPrBayVGH, München

Axer, Dr. Peter, Univ.-Prof.,
Universität Heidelberg

Aydogdu, Hizir,
Universität Bonn

Bauer, Konrad, Abteilungspräsident a. D.,
Wachtberg-Pech

Blümel, Dr. Willi, em. Univ.-Prof.,
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
Speyer, Wilhelmsfeld

Buthe, Bernd,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung, Bonn

Deutsch, Dr. Markus,
RAe Dolde Mayen & Partner, Bonn

Dünchheim, Dr. Thomas,
RAe Hogan Lovells International LL.P.,
Düsseldorf

Durner, Dr. Dr., Wolfgang, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Enderle, Dr. Bettina,
Rechtsanwältin, Frankfurt

Fehling, Dr. Michael, Univ.-Prof.,
Bucerius Law School, Hamburg

Flögel, Brigitte,
Universität Bonn

Gaentzsch, Dr. Günter,
VRiBVerwG a.D., Rechtsanwalt, Köln

Grundhewer, Nicolas,
Universität Bonn

Hermanns, Dr. Caspar David,
RAe Hermanns & Partner, Osnabrück

Hönig, Dr. Dietmar,
Hessen Mobil, Wiesbaden

Horn, Dr. Cathrina,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Berlin

Jupe, Präsident,
Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes
Brandenburg, Potsdam

Kobus, Anna,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Bonn

Kriebitzsch, Jost, LL.M. oec.,
Tank & Rast, Bonn

Kugele, Wolfgang,
Referent für Infrastrukturpolitik, ADAC

Linke, Dorothee,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Bonn

Majcherek, Joachim, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW,
Gelsenkirchen

Meyer, Anton, Oberlandesanwalt,
Landesanwaltschaft Bayern, München

Michler, Dr. Hans-Peter, Prof.,
Hochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld

Netter, Armin, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW,
Gelsenkirchen

Numberger, Ulrich,
Rechtsanwalt, Messerschmidt,
Dr. Niedermeier und Partner, München

Paus, Martin,
Universität Bonn

Petersen, Dr. Malte, LL.M.,
Bundesnetzagentur, Bonn

Regnath, Martin, Bereichsleiter
Recht/Grunderwerb DEGES, Berlin

Rosenau, René,
Universität Bonn

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

Schmidt-Preuß, Dr. Matthias, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Schwertner, Dr. Inga,
RAe Partnerschaft Lenz und Johlen mbB, Köln

Seibert, Julian, LL.M.,
Universität Bonn

Siegel, Dr. Thorsten, Univ.-Prof.,
Freie Universität Berlin

Sitsen, Dr. Michael,
RAe Orth Kluth, Düsseldorf

Springe, Christian, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Stahlhut, Ulrich, RD,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Bonn

Steiner, Dr. Udo, Univ.-Prof.,
RiBVerfG a.D., Universität Regensburg

Stelkens, Prof. Dr. Ulrich,
Deutsche Universität für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

Stüer, Dr. Bernhard, Prof.,
Rechtsanwalt und Notar, Münster

Tegtbauer, Tatjana, MRin,
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Bonn

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

Wabnitz, Miriam,
Deutsche Universität für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

Wegner, Ulrike,
Rechtsanwältin, Dietzenbach

Weschpfennig, Dr. Armin von,
Universität Bonn

Wiget, Maximilian, Oberlandesanwalt a. D.,
München

Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen

Unterreihe „Straßenbau“

2007

S 45: Stoffmodelle zur Voraussage des Verformungswiderstandes und Ermüdungsverhaltens von Asphaltbefestigungen
Leutner, Lorenzl, Schmoeckel, Donath, Bald, Grätz, Riedl, Möller, Oeser, Wellner, Werkmeister, Leykauf, Simon € 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

2008

S 49: Zweischichtiger offener Asphalt in Kompaktbauweise
Ripke € 12,50

S 50: Finanzierung des Fernstraßenbaus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der FGSV am 25./26. September 2006 in Tecklenburg-Leeden € 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

S 53: Straßenrecht und Föderalismus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ am 24./25. September 2007 in Bonn € 15,50

S 54: Entwicklung langlebiger dünner Deckschichten aus Beton
Silwa, Roßbach, Wenzl € 12,50

S 55: Dicke Betondecke auf Schichten ohne Bindemittel (SoB/STSUB)
Leykauf, Birmann, Weller € 13,50

2009

S 56: Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ am 22./23. September 2008 in Bonn € 14,00

S 57: Vergleichende Untersuchung zweischichtiger offener Asphaltbauweisen
Ripke € 13,50

S 58: Entwicklung und Untersuchung von langlebigen Deckschichten aus Asphalt
Ludwig € 15,50

S 59: Bestimmung des adhäsiven Potentials von Bitumen und Gesteinsoberflächen mit Hilfe der Kontaktwinkelmeßmethode
Hirsch, Friemel-Göttlich € 16,00

2010

S 60: Die Zukunftsfähigkeit der Planfeststellung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ am 21./22. September 2009 in Bonn € 15,50

S 61: Modell zur straßenbautechnischen Analyse der durch den Schwerverkehr induzierten Beanspruchung des BAB-Netzes
Wolf, Fielenbach € 16,50

S 62: 41. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 18,50

S 63: Vergleichsuntersuchungen zum Frosthebungsversuch an kalkbehandelten Böden, RC-Baustoffen und industriellen Nebenprodukten
Blume € 16,00

S 64: Griffigkeitsprognose an offener Asphalt (OPA)
Teil 1: Bestandsaufnahme an vorhandenen Strecken
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Rohleder, Kunz, Wasser, Pullwitt, Müller, Ripke, Zöller, Pöppel-Decker € 23,00

S 65: Untersuchungen von Dübellagen zur Optimierung des Betondeckenbaus
Freudenstein, Birmann € 14,00

2011

S 66: Qualitätssicherung von Waschbetonoberflächen
Breitenbücher, Youn € 14,50

S 67: Weiterentwicklung der automatisierten Merkmalerkennung im Rahmen des TP3
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Canzler, Winkler € 16,50

S 68: Lärmindernder Splittmastixasphalt
Ripke
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 69: Untersuchung der Messunsicherheit und der Klassifizierungsfähigkeit von Straßenbelägen
Müller, Wasser, Germann, Kley € 14,50

S 70: Erprobungsstrecke mit Tragschichten ohne Bindemittel aus ziegelreichen RC-Baustoffen
Dieser Bericht liegt außerdem in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de> heruntergeladen werden.
Jansen, Kurz € 16,00

S 71: Enteignung für den Straßenbau – Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ im September 2010 in Bonn € 15,00

S 72: Griffigkeitsprognose an offener Asphalt – Teil 2: Neue Baumaßnahmen
Jansen, Pöppel-Decker € 15,00

S 73: Längsebenenheitsauswerteverfahren „Bewertetes Längsprofil“ – Weiterentwicklung der Längsebenenheitsbewertung der Zustandserfassung und -bewertung
Maerschalk, Ueckermann, Heller € 18,50

2012

S 74: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr 2“ – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr 2“ € 30,50

S 75: Abschätzung der Risiken von Hang- und Böschungsrutschungen durch die Zunahme von Extremwetterereignissen
Krauter, Kumerics, Feuerbach, Lauterbach € 15,50

S 76: 42. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
Maerschalk, Ueckermann, Heller € 18,50

S 77: Netzplanung – Netzbildung – Netzbereinigung
Durner € 16,50

S 78: Untersuchung des Einflusses der Grobtextur auf Messergebnisse mit dem SKM-Verfahren
Bürckert, Gauterin, Unrau € 16,50

2013

S 79: Gussasphalt ohne Abstreuerung
Ripke € 9,00

S 80: Entwicklung einer neuen Versuchstechnik zur Bestimmung der Grenze zwischen halbfestem und festem Boden
Vogt, Birle, Heyer, Etz € 17,50

S 81: Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts
Durner € 15,00

2014

S 82: Qualitätskontrolle PWS – Wehner/Schulze Quality Control
Teil 1: Auswertung der Kenndaten der PWS Prüfung
Teil 2: Auswertung von Vergleichsuntersuchungen zur Prüfung der Poliereinheit mittels Schleifpapier
Jansen
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 83: Die Stellung der Gemeinden im Straßenrecht – aktuelle Probleme des Umweltrechts – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ am 23./24. September 2013 in Bonn
Durner € 17,00

S 84: Anforderungen an die Erhaltung von Radwegen
Maerschalk, Oertelt € 19,00

S 85: Kornformbeurteilung mit dem optischen Partikelmessgerät Camsizer®
Kunz
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

2015

S 86: Einfluss des Asphaltgranulates auf die bemessungs- und ermüdungsrelevanten Materialeigenschaften einer zwangsgemischten, kaltgebundenen und bitumendominanten Tragschicht
Radenberg, Miljković, Schäfer
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden

S 87: Untersuchungen zur Ermittlung von Präzisionswerten für zwei AKR-Schnelltests Durchführung und Auswertung
Müller, Seidel, Böhm
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 88: Verwendung von AKR-geschädigtem Betonaufbruch für hydraulisch gebundene Tragschichten
Hüniger, Börner
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 89: Ermittlung von repräsentativen Substanzwerten in homogenen Abschnitten
Villaret, Frohböse, Jähmig, Karcher, Niessen, Buch, Zander
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

S 90: AKR-Untersuchungen für Fahrbahndecken aus Beton mit Waschbetonoberfläche
Müller, Seidel, Böhm, Stark, Ludwig, Seyfarth
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

2016

S 91: Straßen im Gesamtsystem der Verkehrsträger
Durner
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann unter <http://bast.opus.hbz-nrw.de/> heruntergeladen werden.

Alle Berichte sind zu beziehen im:

Carl Schünemann Verlag GmbH
Zweite Schlachtpforte 7
28195 Bremen
Tel. (0421) 3 69 03-53
Fax (0421) 3 69 03-48
www.schuenemann-verlag.de

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.