

Schriften zum
Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht

Herausgegeben von Michael Ronellenfitsch und Klaus Grupp

Band 5

ISSN 1615-813X

Klaus Grupp (Hrsg.)

Straßenplanung in Europa

Verlag Dr. Kováč

VERLAG DR. KOVAČ

Arnoldstraße 49 · 22763 Hamburg · Tel. 040 - 39 88 80-0 · Fax 040 - 39 88 80-55

E-mail vdk@debitel.net · Internet www.verlagdrkovac.de

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Grupp, Klaus (Hrsg.) :

Straßenplanung in Europa / Klaus Grupp (Hrsg.). –

Hamburg : Kovač, 2001

(Schriften zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht ; Bd. 5)

ISSN 1615-813X

ISBN 3-8300-0489-3

© VERLAG DR. KOVAČ in Hamburg 2001

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, fotomechanische Wiedergabe, Aufnahme in Online-Dienste und Internet sowie Vervielfältigung auf Datenträgern wie CD-ROM etc. nur nach schriftlicher Zustimmung des Verlages.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Recyclingpapier „RecyStar“
(Nordic Environmental Label – Blauer Engel – DIN ISO 9706)

Vorwort

Am 27. und 28. September 1999 fand erstmals an der Universität des Saarlandes ein Forschungsseminar des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen statt, nachdem der Ausschuß zuvor unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel* seine Veranstaltungen 15 Jahre am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt hatte¹. Den europäischen und europarechtlichen Bezügen der Rechtswissenschaft als einem der Schwerpunkte in der Forschung und Ausbildung in Saarbrücken entsprechend, hatte sich der Arbeitsausschuß für das erste Forschungsseminar an seinem neuen Tagungsort das Thema „Straßenplanung in Europa“ gewählt, und die in diesem Rahmen vorgetragenen sechs Referate² – die freilich teilweise spezifisch deutsche Rechtsprobleme zum Gegenstand haben – sind in dem vorliegenden Tagungsband enthalten, der die zweite Publikation in der von Univ.-Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* (Tübingen) und mir herausgegebenen Schriftenreihe bilden sollte³, jedoch wegen einer nicht erklärlichen technischen

¹ Vgl. dazu im einzelnen die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85, 95, 105, 115, 157, 170, 185 und 195. Siehe auch die Dokumentation in: *Willi Blümel* (Hrsg.), *Abweichungen von der Planfeststellung*, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 1 f. mit Fn. 1, sowie den Tagungsband zur Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1993: *Willi Blümel* (Hrsg.), *Verkehrswegerecht im Wandel*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 115, Berlin 1994.

² Vgl. das Seminarprogramm unten S. 119.

³ Eröffnet wurde die Schriftenreihe zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht mit dem von *Michael Ronellenfitsch* und *Ralf Schweinsberg* herausgegebenen Band „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts V“, der Vorträge im Rahmen einer Tagung vom 8. bis zum 10. September 1999 in Tübingen enthält; weiterhin erschienen sind bisher: *Johannes Arnd Barnitzke*, *Planung und Realisierung europäischer Verkehrswege in Portugal*, 2001, und *Daniela Voss*, *Rechtsfragen der Keimbahntherapie*, 2001.

Panne zu meinem größten Bedauern nun erst mit erheblicher Verspätung erscheint. Die Inhalte der Vorträge und die Ergebnisse der Diskussionen sind in dem ausführlichen Tagungsbericht von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stürer* wiedergegeben⁴.

Mein Dank gilt in erster Linie Univ.-Prof. Dr. *Willi Blümel*, der den Arbeitsausschuß „Straßenrecht“ nach wie vor leitet und auch die gemeinsame Planung und Leitung des Forschungsseminars mit seiner langjährigen Erfahrung maßgeblich erleichtert hat. Zu danken habe ich überdies vor allem den Referenten und den weiteren Teilnehmern des Forschungsseminars⁵, dessen Gelingen durch ihre Beiträge erst ermöglicht wurde. Darüber hinaus danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls für ihre tatkräftige Hilfe bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung, unter ihnen insbesondere *Hiltrud Schmidt-Herrmann*, die auch die Publikation dieses Tagungsbandes betreut hat. Zu danken habe ich schließlich dem Verlag Dr. Kovač dafür, dass er die Schriftenreihe zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht eingerichtet hat, in der auch künftig u. a. die Ergebnisse der Forschungsseminare des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ veröffentlicht werden sollen.

Saarbrücken, im Mai 2001

Klaus Grupp

⁴ DVBl. 1999, 1640 ff.

⁵ Vgl. das Teilnehmerverzeichnis unten S. 121.

Inhaltsverzeichnis

Transeuropäische Straßennetze Von Univ.-Prof. Dr. <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Tübingen	9
Transeuropäische Netze: Planung und Realisierung in Frankreich Von Rechtsanwältin <i>Antonia Stein</i> , Heilbronn	29
Transeuropäische Straßennetze: Planungsziele, –umsetzung und –probleme in Portugal Von Rechtsanwalt <i>Johannes Arnd Barnitzke</i> , Berlin	47
Planung und Realisierung der Transeuropäischen Straßennetze in der Schweiz mit Schwerpunkt der Verknüpfung an der Landesgrenze Von Vizedirektor <i>Willy Burgunder</i> , Bern	61
Finanzmittelknappheit im Bundesfernstraßenbau, negative Konsequenzen für bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse – Ein Vorschlag zur Änderung des FStrG Von Ltd. Ministerialrat Dr. <i>Albrecht Kuder</i> , Stuttgart	75
Erfahrungen mit der Plangenehmigung Von Ministerialrat a.D. <i>Hubertus Schittny</i> , Münster	101

Transeuropäische Straßennetze

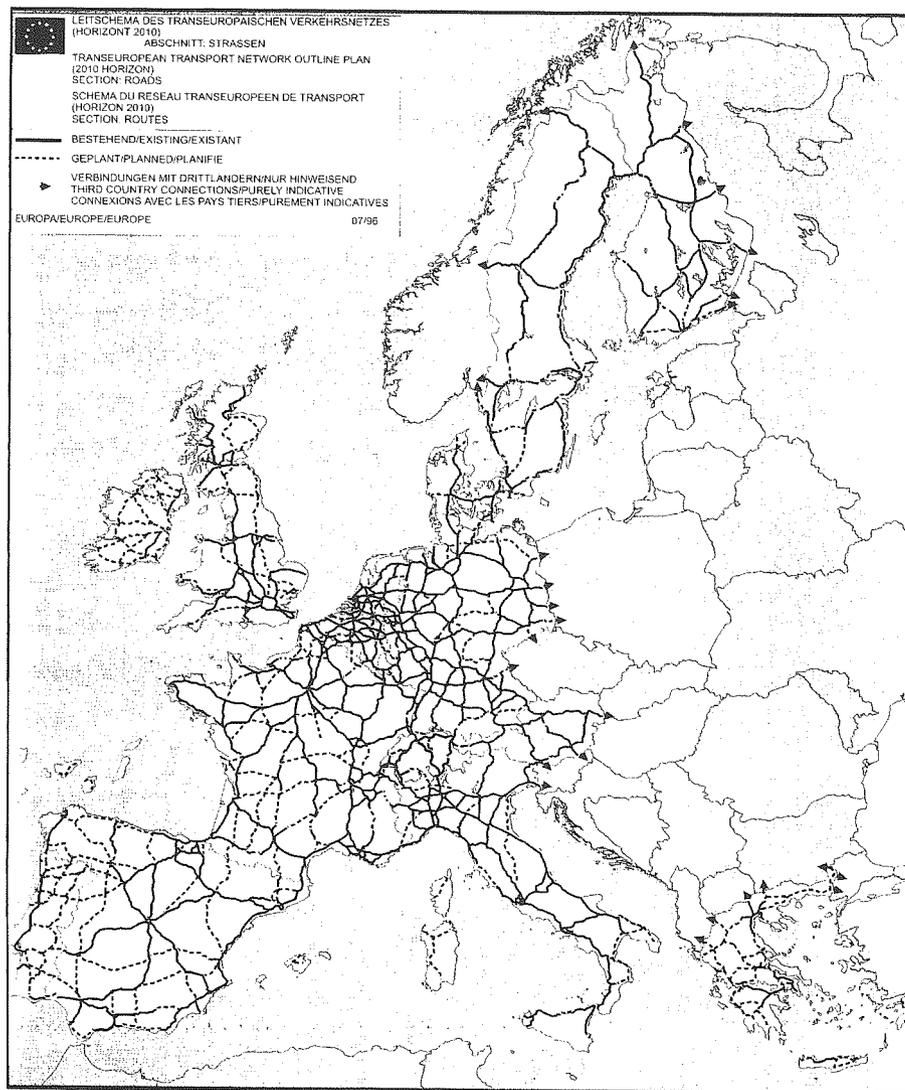
Von Michael Ronellenfitsch

A) Vorbemerkung

Unter Berücksichtigung des „Blue-Monday-Syndroms“¹ sollten Forschungsseminare entweder mit einem Höhepunkt beginnen oder das Hineindämmern in den Wochenbeginn erleichtern. In Saarbrücken, Hochburg des Europarechts, hätte ein überzeugter Europarechtler sicher für ein glanzvolles Intro gesorgt. Wenn sich dagegen ein von Hause aus eher europaskeptischer Verwaltungsrechtler mit der ohnehin spröden Materie der „Transeuropäischen Netze“ beschäftigt, bleibt nur die zweite Alternative. Gerade wegen der skeptischen Grundeinstellung möchte ich eine Bemerkung zur EU und zum Gemeinschaftsrecht vorausschicken. Die Europäische Einigung war für die Gründergeneration auch emotionale Reaktion auf die Weltkriege. Den Nachfolgenerationen darf es erlaubt sein, die Dinge pragmatischer zu sehen. Staaten schließen sich freiwillig zusammen, wenn der Zusammenschluß ihnen per Saldo mehr Vorteile verspricht als Nachteile. Für jeden Bund – Bundesstaat oder Staatenbund –, kommt es letztlich darauf an, daß sich die Sezessionsfrage nicht stellt. Das unlösbare Rechtsproblem der geteilten Souveränität² kann dann in der Schwebe bleiben. Faktisch bleibt der Zusammenschluß der Staaten stabil, wenn keiner der beteiligten Staaten den Eindruck gewinnt, übervorteilt zu werden, wenn m.a.W.

¹ Vgl. „Blue Monday“ von Dave Bartholemew und Antoine Domino ©1957 (1985) EMI Unart Catalog Inc.; gesungen von *Fats Domino* auf Imperial 5407.

² Immer noch treffend der knappe Problemaufriß bei *Georg Jellinek*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, S. 6 ff.



Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 228/9 vom 9.9.1996

ihm umgegangen wird³. Das bedeutet für die europäischen Streitpunkte einschließlich der Interpretation des europäischen Rechts, daß wir die Dinge nicht nur vordergründig buchhalterisch betrachten und die gemeinschaftsrechtlichen Normierungen aus unserem dogmatischen Mikrokosmos heraus auslegen dürfen. Vielmehr müssen wir überlegen, welche Vorteile uns die EU etwa im Hinblick auf den Export selbst dann bringt, wenn wir überproportionale Nettobeiträge leisten. Auch bei der Anwendung nationalen Rechts sollten die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht nur als lästige Störung, sondern auch als *Anregung* und gelegentlich auch als willkommene Hilfe verstanden werden.

B) Europäische Verkehrspolitik

Ohne die historisch gewachsene Verkehrsinfrastruktur wäre Europa heute nicht das, was es ist, nämlich ein durch Gemeinsamkeiten geprägter Wirtschafts- und Kulturraum.

Die Wurzeln des europäischen Verkehrswesens reichen zurück bis in die vorhistorische Zeit⁴. Von der Verkehrsinfrastruktur des römischen Reichs zehren wir noch heute⁵. Selbst im Mittelalter verbreiteten trotz desolater Verkehrsbedingungen Millionen mobiler Menschen Güter, Techniken und Ideen⁶. So wuchs Europa zusammen.

³ Vgl. auch *Michael Ronellenfitsch*, in: *La Coopération Franco-Allemande en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, 1998, S. 28.

⁴ Aus dem umfangreichen Schrifttum immer noch grundlegend *F.J. Bär*, *Chronik über Straßenbau und Straßenverkehr in dem Großherzogtum Baden*, 1876, S. 7 ff.

⁵ *Paulus*, *Die Römerstraßen mit besonderer Rücksicht auf das römische Zehntland*, 1857.

⁶ *Norbert Ohler*, *Reisen im Mittelalter*, München 1986, S. 11 f.

Um auf die Gegenwart zu kommen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in erster Linie der Verkehr zum Träger des Integrationsgedankens. Der Verkehr, verstanden als die räumliche Fortbewegung von Personen und Gütern, zählte zu den Wirtschaftssektoren, für das die europäischen Verträge von Anfang an eine *gemeinsame Politik* vorsahen. Die Politik konzentrierte sich freilich zunächst auf die Harmonisierung und Liberalisierung der *Verkehrswirtschaft*. Lange erkannte man nicht, daß der europäische Binnenmarkt auch eine entsprechende europäische *Verkehrsinfrastruktur* erfordert.

Die Verkehrsinfrastruktur war jedenfalls jahrzehntelang Stiefkind der europäischen Verkehrspolitik⁷:

- Das Konzept der „Infrastruktur von europäischer Bedeutung“ von 1955⁸ scheiterte ebenso wie der „trunk route plan“ (Netz von auszubauenden und bestehenden wichtigen Verkehrsachsen) der Kommission von 1960.
- Die von der Kommission vorgeschlagenen Konsultationsverfahren liefen ebenfalls leer.
- Praktische Bedeutung erlangte dagegen die Einführung sekundärrechtlicher komplementärer Finanzierungsinstrumente. Seit 1982 ergingen zahlreiche spezielle Verordnungen, die Zuschüsse zu nationalen Verkehrsprojekten mit gemeinschaftlicher Bedeutung vorsahen. Dadurch kam aber das Interesse an

⁷ Die gemeinsame Verkehrspolitik der EU war nach dem von der Kommission in der „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ von 1961 (Dok. KOM VII/KOM (61) 50 endg.) und dem hierauf beruhenden Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik vom 23.5.1962 und Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe vom 24.10.1962, Dok. KOM (62) 88 endg. formulierten Leitbild marktwirtschaftlich und wettbewerblich ausgerichtet. Die vorgesehene Liberalisierung der Verkehrsmärkte machte jedoch wegen der mit ihr verkoppelten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen keine Fortschritte.

⁸ Hierzu ausführlich *Martina Gotschewski*, Durchsetzung europäischer Straßen, Diss. Tübingen 1997, S. 36 ff.

anderen Formen einer gemeinsamen Verkehrsinfrastrukturpolitik zum Erliegen.

Erst das Untätigkeitsurteil des EuGH vom 22.5.1985⁹ brachte die europäische Verkehrspolitik wieder in Schwung. Auf die Zuständigkeit der EU für die Herstellung, Unterhaltung und Finanzierung einer gemeinschaftlichen Verkehrsinfrastruktur ging der EuGH zwar nicht ausdrücklich ein, forderte aber den Rat auf, zur Liberalisierung der Verkehrsmärkte „*Begleitmaßnahmen*“ zu ergreifen.

Der Rat stimmte nunmehr dem sog. Masterplan für eine gemeinsame Verkehrspolitik zu¹⁰. Eines der Hauptziele des Masterplans sollte die Organisation der für die Gemeinschaft wichtigsten, den Erfordernissen des Binnenmarkts angepaßten, Verkehrsachsen sein. Zu diesem Zweck wurde die *Koordinierung von Ausbauplanungen der Mitgliedstaaten* ins Auge gefaßt, die *Achsen von europäischem Interesse* berühren. Ferner bemühte man sich, durch Finanzhilfen die nationale Verkehrsplanung zu beeinflussen. Die Anstrengungen blieben weitgehend erfolglos.

Mit der Liberalisierung des Verkehrsmarktes wurde indessen die Bedeutung europaweiter Infrastrukturen für den Binnenmarkt immer offensichtlicher.

⁹ Rs. 13/83 (Europäisches Parlament / Rat), E 1985, 1513 = NJW 1985,2080; hierzu auch *Jürgen Basedow*, Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgabe, in: ders. (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, 1987, S. 19 ff.; *Eberhard Brandt*, Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik. Anmerkungen zum Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22.5.1985, TranspR 1986,89; *Baumann*, S. 87 ff.; *Jürgen Erdmenger*, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht. Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen, EuR 1985, 199; *Jean-Paul Jacqué*, Urteilsanmerkung, Revue trimestrielle de droit européen (RTDE) 1985, 761.

¹⁰ Vgl. die sog. Mailänder Beschlüsse des Europäischen Rates vom 28./29.6.1985, Bulletin EG 11/1985, S. 85; ferner Bulletin der Bundesregierung Nr. 78 vom 2.7.1985, S. 681. Auch im Weißbuch der Kommission „Vollendung des Binnenmarktes“ (EG-Dok. KOM (85) 310 endg. vom 14.6.1985) kam der gemeinsamen Verkehrspolitik eine zentrale Rolle zu.

Vor diesem Hintergrund vollzog sich die Ergänzung des EG-Vertrags durch den Maastrichtvertrag um die Regelungen über Transeuropäische Netze (Art. 129 b bis 129 d). Im Amsterdamer Vertrag wurde die Bestimmungen bis auf zwei Änderungen inhaltsgleich in den Art. 154 bis 156 übernommen.

C) Rechtsgrundlagen

I. Allgemeine Regeln

Nach den allgemeinen Grundsätzen des EGV hat die Erbringung von Verkehrsleistungen in der Gemeinschaft im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems zu erfolgen. Die wettbewerbsorientierte Ausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik zusammen mit dem grund- und menschenrechtlichen Aspekt der Mobilität schlagen sich auf der Verkehrsnutzerseite im Grundsatz der „freien Wahl des Verkehrsmittels“ nieder¹¹. Dem muß auch die Angebotsseite Rechnung tragen.

Um die besondere Bedeutung des Verkehrs innerhalb der EU zu betonen, enthält der EGV einen eigenen Titel „Verkehr“ (Teil 3 Titel V). Die speziellen Rechtsgrundlagen des europäischen Verkehrswesens finden sich in Art. 3 lit. f EGV, den die Art. 70 bis 80 EGV konkretisieren. Durch den Verweis auf Art. 80 EGV zeigt Art. 14 EGV, daß das Gebiet des Verkehrs zur Verwirklichung des Binnenmarkts gehört. Die Regelungen des Verkehrstitels sind nicht abschließend. Soweit nicht die Art. 70 ff. EGV und das sekundäre Verkehrsrecht spezielle Regelungen enthalten, binden die allgemeinen Vertragsgrundsätze auch die

¹¹ Frohnmeyer, in: Grabitz / Hilf, EGV, Art. 74 Rdnr. 12 a, 82.

Verkehrspolitik¹². Der ganze freie Binnenmarkt im Güter- und Personenverkehr, generell die Erweiterung der EU, würde im Sand verlaufen, wenn die Frage der erforderlichen Infrastruktur ausgeblendet bliebe. Wie erwähnt, wurden schon vor dem Maastricht-Vertrag die allgemein verkehrsrechtlichen Bestimmungen des damaligen EWG-Vertrags zur Rechtfertigung einer europäischen Verkehrsinfrastruktur herangezogen. Der Verkehrstitel war aber insoweit unklar. Ähnliches gilt für den neuen Titel „Transeuropäische Netze“ (Teil 3 Titel XVI). Soweit Art. 154 bis 156 EGV mit Teil 3 Titel V konkurrieren, handelt es sich um keine Parallelkompetenz, sondern um ein Spezialitätsverhältnis¹³. Die früher auf Art. 75 EGV (= nunmehr Art. 71) gestützte Kompetenz zum Beschluß von Programmen zum Ausbau und zur Finanzierung europäischer Verkehrsinfrastrukturen findet jetzt weitgehend ihre Grundlage in Art. 154 bis 156 EGV. Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, die nicht in der Schaffung von Transeuropäischen Netzen bestehen, richten sich weiterhin nach Teil 3 Titel V EGV. Ferner enthält Art. 154 Abs. 2 keine Angaben, wie die Förderung des Zugangs zu den Transeuropäischen Netzen geschehen soll. Dadurch werden Maßnahmen zur Verteilung knapper Kapazitäten nicht ausgeschlossen. Benutzungsgebühren bleiben folglich weiterhin zulässig. So ist die Richtlinie Nr. 93/89/EWG über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten vom 25.10.1993 (ABl. L 279/32), die vom EuGH für nichtig, aber fortgeltend erklärt wurde¹⁴, auf Art. 71 EGV gestützt.

¹² EuGH, 4.4.1974 - Rs. 167/73 (Kommission / Frankreich), E 1974,359; 11.4.1989 - Rs. 66/88, (Ahmed Saeed Flugreisen u.a. / Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs), E 1989, 838.

¹³ Vgl. auch Mückenhausen, in: Lenz, EG-Vertrag, Komm., 2. Aufl., 1999, Vor Art. 74-84 Rdnr. 5; Art. 70 Rdnr. 6.

¹⁴ EuGH -Rs C-21/94 / Europäisches Parlament/Rat), E 1995 - I-1827.

II. Primärrecht der Transeuropäischen Netze

1. Zweckbestimmung und Zielsetzung

Art. 154 Abs. 1 EGV gibt als allgemeine *Zweckbestimmung* des 3. Teils Titel XII die Verwirklichung der Ziele der Art. 14 und 158 EGV an. Da der weitere Zusatz nur Vertragsprosa enthält, ist die Zweckbestimmung des TEN-Titels recht vage.

Präziser nennt Art. 154 2 EGV das *Zielobjekt* von Titel XV. Die Tätigkeit der Gemeinschaft ist auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität einzelstaatlicher Netze und des Zugangs zu diesen Netzen gerichtet. Die Aufgabenzuweisung begrenzt die Kompetenz. Sie hat eine gegenständliche und funktionelle Komponente.

Welche Netze gemeint sind, ergibt sich aus Abs. 1. Die Zuständigkeit der EU bei den Transeuropäischen Netzen erfaßt ausschließlich die Bereiche der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur. Dort sind diejenigen Netze transeuropäisch, durch die mehr als zwei Mitgliedstaaten verbunden werden. Substrat der transeuropäischen sind die einzelstaatlichen Netze. Diese hat die Gemeinschaft zu fördern. Ausgerechnet hier tritt das Subsidiaritätsprinzip in Reinkultur auf. Die EU „trägt bei“; sie agiert nicht. Eine originäre Infrastrukturpolitik ist ihr verwehrt. Sie hat lediglich einen komplementären Beitrag zum Auf- und Ausbau von Transeuropäischen Netzen zu leisten.

2. Vorgehensweise der Gemeinschaft

Die Tätigkeit der Gemeinschaft besteht nach Art. 155 Abs. 1 EGV in der Aufstellung von Leitlinien, Aktionen zur Gewährleistung der Interoperabilität und der Unterstützung finanzieller Anstrengungen der Mitgliedstaaten. Aus Art. 155 Abs. 2 EGV folgt eine Koordinierungsverpflichtung der Mitgliedstaaten in Ver-

bindung mit der Kommission bei Politiken, die sich erheblich auf die Verwirklichung der Ziele des Art. 154 auswirken können. Auch von der Kommission ausgehende Initiativen zur Koordinierung dürften statthaft sein¹⁵.

Die Transeuropäischen Netze können auch auf Drittländer ausgedehnt werden. Art. 155 Abs. 3 EGV beschränkt das auf die Förderung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse und die zur Sicherstellung der Interoperabilität der Netze. Das gemeinsame Interesse bezieht sich sonst auf die Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Hier kann aber nur das gemeinsame Interesse mit dem Drittstaat gemeint sein. Im englischen Vertragstext heißt es auch präziser „mutual interest“. Das macht ein doppeltes Zustimmungsverfahren (zur Leitlinie und zur spezifischen Zusammenarbeit) nötig, das so kompliziert ist, daß der Rat auf Grund der Abrundungsklausel des Art. 308 EGV die Kommission zur Auslegung von Förderprogrammen ermächtigt hat.

3. Beschlußfassung

Art. 156 EGV regelt die Einzelheiten der Beschlußfassung über die Leitlinien und die übrigen Maßnahmen. Die Leitlinien werden im Mitentscheidungsverfahren vom Rat – mit Europäischem Parlament – auf Vorschlag der Kommission im Verfahren nach Art. 251 EGV aufgestellt. Ebenso erfolgt die Ausweisung einzelner Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Erforderlich ist weiter die vom Europäischen Parlament nicht ersetzbare Billigung des jeweils betroffenen Mitgliedstaats. Die übrigen Maßnahmen nach Art. 154 EGV werden im Zusammenarbeitsverfahren erlassen.

¹⁵ Geiger, EGV, Art. 129 c Rdnr. 5.

III. Sekundärrecht der Transeuropäischen Netze

1. Verkehrspolitische Vorgaben

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik in Europa wurde bis vor kurzem als Aufgabe der Mitgliedstaaten gesehen, deren individuellen Verkehrsbedürfnissen die Planung der Fernverkehrswege entsprach. Die Entwicklung des europäischen Transitverkehrs offenbarte zunehmend Schwachpunkte nur national orientierter Infrastrukturplanungen¹⁶: unzureichender Ausbau wichtiger internationaler Verkehrsachsen, Engpässe und mangelnde Verknüpfung der Verkehrsträger in den Grensräumen, mangelnde Kompatibilität der Verkehrssysteme, Abstimmungsprobleme bei grenzüberschreitenden Infrastrukturplanungen und Finanzierungsengpässe. Dadurch wird die Entwicklung der europäischen Wirtschaft behindert und deren Wettbewerbsfähigkeit geschwächt. Die Transeuropäischen Netze sollen dem abhelfen. Ihr Ziel soll es sein, Bürgern, Wirtschaftsbeteiligten sowie regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zukommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen ergeben¹⁷. Mit dieser Zielsetzung begannen die europäischen Organe 1992 mit den Vorarbeiten zur Verwirklichung von Transeuropäischen Netzen in den jeweiligen Sektoren. Am 29. Oktober 1993, noch vor Inkrafttreten des EGV, erließ der Rat drei Ratsempfehlungen über die Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturen, die bis zum 30.6.1995 galten. Sie betrafen das transeuropäische Straßennetz, das transeuropäische Binnenwasserstraßennetz und das transeuropäische Netz für den kombinierten Verkehr.

¹⁶ Kommission, Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, 1993, Teil B, Kap. II 3. Transeuropäische Netze, Abschnitt 3.1; ferner dies.: Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (94), 106 endg., 1994, S. 8 f.

¹⁷ Kommission, ebd., Abschnitt 3.1.

2. Leitlinienentscheidung L 1692/96

Nachfolger dieser Entscheidungen ist die Leitlinienentscheidung Nr. 1692/96¹⁸, die am 10.9.1996 in Kraft trat. Die Entscheidungsform bringt zum Ausdruck, daß nicht nur verbindliche Ziele für die Mitgliedstaaten aufgestellt werden. Hierfür hätte eine Richtlinie genügt. Vielmehr werden auch genaue Mittel aufgezeigt, wie das Ziel zu erreichen ist.

Der Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze dient danach dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Mit dem Auf- und Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze wird bezweckt, „einen auf Dauer tragbaren Personen- und Güterverkehr unter möglichst sozial- und umweltverträglichen sowie sicherheitsorientierten Bedingungen zu gewährleisten und alle Verkehrsträger unter Berücksichtigung ihrer komparativen Vorteile zu integrieren“. Aktionen der Gemeinschaft sind u.a. die Aufstellung und Fortschreibung von Netzplänen, die Bestimmung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse und der Ausbau des bestehenden Netzes (Art. 4). Die Vorhaben gemeinsamen Interesses werden in Anhängen zur Leitlinienentscheidung kartographisch erfaßt und spezifiziert. Die Merkmale des Straßennetzes (Autobahnen und „hochwertige Straßen“) umschreibt Art. 9.

Anhang III enthält eine Liste der 1994 vom Europäischen Rat in Essen ausgewählten vierzehn Vorhaben. Erfaßt werden in erster Linie Hochgeschwindigkeitszüge (Paris - Appenweier mit dem Abschnitt Metz - Saarbrücken - Mannheim), aber auch griechische Autobahnen und die Autobahn Lissabon - Valladolid.

¹⁸ ABI. L 2228 S. 1.

IV. Finanzierungsbestimmungen

Es gelten die überkommenen Normierungen.

V. Zusammenfassung

Die Regelungen über die Transeuropäischen Netze betonen das Interesse der Gemeinschaft an einer adäquaten Verkehrsinfrastruktur, lassen jedoch das Territorialitätsprinzip unangetastet und zementieren das Subsidiaritätsprinzip. Als förderungswürdig werden insbesondere nur solche Projekte aufgenommen, die die betroffenen Staaten vorschlagen und denen sie zustimmen. Eine originäre europäische Planung oder gar Ansätze für europäische Planfeststellungen sind nicht erkennbar. Unter diesen Umständen kommt es vorrangig darauf an, ob und wie die Auswahl bestimmter Vorhaben als Transeuropäische Netze das nationale Recht beeinflusst.

D) Auswirkungen auf das nationale Recht im Fernstraßenbereich

I. Verhältnis Planungsstufen und Prüfraster

Die Auswirkungen der Auswahl von Vorhaben zum transeuropäischen Netzwerk auf das nationale Recht lassen sich nur auf der Grundlage einer detaillierten Analyse des jeweiligen Planungsrechts ermitteln. Auswirkungen können sich theoretisch auf jeder Planungsstufe im Planungsprozeß bzw. in jeder Prüfungsstufe des gerichtlichen Kontrollrasters ergeben.

Die Vorgänge von der Bedarfsplanung bis zur Ausführungsplanung und die gerichtliche Kontrolle von Straßenplanungen werden als bekannt vorausgesetzt. Ich erspare es Ihnen und mir daher, Eulen nach Athen oder symbolträchtig nach Saarbrücken zu tragen. Eine Bemerkung sei dennoch erlaubt: Das Planungsrecht

gerade für Bundesfernstraßen hat sich so rasant entwickelt, daß es geboten erscheint, regelmäßig die festgefahrenen Formeln¹⁹ zu hinterfragen. Ich will gewiß keine schlafenden Hunde wecken. Aber offenbar haben die Planer so sehr die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verinnerlicht, daß sie kaum noch Fehler machen. Die Entrümpelung des Planungsrechts zeigt ebenfalls Wirkungen. Jedenfalls werden Planungen nur noch selten aufgehoben. Möglicherweise wird jetzt aber ein unvernünftiger Aufwand getrieben, der Vorhaben nicht aus Rechtsgründen, wohl aber aus finanziellen Gründen scheitern läßt. Textbausteine für Planfeststellungsbeschlüsse sollten nicht mit dem Notebook fabriziert werden.

Zurück zu den Planungsstufen und dem gerichtlichen Prüfraster. Beide sind nicht kongruent. Das Planungsrecht für Bundesfernstraßen ist vielmehr in ein kompliziertes System von Gesamtplanungen und fachplanerischen Vorstufen eingebettet, bei dem nicht auf jeder Stufe eine verbindliche außenwirksame Entscheidung getroffen wird. Es handelt sich folglich um unechte Stufen verwaltungsinterner Problembewältigung.

Solche Vorstufen sind zunächst die Ausbauplanungen des Bundes und der Länder. Die Generalverkehrspläne der Länder, Regionen und Gemeinden sind Bestandteile der Gesamtplanung, die Ausbauplanung des Bundes, die Bedarfsplanung, die in Gesetzesform erfolgt, gehört dagegen systematisch zur späteren Planfeststellung. Es folgen fakultativ – je nach Landesrecht – Raumordungsverfahren und – außer beim Neubau von Ortsumgehungen – obligatorisch möglichst parallel die Festlegung der Linienführung nach § 16 FStrG. An der An-

¹⁹ Auch in der Rechtsprechung ist der „Erkenntnis-Überfluß“ ein Luxus, der, um nicht gerade mit *Goethe* zu sprechen, „verhaßt“ wäre, für den aber die Interpretation von *Friedrich Nietzsche* (Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben, S.3) zutrifft, daß das Überflüssige der Feind des Notwendigen ist.

sicht, zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit solle auf das Raumordnungsverfahren verzichtet werden, halte ich fest.

Auf die Bestimmung der Linienführung folgt das eigentliche Planfeststellungsverfahren, welches – wie es nicht nur bei den Technikern heißt – dazu dient, „Baurecht“ zu schaffen. Ist der Planfeststellungsbeschluß oder ein Surrogat ergangen, schließt sich die Ausführungsplanung an, der Grunderwerb wird abgewickelt, die Bauleistungen werden vergeben, das Bauvorhaben wird unter weitgehender Beachtung der festgestellten Pläne ausgeführt.

Bundesfernstraßen unterliegen grundsätzlich einem Verbot mit Planfeststellungsvorbehalt. Der Planfeststellungsbeschluß muß bestimmten materiellen Anforderungen genügen. An sich sind hierbei die allgemeinen Anforderungen, die für jede potentiell belastende Verwaltungsentscheidung gelten, von den spezifischen Anforderungen zu unterscheiden, die sich aus dem besonderen Charakter des Planfeststellungsbeschlusses als Planungsentscheidung ergeben. In der Rechtsprechung hat es sich aber eingebürgert, alle materiellen Anforderungen einheitlich aus der planungsrechtlichen Perspektive ins Auge zu fassen. Ausgangspunkt für die fernstraßenrechtliche Fachplanung ist bekanntlich die planerische Gestaltungsfreiheit oder synonym, welches primär dem Träger des Vorhabens zusteht. Die Planfeststellungsbehörde hat den vom Vorhabenträger entwickelten Plan planerisch nachzuvollziehen und ihn durch die Feststellung mit Rechtswirkungen zu versehen. Die planerische Gestaltungsfreiheit unterliegt rechtlichen Bindungen. Der Leitsatz zum Reuterstraßen-Urteil vom 14.2.1975 (BVerwGE 48, 56) hat diese systematisch recht unglücklich umschrieben: Materielle Schranken für die fernstraßenrechtliche Planung folgen danach,

- *erstens*: aus der behördeninternen Bindung der Planfeststellungsbehörde an die vorbereitende Planungsentscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 FStrG,

- *zweitens*: aus dem Erfordernis einer der fernstraßenrechtlichen Zielsetzung entsprechenden Rechtfertigung des konkreten Planungsvorhabens,
- *drittens*: aus gesetzlichen Planungsleitsätzen und
- *viertens*: aus den Anforderungen des Abwägungs- und Abstimmungsgebots.

Das Prüfraster orientiert sich vage an den Planungsstufen, ist aber auf den Zeitpunkt der endgültigen Abwägungsentscheidung fixiert. Es kann nicht auf die Entscheidungsfindung in den einzelnen Planungsstufen angelegt werden.

II. Planungsstufen

Die Zuordnung eines nationalen Vorhabens zu den Transeuropäischen Netzen kann sich im gesamten Planungsprozeß auswirken.

1. Bedarfsplanung

Am gravierendsten dürften die Auswirkungen auf der Ebene der Bedarfsplanung sein. Ein angemeldetes Vorhaben legt auf europäischer Ebene zwingend den Bedarf fest. Auf nationaler Ebene muß dann das Vorhaben nach dem Grundsatz des *venire contra factum proprium* behandelt werden. Wurde ein Straßenvorhaben nach Konsultationen auf gemeinschaftlicher Ebene mit Billigung des betroffenen Staates in das transeuropäische Netz eingefügt, kann es nicht kurzerhand wieder „abgemeldet werden“. Die Bundesrepublik würde sich zumindest regreßpflichtig machen, wenn für das Vorhaben selbst oder für Annexvorhaben nutzlose Mittel aufgebracht worden wären. Bei Finanzierungsengpässen konkurrierender nationaler Fernstraßenprojekte haben darüber hinaus die transeuropäischen Vorhaben je nach dem Realisierungsgrad der korrespondierenden Vorhaben der Nachbarstaaten Vorrang. Dies folgt aus der Selbstbindung, die mit der Billigung des Vorhabens eingetreten ist.

2. Linienbestimmung

Auch auf die Linienbestimmung wirkt sich die Auswahl eines Vorhabens für die Transeuropäischen Netze aus. Der europäische Netzverbund kann für die Wahl einer Vorrangalternative den Ausschlag geben. Da die Umweltverträglichkeit schon auf europäischer Ebene geprüft wurde, sind Probleme der verfahrensbegleitenden UVP zum Teil schon abgearbeitet.

3. Planfeststellungsverfahren

Im Planfeststellungsverfahren stellen die europäischen Verkehrsbelange einen wichtigen Abwägungsbelang dar, der i.d.R. lokale Belange zurücktreten läßt.

4. Ausführungsplanung

Bei der Ausführungsplanung können Interoperabilitätsgesichtspunkte eine Rolle spielen.

III. Prüfungsraster

1. Allgemeines

Interessanter sind die rechtlichen Auswirkungen der Auswahl von Vorhaben für den transeuropäischen Netzverbund, d.h. ihr Einfluß auf das Prüfraster. Nun kann ich schlecht das Raster des Bundesverwaltungsgerichts kritisieren und es dann selbst anlegen. Dies ist aber nicht der Ort, um eine eigene Systematik zu entwickeln. Ich halte auch nichts davon, hinter die Unterscheidung von Kondition und final programmierten Normen zurückzufallen. Jedoch sollte man doch an der Unterscheidung von gebundenen und gestalterischen Entscheidungselementen festhalten. Die Linienbestimmung gehört danach zur gestalterischen Entscheidung, also zum Abwägungs- und Abstimmungsgebot, während die ex-

ternen und internen Planungsleitsätze mit der Planung streng genommen nichts zu tun haben. Die Planrechtfertigung ist ein Problem für sich, weil sie an sich nur die Statthaftigkeitsfrage der Enteignung vorverlagert. Bei staatlichen Vorhaben wird sie als Legitimation für die Staatstätigkeit schlechthin herangezogen. Darüber kann man aber streiten. Auf alle Fälle sind die Transeuropäischen Netze für die Planrechtfertigung bedeutsam.

Die Regelungen über die Transeuropäischen Netze setzen die Zulässigkeit nationaler Vorhaben voraus, können also nicht von zwingenden gesetzlichen Vorgaben dispensieren. Die Planungsleitsätze werden durch sie nicht beeinflußt. Die Linienbestimmung muß von der Planfeststellungsbehörde zum Gegenstand der Abwägung gemacht werden, auch wenn sie sich nicht über die Entscheidung des Bundesverkehrsministers hinwegsetzen darf. Die Abwägung ohne gebührende Berücksichtigung europäischer Belange wäre defizitär. Die Interoperabilitätsabwägungen dürften bei Straßenvorhaben geringere Probleme aufwerfen. Anders wird das sein, wenn von den Möglichkeiten der Telematik stärker Gebrauch gemacht werden wird und Verkehrsleitsysteme installiert werden sollten. Gegenwärtig sind die Transeuropäischen Netze wohl nur bedeutsam für die Planrechtfertigung und die planerische Abwägung.

2. Planrechtfertigung

Um die Planrechtfertigung wird viel zu viel Wind gemacht. Das Bundesverwaltungsgericht stellte ursprünglich auf die vom FStrG allgemein verfolgten Ziele und das objektiv Gebotene ab. Später, in der Startbahn-West-Entscheidung, relativierte es das objektiv Gebotene durch das „vernünftigerweise Gebotene“, und schließlich begnügte es sich mit einer Plausibilitätskontrolle, was als Beurteilungsspielraum bei Verkehrsprognosen mißverstanden wurde. Zahlreiche Fragen, etwa der Zeitpunkt der Planrechtfertigung oder die Plan-

rechtfertigung konkurrierender Projekte, sind noch ungelöst. Im Fernstraßenrecht liegen die Dinge noch verhältnismäßig einfach.

Was die kompetenzbegründenden Ziele des FStrG angeht, so steht die Entscheidung, eine neue Straße als Bundesfernstraße zu bauen, zwar nicht im Belieben des Trägers der Straßenbaulast. Nach § 1 Abs. 1 FStrG kommt es auf die Verkehrsbedeutung an. Bei der Bestimmung der Verkehrsbedeutung kann aber auch auf die Zweckbestimmung der Straßen abgestellt werden. „Zu dienen bestimmt“ bringt dann die Konzeption des Baulastträgers zum Ausdruck. Die Konzeption drückt sich am nachhaltigsten aus in der Aufnahme eines Vorhabens in den transeuropäischen Netzverbund. Transeuropäische Netze sollen per definitionem dem weiträumigen Verkehr dienen. Die Plausibilitätsfrage ist damit ebenfalls geklärt. Die Eiertänze um die Verbindlichkeit der Bedarfsgesetze für die Planrechtfertigung werden sich hoffentlich nicht fortsetzen, wenn die Bedarfsbestimmung auf noch höherer Ebene aus einer europäischen Leitlinie ergibt. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits anerkannt, daß bestimmte Transeuropäische Netze vernünftigerweise geboten sind.

3. Abwägung

Standardargument in Abwägungsstreitigkeiten ist die angeblich fehlerhafte Trassenwahl. Das Argument kann sich allgemein gegen die Linienbestimmung oder gegen den parzellenscharfen Streckenverlauf richten. Was die generelle Trassenauswahl betrifft, dürfte die europäische Vorauswahl einen kaum überwindbaren Abwägungsbelang ausmachen. Der konkrete Streckenverlauf wird kaum einmal auf europäischer Ebene vorgegeben sein. Ganz so einfach darf man es sich allerdings nicht machen, wenn man Sonderfälle wie den leidigen Alpen transit bedenkt.

E) Schlußbemerkung

I. Rechtsschutz

Je mehr auf europäischer Ebene verbindliche Vorgaben getroffen werden, desto eher stellt sich die Frage nach dem effektiven Rechtsschutz. Die europäischen Gerichte können nur, aber immerhin wegen der Verletzung europäischer Grundrechte angerufen werden und müssen das, seit der Abschwächung der „Solange-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts. Das betrifft auch den Grundrechtsschutz bei der Realisierung transeuropäischer Verkehrsnetze. Einzelheiten finden sich in der Schrift von *Thomas Jürgensen*: „Gemeinschaftlicher und nationaler Grundrechtsschutz bei der Realisierung transeuropäischer Verkehrsnetze, 1998“²⁰, auf den ich aus Zeitgründen verweise. *Jürgensen* zeigt zutreffend, daß auch bei Grundrechtskonflikten auf europäischer Ebene praktische Konkordanz herzustellen ist. Der Eigentumsschutz und Gesundheitsschutz steht im Widerstreit mit dem Freizügigkeitsgrundrecht wie generell mit dem Mobilitätsgrundrecht. Als ich vor einigen Jahren das Grundrecht auf Mobilität mit leicht ironischem Einschlag aus der Taufe gehoben habe, hat man das als Schrulle eines reaktionären Hochschullehrers abgetan. Wenig später wurde auf europäischer Ebene die tragfähige Mobilität propagiert. Ich betone es abschließend erneut: Der freie Binnenmarkt nützt nichts, wenn die Güter nicht ankommen, eine Freizügigkeit im Stau und in der Warteschleife ist ebenfalls nichts wert.

²⁰ Vgl. auch *ders.* Gemeinschaftsrechtliche Aspekte beim Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze, UPR 1998, 12 ff.

II. Europäische Solidarität auf dem Verkehrssektor

Wir können es nicht ändern: Wir liegen in der Mitte Europas und sind für viele Europäer Transitland. Der eingangs erwähnte faire Umgang mit den anderen europäischen Staaten zwingt Deutschland dazu, allen Unionsbürgern eine adäquate Verkehrsinfrastruktur zu Verfügung zu stellen, nicht zuletzt, damit sie die von uns erworbenen Autos auch ausfahren können. Wir mögen uns noch so sehr beispielsweise über Holländer und Dänen auf „unseren“ Autobahnen ärgern oder Achslasten tschechischer Lkw fürchten. Es sind nun einmal nicht „unsere“ Autobahnen allein. Daher ist es nachgerade ärgerlich, wenn die Chancen vertan werden, welche in der Auswahl von deutschen Straßenvorhaben für die Trans-europäischen Netze liegen. Für eine adäquate Verkehrsinfrastruktur haben wir allemal zu sorgen. Dann aber sollte man gleich Nägel mit Köpfen machen und verstärkt in das Geschäft mit den europäischen Netzen einsteigen. In naher Zukunft wird es ohnehin zu einer eigenständigen europäischen Verkehrsinfrastrukturpolitik kommen, wenn nicht ohnehin auch hier mehr Wettbewerb ermöglicht wird.

Transeuropäische Netze: Planung und Realisierung in Frankreich

Von Antonia Stein

A) Transeuropäische Netze

Wie bereits von Prof. Ronellenfitsch ausgeführt, hat die Gemeinschaft keine eigenständige Kompetenz zur Infrastrukturpolitik. Vielmehr hat sie sich an den einzelstaatlichen Netzen zu orientieren, die die eigentliche Substanz bleiben. Die Gemeinschaft soll ihre Tätigkeit auf die Aufstellung von Leitlinien, Aktionen zur Interoperabilität und Unterstützung der finanziellen Anstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf die Transeuropäischen Netze (TEN) begrenzen.¹ In den Leitlinien sollen die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der zu planenden Aktionen festgelegt werden. Sie sind rechtlich unverbindlich und haben lediglich die Funktion, Anreize zu schaffen.

In dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“² aus dem Jahre 1993 stellte sie ein vorläufiges Projektverzeichnis auf, das insgesamt 26 Projekte³ umfaßte. Für Frankreich waren zunächst ausschließlich Projekte im Schienenverkehr: der Hochgeschwindigkeitszug Madrid - Barcelona - Perpignan, der TGV-Ost von Paris nach Straßburg, der Hochgeschwindigkeitszug Lyon -Turin sowie der Rhône-Rheine-Kanal und der Seine-Nord-Kanal vorgesehen.⁴

¹ Art. 129 c EGV.

² EG-Kommission, Weißbuch 1993.

³ EG-Kommission, Weißbuch 1993, S. 90, 91.

⁴ Nr. 5, 7, 10, 21 und 22 der Liste im Weißbuch 1993, S. 90, 91.



Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 228/9 vom 9.9.1996

1994 einigte sich der europäische Rat auf eine erste Liste von 11 vorläufigen Projekten. In Frankreich betraf es ebenfalls lediglich den Schienenverkehr.

Insgesamt sind 33 Projekte für den EU-Infrastrukturplan für das Jahr 2010 mit einem Investitionsvolumen von 400 Milliarden ECU vorgesehen, darunter die Autoroute de la Maurienne.⁵

Im Februar 1995 änderte die Kommission ihren Vorschlag. Frankreich war davon positiv betroffen, da die neue Liste neben den bereits erwähnten „französischen Vorhaben“ noch eine Autobahn von Nizza nach Cuneo vorsieht.⁶

In der endgültigen Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 - nach einem Vermittlungsverfahren - wurden dann auch die genannten französischen Projekte verabschiedet. Bezüglich der finanziellen Unterstützung der TEN legten die Kommission und die Mitgliedstaaten ein mehrjähriges Grundsatzprogramm für die Zuweisung von Finanzmitteln an Projekte von gemeinsamem Interesse im Zeitraum 1996-1999 fest.

1997 machten die für Frankreich vorgesehenen Vorhaben gute Fortschritte, insbesondere im Bereich des Schienenverkehrs.

1998 war ein Jahr der Konsolidierung. Die Projekte haben Fortschritte gemacht, in Frankreich steht aber noch keines kurz vor dem Abschluß. Mit dem Abschluß wird im Jahre 2005 gerechnet.

⁵ Autoroute de la Maurienne ist Nr. 19 der Liste.

⁶ Liste der Vorhaben vom 20.04.1995, ABl. EG Nr. C97/2-3.

B) Planung der Nationalstraßen

Wie bereits erwähnt richtet sich die Umsetzung und damit die Planung der einzelnen Vorhaben für den Ausbau eines transeuropäischen Netzes nach nationalem Recht. Bei den Straßenprojekten handelt es sich um den Bau von Autobahnen und damit von Nationalstraßen.

In Frankreich ist für das staatliche Straßennetz, also die „routes nationales“, die den Bundesstraßen in der BRD entsprechen, und die Autobahnen der Staat zuständig, wobei er den Bau teilweise an gemischt wirtschaftliche Gesellschaften abgegeben hat.

Diese großen Straßeninfrastrukturprojekte sind kostspielige Unternehmungen, die eine durchschlagende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gebiete haben. Daher erfordert ihre Verwirklichung lange Studien, die man grob in drei Teile einordnen kann:

- die langfristige Bedarfsplanung auf nationaler Ebene,
- die Eingliederung der Vorhaben in die regionale und lokale Planung und insbesondere die Vereinbarkeit mit den Dokumenten zum Städtebau,
- und die einzelnen Planungsschritte bis hin zur Feststellung der Gemeinnützigkeit.

I. Die Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung vollzieht sich im wesentlichen in zwei Dokumenten:

- dem Leitschema der *routes nationales* als spezifisches Dokument der Straßenplanung, das der langfristigen Bedarfsplanung dient,

dem nationalen Fünfjahresplan als umfassendes Planungsinstrument der Raumordnung mit großer finanzieller Bedeutung für die kurz- und mittelfristige Planung.

1. Das Leitschema der „routes nationales“

Das Leitschema der „routes nationales“ bildet den langfristigen Rahmen der Straßeninfrastrukturprojekte. Darin befinden sich die von den alljährlichen und mehrjährigen Programmen vorgesehenen Maßnahmen. Die Leitschemenaufstellung der Verkehrsinfrastrukturen ist seit der Verabschiedung des Gesetzes zur Orientierung des inländischen Verkehrs am 30. Dezember 1982⁷ eine gesetzliche Pflicht. Im Straßenbaubereich müssen alle Projekte, deren Kosten 545 Millionen Francs überschreiten, im Leitschema vorgesehen sein.

Mit der Aufstellung eines solchen Leitschemas soll ein zusammenhängendes, umfassendes und dynamisches Verkehrskonzept eingeführt werden, in dem sich die verschiedenen Verkehrsmittel in ihrer Entwicklung ergänzen. Grundlage der zu treffenden Maßnahmen bilden das Recht auf ungehindertes Reisen und die freie Wahl der Verkehrsmittel. Damit soll ein Verkehrsangebot unter angemessenen qualitativen und kostenmäßigen Bedingungen sichergestellt werden.⁸

Über die Aufstellung eines solchen Leitplans entscheidet zunächst der Verkehrsminister durch Erlaß. Dann wird er von der DATAR, das ist das Nationale Amt für Raumplanung und Regionalentwicklung (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) und dem zuständigen Ministerium für Verkehr erarbeitet. Anschließend muß sowohl die Stellungnahme der Regionen als

⁷ Loi d'orientation des transports intérieurs; frz. Abkürzung: LOTI.

⁸ Artikel 2 des Rahmengesetzes.

auch der regionalen Ausschüsse des betroffenen Transportwesens eingeholt werden, bevor er dann dem interministeriellen Raumordnungsausschuß (CIAT = Comité interministériel d'aménagement du territoire; 1960 ins Leben gerufen) zur Überprüfung vorgelegt wird. Genehmigt wird der Leitplan dann letztendlich durch Rechtsverordnung und mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der französischen Republik erlangt er Rechtswirksamkeit.

Die Zielsetzungen des aktuellen Leitplans sind die Beschleunigung der Verwirklichung des Autobahnprogramms, die Verbesserung der Vernetzung der großen Infrastrukturen und der Verbindungen zwischen den großen regionalen Metropolen durch den Bau von interregionalen Straßen, die nicht über Paris führen.⁹ Er gliedert die Straßen in vier Kategorien, bestehend aus Autobahnen, Ergänzungsverbindungen der Autobahnen, anderen raumbedeutsamen Fernstraßenverbindungen und dem normalen Nationalstraßennetz.¹⁰

Die anderen raumbedeutsamen Fernstraßenverbindungen dienen, wie bereits erwähnt, der Verbindung zwischen den Metropolen und Ballungsgebieten über 100.000 Einwohner.

Weiterhin stellt das nationale Verkehrsleitschema das langfristige Straßennetz dar. Dieses umfaßt alle bestehenden oder geplanten Kategorien von zusammen ungefähr 37.7000 km (im Plan, der am 1. April 1992 erlassen wurde), davon

⁹ Art. 2 der Verordnung Nr. 92-379 vom 1. April 1992.

¹⁰ Erläuterungsbedürftig sind hier die Ergänzungsverbindungen, die die Aufgabe haben, die Kontinuität des Grundnetzes der Autobahnen bezüglich ihres Verlaufs sowie die Kontinuität der Raumplanung zu gewährleisten. Außerdem sollen sie das Autobahnnetz entlang der Küste und die Grenzverbindungen vervollständigen. Diese Straßen sind nicht in das Konzessionssystem aufgenommen, werden im wesentlichen vierspurig ausgebaut und sind dazu bestimmt, der Kategorie Autobahn im Sinne von Art. L. 122-1 CVR zugeordnet zu werden. Art. 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 92-379 vom 1. April 1992.

sind 9.540 km Autobahnen, 2.580 km Ergänzungsverbindungen und 4.410 km „andere raumbedeutsame Fernverkehrsstraßen“.

Die Wirkungen des Leitplans:

Er bildet den Rahmen für alle langfristig orientierten Entscheidungen der Zentralregierung bezüglich des nationalen Straßennetzes. Gleichzeitig leiten sich daraus Ausbauprioritäten für die örtlichen Straßenverbindungen entsprechend den Verkehrsbedürfnissen und ihrer Bedeutung für die Raumordnungspolitik ab. Der Leitplan enthält jedoch keine Terminfestlegung hinsichtlich der notwendigen Investitionen.

Juristisch zwingenden Charakter hat er in zwei Bereichen:

- Zum einen müssen die lokalen Planungsdokumente in Einklang mit ihm stehen. Dies gilt aber nur für die Vorhaben, deren Variantenuntersuchung bereits abgeschlossen sind.¹¹ Die anderen Vorhaben, für die durch den Plan sozusagen nur die generelle Ausbaunotwendigkeit festgelegt ist, werden dann schrittweise übernommen, sobald die Variantenuntersuchungen genehmigt sind.
- Zum anderen muß jedes große Straßeninfrastrukturprojekt mit dem Leitplan zu vereinbaren sein, bzw. in ihm vorgesehen sein.

2. Der nationale Fünfjahresplan

Im allgemeinen vollzieht sich die Planifikation der staatlichen Einrichtungen innerhalb eines Fünfjahresplans. Da es sich hierbei nicht um ein spezielles Do-

¹¹ Ministère de l'Équipement, Guide des procédures pour la réalisation d'infrastructures routières, 2. Auflage, Paris 1994, S. 18 Nr.1.

kument der Straßenplanung handelt, kann ich aufgrund der knappen Zeit hierauf nur kurz eingehen.

Zunächst muß deutlich gemacht werden, daß unter Planifikation nicht das gleiche verstanden werden kann wie unter dem deutschen Begriff Planung. Während in Deutschland darunter die Planung der Raumnutzung verstanden wird, wird in Frankreich mit dem Begriff der „planification“ die Vorgabe bestimmter Handlungen und Mittel bezeichnet, mit der Absicht, innerhalb eines festgelegten Zeitraums auf der Grundlage bestimmter Voraussetzungen definierte Ziele zu erreichen.

Das 1982 eingeführte Planifikationssystem besteht aus zwei Komponenten, dem nationalen Plan und den Plänen der Region, die untereinander durch Planverträge verbunden sind. Wichtig hierbei sind vor allem die Planverträge, weil hier die Finanzierungen bzw. die Bereitstellungen staatlicher Mittel geregelt werden, so daß die Regionen doch weitestgehend vom Staat abhängig sind und daher selten einen eigenen Plan erarbeiten. Sie werden vom Präfekten der Regionen als dem Vertreter des Staates und dem Präsidenten des Regionalrates erarbeitet. Der Präfekt verfügt dabei über ein Verhandlungsmandat der Regierung, das vom interministeriellen Raumordnungsausschuß - CIAT - festgelegt wird. Da die Planverträge erst mit Hilfe der jährlichen Haushaltspläne zu realisieren sind, verpflichten sie die Unterzeichner zwar zum Einsatz bestimmter finanzieller Mittel, doch bleibt zunächst offen, ob bestimmte Projekte auch tatsächlich damit realisiert werden können.

Die Koordination der Fachplanungen untereinander und der Raumordnung insgesamt geschieht in Frankreich durch eigens hierfür eingerichtete Institutionen und Gremien, wie dem nationalen Amt für Raumordnung und Regionalentwicklung (DATAR). Auf der Beschlußebene ist hier auch wieder der interministerielle Raumordnungsausschuß zu nennen. In rechtlicher Hinsicht ist anzumer-

ken, daß die bestehenden französischen Fachplanungsgesetze keine Anpassungsklausel bezüglich der Raumordnung enthalten. Dies verwundert aber nicht, da in Frankreich die Raumordnung eher als Summe aller raumrelevanten Fachplanungen definiert wird und da die Investitionspolitik, die die Fachplanungen umsetzt, politisch im CIAT unter dem Einfluß der DATAR abgestimmt wird, ist dies auch kein Nachteil.

II. Eingliederung und Berücksichtigung der Vorhaben in der regionalen und lokalen Planung

Das durch das Gesetz vom 7. Januar 1983 neu geschaffene städtebauliche Instrument der „Projekte im öffentlichen Interesse“ (die französische Abkürzung lautet PIG; Art. L 121-12 Code de l'Urbanisme, im folgenden C.U.) ermöglicht die Berücksichtigung von Vorhaben im öffentlichen Interesse, was aufgrund der Dezentralisierung in der Bauleitplanung notwendig war. Dieses Gesetz klärt die Verhältnisse zwischen dem Staat und den Gemeinden hinsichtlich der Berücksichtigung übergeordneter Interessen in den „documents d'urbanisme“¹².

Die Projekte im allgemeinen Interesse, bei denen es in der Regel um infrastrukturelle Maßnahmen und Entwicklungsvorhaben geht, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- dem öffentlichen Interesse dienen;
- von einem der in Art. R. 121-13 C.U. genannten Beteiligten herrühren, insbesondere Staat und Gebietskörperschaften;

¹² Dieser Begriff ist die zusammenfassende Kennzeichnung der verschiedenen Kategorien räumlicher Pläne. Hierunter fallen insbesondere:
 - schéma directeur = entspricht unserem Flächennutzungsplan
 - schéma secteur = Ergänzung des SS
 - plan d'occupation du sol = Bebauungsplan.

- Gegenstand eines Beschlusses gegebenenfalls auch einer öffentlichen Entscheidung der erwähnten Körperschaft oder in einem gesetzlich genehmigten Planungsdokument eingetragen sein, wie z.B. dem nationalen Verkehrsleitplan.

Der Präfekt der Region oder des Departements - je nach Größe des Vorhabens - qualifiziert das Vorhaben als PIG und muß die Berücksichtigung dieser PIG bei der Erarbeitung den lokalen Planungen überwachen. Nach der Einleitung des Verfahrens muß er der jeweiligen Gemeinde oder dem Gemeindegemeinschaftszusammenschluß die Liste der PIG für das betreffende Gebiet mitteilen.

Wenn das vom Gemeinderat oder dem Entscheidungsgremium des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses beschlossene Dokument die spätere Durchführung eines PIG behindert, ist der Präfekt verpflichtet, dieses Vorhaben der betreffenden Gemeinde nochmals zur Kenntnis zu geben. Wenn die Gemeinde dies immer noch nicht berücksichtigt, kann die Schlichtungskommission angerufen werden. Bei Scheitern der Vermittlung bleiben dem Präfekt folgende Wege offen:

- Im Falle eines Siedlungsleitplans kann er die erforderlichen Änderungen offiziell mitteilen. Solange diese nicht berücksichtigt sind, ist der Beschluß der zuständigen Körperschaft nicht rechtskräftig. Bleibt der Gemeindegemeinschaftszusammenschluß untätig, kann er nach Ablauf von 6 Monaten die Änderungen anordnen.
- Im Falle eines Bodennutzungsplans gibt es zwei Möglichkeiten:
 - Liegt die Gemeinde im Anwendungsbereich eines Siedlungsleitplans, so ruft der Präfekt das Verwaltungsgericht mit dem Ziel der Aufhebung des Bodennutzungsplans gemäß Art. L 123-1 an; darin ist festgelegt, daß die Bodennutzungspläne die PIG berücksichtigen müssen.

- Liegt die Gemeinde außerhalb eines Siedlungsleitplans, so teilt der Präfekt die Änderungen wie oben offiziell mit. Solange diese dann nicht eingearbeitet sind, wird keine Genehmigung erteilt.

Ein PIG kann auch nach der Genehmigung des jeweiligen Dokuments neu festgelegt werden. Wenn dieses PIG durch das bestehende Dokument behindert wird, so kann der Präfekt dessen Änderung verlangen oder die Gemeinde dazu zwingen, ihren Bodennutzungsplan zu ändern bzw. fortzuschreiben. Wenn innerhalb der Frist von sechs Wochen die geforderten Änderungen nicht vorgenommen worden sind, kann der Präfekt selbst anstelle der betreffenden Gemeinden die Änderung oder Fortschreibung des Dokuments durchführen. Wenn kein Siedlungsleitplan vorhanden ist und die Festlegung eines PIG erforderlich ist, so kann er ein ähnliches Verfahren einleiten: Mitteilung über das PIG, Aufforderung zur Aufstellung eines Siedlungsleitplans, das diesem Rechnung trägt, Durchführung des Verfahrens anstelle der Gemeinde, wenn diese Aufforderung erfolglos bleibt.

Man kann also sagen, daß die Berücksichtigung nationaler Vorhaben in der regionalen und lokalen Planung durchaus sehr effizient gesichert ist.

Die Gemeinden können gegen die verschiedenen „Akte“ bei der Durchsetzung eines PIG Anfechtungsklage erheben, wobei diese keine aufschiebende Wirkung hat. Aufgrund der knappen Zeit kann hier allerdings nicht näher auf den Rechtsschutz eingegangen werden.

III. Die einzelnen Planungsschritte im Überblick¹³

Zunächst sind hier die Orientierungsberichte zu nennen. Diese werden von den Regionen für das Nationalstraßennetz aufgestellt und ermöglichen es, eine umfassende Vorstellung von dem zukünftigen Netz zu bekommen und die Aufteilung des Investitionsbedarfs zwischen dem städtischen Bereich und dem Fernverkehr zu beurteilen. Darüber hinaus ermöglichen sie es, die Vorentwurfsstudien einzuleiten, indem auf der Basis ihrer Feststellungen realistische Ziele festgelegt werden, die innerhalb eines Zeitraumes von 15 Jahren erreichbar sind.

Der Orientierungsbericht dient der Vorbereitung der Planverträge zwischen dem Staat und den Regionen.

1. Die Vorentwurfsstudien

Die Vorentwurfsstudien werden in zwei aufeinanderfolgenden Etappen verwirklicht, den sogenannten *études préliminaires*, die hier Voruntersuchungen genannt werden, und der eigentliche Vorentwurfsstudie. Kurz gefaßt kann man sagen, daß die Voruntersuchung in der Suche und im Vergleich verschiedener Varianten besteht, während die Vorentwurfsstudie die festgehaltene Lösung definiert und auswertet.

a) Die Voruntersuchung

Innerhalb dieser Phase werden, wie bereits erwähnt, die wesentlichen Kennzeichen, denen das Projekt entsprechen soll, festgelegt und die technische sowie finanzielle Durchführbarkeit sichergestellt. Der Inhalt einer solchen Vorerhe-

¹³ Die Darstellung ist stark verkürzt; vgl. auch Ministère de l'Équipement (FN 11), S. 18 bis 34.

bungsstudie ist unterschiedlich und hängt davon ab, ob es sich um eine „route nationale“ in einem Ballungsgebiet oder eine Fernstraße handelt. Im Falle eines Ballungsgebietes entspricht sie dem 1. Teil einer Studie zum Straßenbau in Ballungsgebieten und bei der Planung einer Fernstraße der 1. Phase der Vorentwurfsstudie zur Streckenplanung. Diese Unterscheidung ist notwendig, da in den Ballungsgebieten, das sind Gebiete mit mehr als 20.000 Einwohner, die Verteilung der Bebauungen der Straßeninfrastruktur zwischen dem Staat und den territorialen Körperschaften ein spezifisches Vorgehen erfordern, denn zwischen den verschiedenen Netzen bestehen aufgrund der räumlichen Nähe enge Abhängigkeiten.

Diese erste Phase besteht beim Fernstraßenbau darin, eine Beurteilung der gesamten Strecke zu erstellen und so die wesentlichen Kennzeichen der Strecke, den Typ der Straße für jede Sektion und die Bauprioritäten für bestimmte Zeiträume zu präzisieren. Weiterhin gibt es eine Absprache mit den Regionalräten, die im Rahmen der Planverträge das Vorhaben mitfinanzieren. Auch die lokalen Körperschaften werden gehört.

Im Städtebereich sind die Aufgaben des nationalen Straßennetzes die Gewährleistung guter Sicherheitsbedingungen und eines flüssigen Durchgangsverkehrs, die Erleichterung des „Handelsverkehrs“. Der erste Teil der Erstellung der Studie zum Straßenbau in Städten bzw. Ballungsgebieten besteht hauptsächlich aus der Analyse der Situation und der weiteren Entwicklung der Stadt, der Bedarfsanalyse und der Suche nach verschiedenen Varianten der Streckenführung.

Diese Voruntersuchung, die von der Straßendirektion in Auftrag gegeben wird, wird nach der Stellungnahme des Leiter der regionalen Straßendirektion (DRE) und des Generalingenieurs für das Straßenwesen (IGR) durch Entscheidung des Ministers genehmigt. Diese Genehmigung stellt die Grundlage für die

nun folgende Phase dar, legt die wesentlichen Charakteristika des Ausbaus fest und präzisiert das Arbeitsprogramm, wonach sich dann wieder die Art und Weise des Ablaufs der zu erstellenden weiteren Studie und die öffentliche Untersuchung richtet.

b) Die Vorentwurfsstudie

Die Vorentwurfsstudie mündet in die Zusammenstellung der Akte für die öffentliche Untersuchung bzw. in die Eintragung des Vorhabens als PIG in die lokalen Pläne.

Diese Vorentwurfsstudie präzisiert in beiden Fällen, also sowohl beim 2. Teil der Studie des Straßenwesens in Ballungsgebieten als auch bei der 2. Phase der Fernstraßen, die lokalen Funktionen der angestrebten Einrichtung und bestimmt die zu realisierenden Arbeiten innerhalb der nächsten 15 Jahre sowie deren Reihenfolge. Weiterhin wird hier zwischen den verschiedenen Streckenführungsvarianten entschieden und die Kosten für jeden Arbeitsabschnitt veranschlagt. Letztlich ermöglicht sie, ein Gespräch mit den lokalen Partnern zu führen. Durch die verschiedenen Straßennetze und ihrer räumliche Nähe in den Ballungsgebieten müssen hier die lokalen Körperschaften in formeller Abstimmung der Wahl der Variante zustimmen, während bei den Fernstraßen in dieser 2. Phase der Vorentwurfsstudie diese und die Repräsentanten wichtiger wirtschaftlicher Interessen lediglich gehört werden.

Der Auftrag zur Erstellung der Vorentwurfsstudie geht von der Straßendirektion aus. Die Genehmigungsentscheidung der Voruntersuchung in seiner jeweiligen Form präzisiert die zu beauftragende Vorentwurfsstudie. Hiervon hängt es ab, wer für die Aufstellung zuständig ist, wie lange die Fristen sind etc. Die Entscheidung über die Genehmigung der Vorentwurfsstudie, die durch den Minister erfolgt, erlaubt, die Zusammenstellung der Akte für die öffentliche Untersu-

chung zur Feststellung des Gemeinnutzens anzukurbeln sowie auch die *instruction mixte*¹⁴. Weiterhin erlaubt sie es aufgrund der nun festgelegten Linienführung der geplanten Strecke, jede nützliche Sicherungsmaßnahme, wie die Eintragung des Vorhabens in die „documents d'urbanisme“ – die lokalen Planungsdokumente –, als PIG vorzunehmen.

2. Das Verfahren zur Feststellung des Gemeinnutzens

Die Feststellung des Gemeinnutzens dient dazu sicherzustellen, daß das geplante Projekt dem Gemeinwohl dient und damit eine Enteignung rechtfertigt. Nur auf den ersten Blick scheint sie in etwa unserem Planfeststellungsbeschluß zu entsprechen. Genau betrachtet hingegen unterscheiden sich diese beiden ganz erheblich. Das Ziel der DUP ist es sicherzustellen, daß das geplante Projekt dem Gemeinwohl dient und damit eine mögliche Enteignung rechtfertigt. Weiterhin ermöglicht sie es der Verwaltung, das weitere Enteignungsverfahren und die Projektentwürfe in Gang zu setzen sowie die Detailpläne aufzustellen. Letzteres hat seinen Grund darin, daß anders als bei unserem Planfeststellungsbeschluß das Vorhaben bei der DUP noch nicht parzellenscharf ist.

Das Verfahren zur Feststellung des Gemeinnutzens ist ein Teil des Enteignungsverfahrens, das sich in eine administrative und in eine richterliche Phase gliedert. Planungsrechtlich ist hier nur die administrative Phase relevant, auf die im Folgenden allerdings nur im Überblick eingegangen wird. Die Gemeinnützigkeit wird im Rahmen der administrativen Phase durch einen Verwaltungsakt festgestellt. Es gibt zwei verschiedene Verfahren zur Feststellung der Gemeinnützigkeit: Das traditionelle Verfahren für Vorhaben, deren Kosten 12 Millionen Francs nicht übersteigen, und das Verfahren für Vorhaben, die in einem be-

¹⁴ Abstimmung der Interessen der verschiedenen Verwaltungsbehörden.

stimmten Erlaß aufgeführt sind und deren Kosten 12 Millionen Francs überschreiten. In beiden Fällen besteht das Verfahren aus zwei Verwaltungsakten im weiteren Sinn - der Zusammenstellung der Akte und der öffentlichen Untersuchung - sowie im Anschluß daran der Gemeinnützigkeitserklärung, die allerdings mangels Regelungsgehalt in der gerichtlichen Terminologie nicht als normaler Verwaltungsakt, sondern als „Fallentscheidung“ qualifiziert wird.

Vor der Zusammenstellung der Akte müssen noch zwei weitere Untersuchungen durchgeführt worden sein, da deren Ergebnisse Bestandteil der Untersuchungsakte sein müssen. Dies ist zum einen die sogenannte *étude d'impact*, das ist eine Studie über die Auswirkungen des geplanten Vorhabens von einer gewissen Größe auf den ursprünglichen Zustand des Gebiets bzw. der Umwelt und zum anderen bei Infrastrukturprojekten mit einem Kostenaufwand von über 545 Millionen Francs noch eine wirtschaftliche und soziale Bewertung des Projekts. Nach der Erstellung der Akte erfolgt dann die öffentliche Untersuchung, die den betroffenen Eigentümern und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, öffentlichen oder privaten Institutionen sowie anderen qualifizierten Personen, die die Vor- und Nachteile des Projekts für das gemeindliche Leben, das Departement und die ganze Nation beurteilen können, Gelegenheit zur Stellungnahme geben soll. Je nach Verlauf der Untersuchung und der Größe des geplanten Vorhabens wird die Gemeinnützigkeit dann entweder vom Ministerpräsidenten (bei großen Infrastrukturprojekten wie Autobahnbau), vom Minister oder vom Staatsrat durch Erlaß (wenn die Schlußfolgerungen des Untersuchungskommisars negativ waren) erklärt und anschließend, um die Rechtsmittelfrist in Gang zu setzen, bekanntgemacht. Es sei darauf hingewiesen, daß während dieses Verfahrens zusätzlich zahlreiche Stellungnahmen eingeholt und durchgeführt werden müssen, die hier jetzt nicht im einzelnen aufgeführt werden können.

Hinsichtlich eventueller Klagen erscheint erwähnenswert, daß diese keine aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Gemeinnützigkeitserklärung aufweisen. Eine aufschiebende Wirkung kann nur mittels vorläufigem Rechtsschutz erreicht werden, der in der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung nur äußerst selten gewährt wird.

Als weiteres Verfahren ist noch das wasserrechtliche Genehmigungsverfahren zu nennen, das immer dann durchzuführen ist, wenn das Wasserwesen durch das Vorhaben beeinflusst wird. Eine Konzentrationswirkung wie im deutschen Recht gibt es hier nicht.

3. Das Projekt

Zur Realisierung des Vorhabens müssen nun noch weitere Verfahren durchgeführt werden, die aber eher der Umsetzung der Planung als der Planung selbst zuzurechnen sind, wie beispielsweise die Vorbereitung der Unterlagen für die Ausschreibung des Vorhabens. Hierauf soll daher nicht weiter eingegangen werden.

IV. Besonderheiten beim konzessionierten Autobahnbau

Beim konzessionierten Autobahnbau gibt es neben den oben geschilderten Verfahren noch ein besonderes Verfahren, den sogenannten autobahntechnischen Vorentwurf. Er wird von der Konzessionsgesellschaft selbst durchgeführt und geleitet und besteht aus 8 hauptsächlich technischen Studien. Er ermöglicht es, die Auswahl der technischen Kriterien und die Beschreibung des Vorhabens noch zu verbessern sowie eine relativ genaue Kostenbestimmung vorzunehmen. Dieser Entwurf wird vom Konzessionär aufgestellt, wobei dieser jederzeit auf die technischen Dienste der Verwaltung zurückgreifen kann.

Eigentlich darf dieses Verfahren bzw. dürfen diese Studien erst nach der Gemeinnützigkeitserklärung vorgenommen werden. Dies wird jedoch von den Konzessionsgesellschaften selten beachtet, die dieses Verfahren, um Zeit zu sparen, meist bereits vorher einleiten. Auch die Ausführungsplanung obliegt der Konzessionsgesellschaft selbst.

V. Abschluß

Abschließend möchte ich noch erwähnen, daß trotz der sehr komplexen Verfahren die großen Straßenbauvorhaben sehr viel schneller verwirklicht werden als in Deutschland. Von der Entscheidung, ein Vorhaben zu realisieren, bis zur Gemeinnützigkeitserklärung vergehen in der Regel nur fünf bis sieben Jahre, wobei es auch hier Ausnahmen gibt. Meiner Auffassung nach liegt das nicht, wie allgemein behauptet, an mangelndem Umweltschutz, sondern zum einen an der effektiven Durchsetzung mittels des PIG in der lokalen Planung, der Ermangelung der aufschiebenden Wirkung bei Klagen und zum anderen an der Mentalität der Franzosen, die weniger gegen große öffentliche Vorhaben klagen.

Transeuropäische Straßennetze: Planungsziele, -umsetzung und -probleme in Portugal

Von Johannes Arnd Barnitzke

A) Hintergrund des TEN-Straßenkonzeptes in Portugal

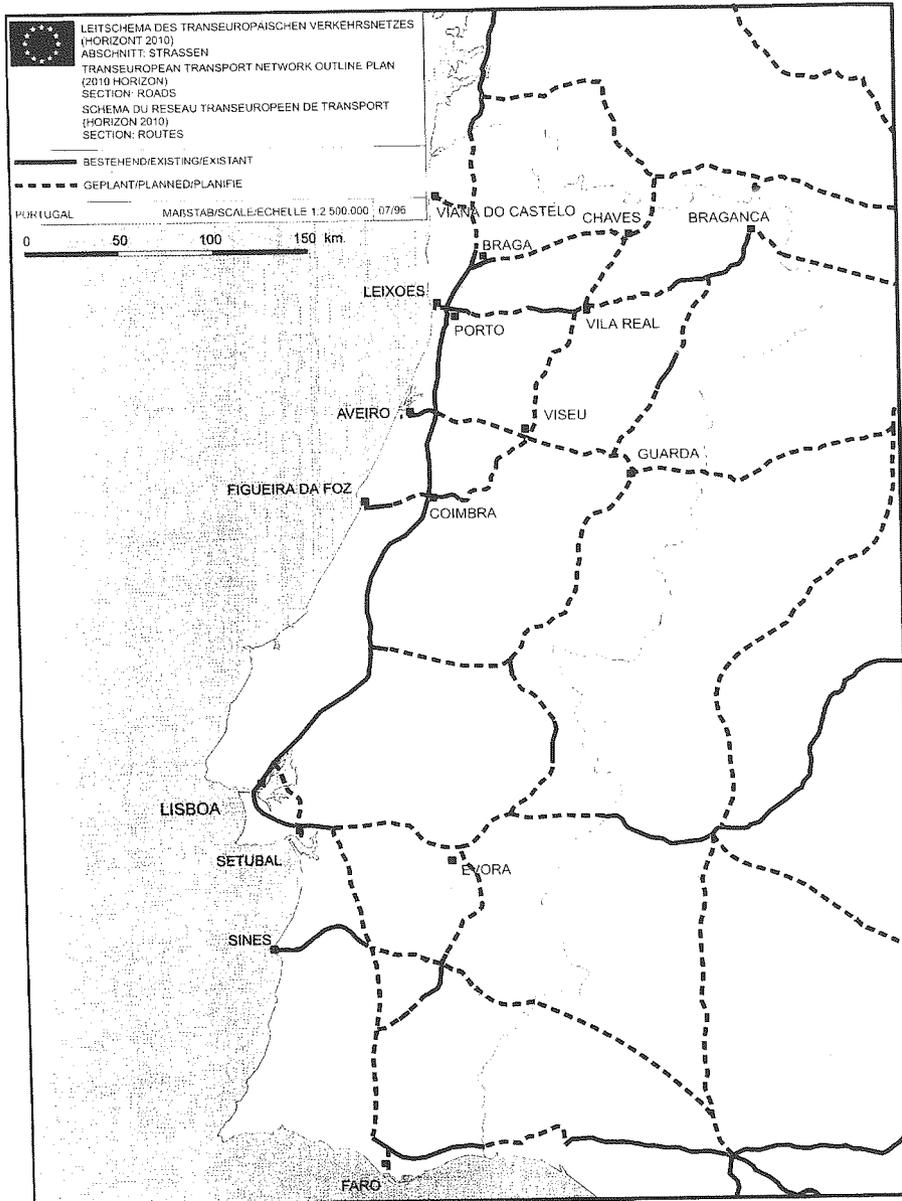
Die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) haben zentrale Bedeutung für die Konzeption des portugiesischen Fernstraßennetzes.

Das Transeuropäische Straßennetz für Portugal gemäß der EG-Leitlinienentscheidung 1692/96 umfaßt gleichzeitig alle national bedeutsamen Fernstraßen Portugals.

Die Besonderheit liegt dabei im Vergleich zu vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten darin, daß die vorgesehenen Verbindungen vorher großteils nur völlig unzureichend oder überhaupt nicht existierten.

Über die Realisierung des TEN-Straßennetzes wird Portugal erstmals über bedarfsgerechte Fernstraßen verfügen.

Die bisherigen Mängel des portugiesischen Straßennetzes hängen vor allem mit der politischen Entwicklung des Landes im 20. Jahrhundert zusammen. Von 1933 bis 1974 herrschte in Portugal eine auf Militär und Geheimpolizei gestützte, autoritäre Staatsordnung. Die politischen Verhältnisse blieben in diesem Zeitraum stabil, ohne daß es zu wirtschaftlicher, sozialer oder infrastruktureller Modernisierung kam.



Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 228/9 vom 9.9.1996

Portugal hatte keinen Anteil am Prozeß der europäischen Einigung und blieb in Europa wirtschaftlich und politisch isoliert. Internationale Kontakte orientierten sich vornehmlich auf Brasilien sowie die afrikanischen und asiatischen Kolonien.

Das Straßennetz blieb außer im höherentwickelten Küstenstreifen zwischen Lissabon und Porto unterentwickelt. Fernstraßenverbindungen ins Landesinnere sowie nach Spanien wurden vernachlässigt.

Erst nach der sogenannten Nelkenrevolution im Jahr 1974 wurde Portugal zur Demokratie. Die späteren Bemühungen um den EG-Beitritt, der gemeinsam mit Spanien zum 1. Januar 1986 erfolgte, führten nun zur radikalen Umstellung der portugiesischen Verkehrspolitik. Man erkannte die Notwendigkeit, die Verkehrsinfrastruktur auch abseits des Küstenstreifens Lissabon - Porto zu modernisieren und auszubauen, um den Verkehrsanschluß an Zentraleuropa zu verbessern. Die periphere geographische Situation sollte auf diese Weise schnellstmöglich kompensiert werden.

Das Konzept der TEN, das in den 90er Jahren zunehmend an Gestalt gewann, war prädestiniert dazu, einerseits den portugiesischen Grundbedarf an einem leistungsfähigen Fernstraßennetz zu decken und dieses gleichzeitig in eine gesamt-europäische Struktur zu integrieren.

Entsprechend deckte sich später die nationale portugiesische Bedarfsplanung für die wichtigsten Fernstraßen mit dem in der TEN-Leitlinienentscheidung für Portugal vorgesehenen Straßennetz.

Zusätzlich wurde zunächst die Autobahn Lissabon - Valladolid, die den schnellsten Straßenzugang Portugals nach Zentraleuropa sicherstellen sollte, in die Liste der 14 prioritären Verkehrsprojekte integriert.

1996 wurde beantragt, dieses Projekt durch die sogenannte multimodale Verbindung Portugal - Spanien - Zentraleuropa zu erweitern, da sich die Planungsprioritäten in Portugal und Spanien verändert hatten.

Portugal als europäisches Peripherieland mit einem hochindustrialisierten und bevölkerungsreichen Küstenstreifen am Atlantik forderte zur besseren Integration in die Gemeinschaft eine Umorientierung der TEN-Prioritäten zu einer multimodalen, alle verschiedenen Verkehrsträger einbeziehenden Perspektive.

Die großen portugiesischen Zentren Lissabon und Porto sollen neben dem Ausbau ihrer Seehäfen im Rahmen des Multimodalprojektes in den portugiesisch-spanischen Hauptverkehrskorridoren Nordportugal - Galicien, Lissabon - Valladolid - Irún und Algarve - Andalusien schnelleren und mehrseitigen Anschluß an Europa erhalten.

In alle drei Korridoren sind Fernstraßenprojekte integriert, darunter auch das ehemalige Prioritätsprojekt Nr. 8 Lissabon - Valladolid.

Das neue Vorhaben ist mit 6,2 Mrd. ECU Gesamtinvestitionen erheblich umfangreicher als das Vorprojekt der Autobahn Lissabon-Valladolid mit 1,07 Mrd. ECU.

B) Straßenplanung in Portugal

I. Strategische Planung

Ausgangspunkt der portugiesischen Fernstraßenplanung ist die langfristige Strategieplanung. Deren wichtigstes Instrument ist der in Gesetzesform ergehende Nationale Straßenplan.

Der aktuelle Nationale Straßenplan wurde 1998 veröffentlicht. Er definiert das Nationale Straßennetz Kontinentalportugals, das nationalen und internationalen Interessen dient und aus einem Nationalen Hauptnetz und einem Nationalen Ergänzungsnetz besteht. Europarelevant ist das Nationale Hauptnetz mit seinen Hauptfernstraßen, die alle gleichzeitig Bestandteil des Transeuropäischen Straßennetzes sind.

Der Nationale Straßenplan bestimmt in Übereinstimmung mit der einschlägigen Rahmengesetzgebung Planungsziele, Planungskriterien und Qualitätsvorgaben für das Nationale Straßennetz.

Weiterhin wird neben den bestehenden Fernstraßen auch der Bedarf an neuen Fernstraßen ausgewiesen, indem verschiedene Netzpunkte in bestimmten räumlichen Korridoren verbunden und eingestuft werden.

II. Maßnahmen- und Finanzierungsprogramme

Als Bindeglied zwischen der Strategieplanung des Nationalen Straßenplanes und der Einzelprojektplanung dienen verwaltungsinterne mittelfristige und darauf fußende jährliche Maßnahmen- und Finanzierungsprogramme der zuständigen Straßenverwaltungsinststitute. Diese Programme sind wiederum die Grundlage für die Einbeziehung von Straßenprojekten in das jährliche Investitionsprogramm der Zentralverwaltung (PIDDAC), das mit dem Staatshaushalt verabschiedet wird.

Die mittelfristigen Maßnahmen- und Finanzierungsprogramme der Straßenverwaltungsinststitute sind auch für die EU-Subventionierung von Fernstraßenprojekten von Bedeutung. Ihre Vorgaben werden nämlich Teil der Regionalentwicklungspläne, die wiederum Grundlage der Zuweisung von Strukturfondsmitteln im EU-Unterstützungsrahmen für Portugal sind.

III. Einzelprojektplanung

Die Investitionsprogramme sind Voraussetzung für die Einzelprojektplanung. Hier erfolgen bei Fernstraßenvorhaben regelmäßig folgende Einzelschritte, die regelmäßig privaten Investoren über Ausschreibungen übertragen werden:

- (- Machbarkeitsstudie bei Großprojekten für alle in Frage kommenden Trassenvarianten,)
- Vorstudie für 2-3 ausgewählte Trassen mit einer Umweltverträglichkeitsstudie als erster Phase der UVP
- (- Vorprojektierung bei schwierigen Projekten,)
- Ausführungsprojektierung mit der zweiten UVP-Phase (Öffentlichkeitsbeteiligung, Gutachten des Umweltministeriums) sowie paralleler Beginn des Entscheidungsverfahrens,
- Internationale öffentliche EU-weite Ausschreibung der Bauarbeiten nach Genehmigung der Ausführungsprojektierung.

Ein dem deutschen Planfeststellungsverfahren ähnliches Rechtsinstitut gibt es weder im portugiesischen Verwaltungsverfahrensgesetz, das weitestgehend dem deutschen nachgebildet wurde, noch in Spezialgesetzen.

IV. Planungsverantwortliche Verwaltungsstellen

Zuständig für die Straßenplanung ist auf staatlicher Seite als oberste Stelle das portugiesische Verkehrsministerium. Ihm unterliegen grundlegende Entscheidungen im strategischen Bereich, aber auch die Beschlußfassung über Trassenvarianten von politisch bedeutsamen Großprojekten.

Die konkreten Planungsaufgaben werden im portugiesischen Verkehrssektor schon seit langem der indirekten Staatsverwaltung über sogenannte Öff-

fentliche Gesellschaften oder Öffentliche Institute, neuerdings auch Aktiengesellschaften im Staatseigentum, übertragen.

Zuständige Verwaltungsstelle für sämtliche Straßenplanungsfragen war bis Mitte 1999 die öffentliche Gesellschaft Junta Autónoma de Estradas, die unter Aufsicht des Verkehrsministeriums arbeitete. Wegen ihrer verschachtelten Struktur mit kaum überschaubaren Kompetenzabgrenzungen, nicht zuletzt auch wegen des Vorwurfs von Unregelmäßigkeiten und Kostenüberschreitungen beim Fernstraßenbau; wurde die Junta Autonoma de Estradas Mitte 1999 aufgelöst. Es wurden drei verschiedene öffentliche Institute für den Straßenverwaltungsbereich gebildet.

Das Portugiesische Straßeninstitut (IEP) ist seitdem für die Planung im Straßensektor sowie die Kontrolle der Autobahnkonzessionen zuständig. Das Straßenbauinstitut (ICOR) koordiniert oder realisiert Straßenbauvorhaben. Das Institut zur Instandhaltung und Bewirtschaftung des Straßennetzes (ICERR) ist für die nicht konzessionierten Straßen der nationalen Netze zuständig.

Alle drei Institute unterliegen der Rechtsaufsicht sowie der Zielbestimmung und abstrakten Vorgabendefinition des Verkehrsministeriums. Ihre finanziellen Aktivitäten und Maßnahmenplanungen sind außerdem zusätzlich vom Finanzministerium zu billigen.

V. Planung, Bau und Bewirtschaftung von Autobahnen durch Konzessionäre

Ein essentieller Bestandteil des Entwicklungskonzeptes für das Fernstraßennetz sind die portugiesischen Autobahnkonzessionäre. So wurden Ende Mai 1998 88 % des bestehenden, größtenteils Transeuropäischen Hauptfernstraßennetzes von etwa 1500 Kilometern Gesamtlänge von Konzessionären betrieben.

Dies hat zum einen finanzielle Gründe. Die geringe staatliche Finanzkraft hatte Portugal bereits 1972 zur Einbeziehung Privater in den Straßenbau veranlaßt. Nach dem EG-Beitritt 1986 wurde diese Problematik noch aktueller, als Portugal auf die Zugehörigkeit zur Europäischen Währungsunion zuarbeitete und deswegen zur Einhaltung der Konvergenzkriterien sparsam haushalten mußte.

Im Straßensektor kam es deswegen zu einer deutlichen Ausweitung der Autobahnkonzessionen. Die Rahmengesetzgebung von 1990 erlaubte die Vergabe von Konzessionen für den Bau, die Instandhaltung und Bewirtschaftung von Autobahnen, Brücken und Tunneln, die zum Nationalen Straßennetz gehören. Konzessionsgegenstand können danach Autobahnabschnitte von großer Länge sein, nicht allerdings Abschnitte in Stadtgebieten oder im Zufahrtbereich großer Ballungsgebiete, Häfen oder Flughäfen. Diese Strecken sind von der Zentralverwaltung zu errichten.

Der mittlerweile privatisierte Hauptautobahnkonzessionär BRISA, eine früher in Staatseigentum befindlichen Aktiengesellschaft, baute seit Anfang der 90er Jahre 805 Autobahnkilometer (durchschnittlich jährlich knapp 100 Kilometer). Ein zwischenzeitlicher Rückgang der Bautätigkeit zwischen 1995 und 1997 hing auch damit zusammen, daß die BRISA allein nicht über ausreichende finanzielle und technische Möglichkeiten verfügte, die gewünschte schnelle Ausweitung des Autobahnnetzes zu bewerkstelligen.

Deswegen wurden seit 1997 als Beschleunigungsmaßnahme 15 neue Konzessionen zur Planung, Errichtung, Finanzierung und Bewirtschaftung von Autobahnen ausgeschrieben, um das gesamte Nationale Hauptnetz mit den TEN-Fernstraßen so schnell wie möglich zu vervollständigen. Der private Finanzierungsanteil an Fernstraßenvorhaben sollte weiter erhöht werden.

Es wurde auch nach Möglichkeiten gesucht, die Errichtung weiterer kostenpflichtiger Mautstellen zu vermeiden. Die schnelle Bautätigkeit der Hauptkonzessionärin BRISA war nämlich über eine stetig wachsende Anzahl von Mautstellen refinanziert worden. Die Kostenpflichtigkeit bedeutender Teile des nationalen Straßennetzes war allerdings politisch immer schwerer zu rechtfertigen. Da vor allem Fernstraßen im dünnbesiedelten Landesinneren gebaut werden sollten, hätte die Mauterhebung mangels Alternativstrecken gesellschaftliche Sprengkraft besessen. Wegen der geringeren Bevölkerungsdichte wäre trotz des internationalen Transitverkehrs auch eine geringe Rentabilität von Mautstellenkonzessionen und somit ein schwaches Bewerberinteresse zu erwarten gewesen.

Daher führte die Regierung das virtuelle „SCUT“-Mautstellensystem ohne direkte Benutzerbelastung ein. Die SCUT-Mautstellen dienen hier nur noch zur Erfassung der Anzahl und Charakteristika der durchfahrenden Fahrzeuge. Der über das Jahr und nach Kfz-Anzahl und -klassen errechnete tägliche Benutzungsmittelwert bildet neben den Gewinnen aus den Dienstleistungsbereichen die Hauptgrundlage für Zahlungen des Staates an die Autobahnkonzessionäre. In den ersten fünf Jahren werden zusätzliche staatliche Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten geleistet, später nur noch die SCUT-Zahlungen. Die Konzessionäre sind vor der Bewirtschaftungsphase verantwortlich für die Finanzierung der Straßenplanung und -errichtung.

Da es sich bei den SCUT-Autobahnen größtenteils um Straßen des Hauptnetzes im Rahmen des TEN-Netzes handelt, bemüht sich Portugal hier zur Zeit um eine Einbeziehung in den III. EU-Unterstützungsrahmen von 2000-2006. Man erhofft sich von der EU auch Hilfen bei der Finanzierung der Enteignungsentschädigungen, die der portugiesische Staat aufzubringen hat. Insgesamt wurden bis jetzt 8 SCUT-Konzessionen vergeben, die 985 Autobahnkilometer umfassen. Die Gesamtinvestition beläuft sich auf umgerechnet etwa 9 Mrd. DM.

Um das Nationale Straßennetz schnell zu vervollständigen, dabei aber auch zukünftige Staatshaushalte nicht durch weitere SCUT-Zahlungen zu belasten, wurde 1997 auch die Vergabe 7 weiterer, vergleichsweise kleiner Autobahnkonzessionen beschlossen. Es handelt sich um insgesamt 556 Autobahnkilometer, von denen 440 neu zu errichten sind, mit einem Investitionsvolumen von etwa 3,7 Mrd. DM.

Im Gegensatz zu den meisten SCUT-Konzessionen handelt es sich hier um Autobahnen in der dichtbesiedelten Küstenregion und in Nähe der Ballungszentren Lissabon und Porto. Das voraussichtliche Mautaufkommen bildet gegenüber den SCUT-Autobahnen einen wesentlich größeren wirtschaftlichen Anreiz für potentielle Konzessionäre.

Die Konzessionen umfassen die Planung, Errichtung, Instandhaltung, Bewirtschaftung und Finanzierung der Neubaustrecken. Der Staat beteiligt sich teilweise an den Investitionen und kommt auch für die Enteignungsentschädigungen auf. EU-Subventionen werden hier in geringerem Umfang anfallen, da nur einige Strecken zum europarelevanten Hauptnetz gehören. Besonderheit ist hier, daß auch bereits bestehende Fernstraßenabschnitte zu Autobahnen umgewidmet wurden und so in die Konzessionen mit einbezogen werden konnten. Für die Übertragung der Bewirtschaftungsrechte an diesen fertigen Strecken leisten die Konzessionäre dem Staat einmalige Zahlungen, zum Beispiel für einen 83 Kilometer langen Abschnitt nördlich von Lissabon umgerechnet etwa 170 Mio. DM.

Ein weiteres wichtiges Großprojekt im Rahmen des portugiesischen TEN-Straßennetzes, das mittels Konzession realisiert wurde, ist die neue, 18 Kilometer lange und umgerechnet 1,8 Mrd. DM teure Tejobrücke Ponte Vasco da Gama. Auch hier wurden Planung, Bau, Instandhaltung, Bewirtschaftung und Finanzierung einem Konzessionär übertragen.

Die Dauer der Autobahnkonzessionen beträgt zur Zeit in der Regel 30 Jahre, im Falle des Hauptkonzessionärs BRISA sogar 33 Jahre. Bei der Straßenplanung durch die Konzessionäre gilt der Grundsatz, daß die Streckenkorridore in der Regel noch von den staatlichen Straßenplanern über Machbarkeitsstudien bestimmt werden, während die weiteren Planungen von den Konzessionären durchgeführt werden.

VI. Zeitbedarf für die Planung einzelner Projekte – Verzögerungen

Die Planung einzelner Fernstraßenprojekte kommt in Portugal regelmäßig zügig voran. Die einzelnen Planungsstudien werden regelmäßig bei privaten Projektierern in Auftrag gegeben und benötigten bisher je nach Schwierigkeit und Umfang des Vorhabens jeweils zwischen 6 und 12 Monaten Planungszeit. Zur Planungsbeschleunigung wurden den Projektierern in jüngster Zeit auch bereits kürzere Fristen gesetzt. Wegen Verzugs-Vertragsstrafen und gestaffelter Honorierung nach Studienfortschritt halten sich hier Verzögerungen in Grenzen.

Ein möglicher Verzögerungsgrund ist die UVP, wenn deren Durchführung durch das Umweltministerium nicht mit dem Planungstempo Schritt hält. Problematisch ist auch, daß die Gesetze bei der Verkehrswegeplanung keine frühzeitige UVP vor der Standortbestimmung vorschreiben. Aus diesem Grund kam es 1998 beim dringend benötigten Autobahnneubau Lissabon - Algarve zu einer Planungs- und Bauverzögerung von mindestens 2 Jahren. Die UVP erfolgte hier erst nach der Korridorfestlegung. Nach Ablehnung des ausgewählten Korridors durch das Umweltministerium wegen umfangreicher Natureingriffe mußten neue Vorstudien und UVP für einen anderen Korridor mit zwei Trassenvarianten vorgenommen werden.

Das Verkehrsministerium ist mittlerweile in Vorwegnahme einer neuen UVP-Gesetzgebung dazu übergegangen, zusätzlich frühzeitige UVP der bei der Straßenplanung in Frage kommenden Trassenvarianten vorzunehmen.

Verzögerungen durch gerichtliche Streitigkeiten haben in Portugal im Gegensatz zur deutschen Verkehrswegeplanung noch erheblich geringere Bedeutung. Dies hängt zum einen mit der – abgesehen vom Küstenstreifen Lissabon - Porto – geringeren Siedlungs- und Infrastrukturdichte zusammen. Wegen der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Straßennetze wird die Komplettierung des Nationalen Hauptnetzes sowie die Anbindung schlecht erschlossener Regionen durch das Nationale Ergänzungsnetz durch die Bevölkerung geradezu herbeigesehnt. Politischer Protest entsteht dagegen häufig bei der Nichtberücksichtigung einzelner Kreise und Gemeinden in der Trassenplanung.

Sowohl Umweltverbände als auch Privatbürger nehmen ihre Rechte im Verwaltungsverfahren und -Prozeß gegenüber Fernstraßenplanung und -bau zur Zeit wenig wahr. Dies gilt selbst bei Großvorhaben mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen und scheint auch mit einer im Vergleich zu mitteleuropäischen Ländern geringeren Sensibilisierung der Bevölkerung in Umweltfragen zusammenzuhängen. Im Bereich des bevölkerungsreichen Küstenstreifens Lissabon - Porto ist dagegen bereits eine leichte Zunahme der verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen mit den Straßenplanungsinstituten zu verzeichnen.

Auch streitige Enteignungsverfahren sorgen kaum für Planungs- oder Realisierungsverzögerungen. Das liegt auch am umfassend genutzten Rechtsinstitut der Verwaltungsinbesitznahme, durch das die Verwaltung nach Erklärung der öffentlichen Zweckbestimmung und Dringlichkeit einer Enteignung durch das Verkehrsministerium sofort den Besitz am zu enteignenden Grundstück ergreifen darf.

Die nachfolgenden Auseinandersetzungen um die Entschädigungshöhe werden meist parallel zur Projektrealisierung geführt. Ein erfolgreiches gerichtliches Vorgehen gegen die Enteignung als solche, das zu nennenswerten Planungs- und Bauverzögerungen führt, ist äußerst selten.

Problematisch für den Fernstraßenbau ist allerdings die illegale Wohnbebauung auf vorgesehenen Fernstraßenrassen. In Portugal ist die „Landnahme“ durch ungenehmigte wilde Bebauung verbreitet. Ein Beispiel hierfür war die Autobahn Lissabon - Estoril, wo bis zu Baubeginn die geplante Trasse bereits weitläufig durch ungenehmigte Bebauung besetzt worden war und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kreisen Sozialwohnungen als Ausweichquartiere geschaffen werden mußten, bevor mit dem Bau begonnen werden konnte.

Ein häufiger Bauverzögerungsgrund sind auch archäologische Funde im Verlauf der Baumaßnahmen. So wurden beispielsweise beim Bau der äußeren Autobahnumgehung Lissabons Dinosaurierspuren im Trassenbereich gefunden. Die Umplanung zugunsten eines Tunnels kostete umgerechnet etwa 20 Mio. DM und führte zu großen Zeitverlusten.

Besonders wichtig und schwierig ist im Rahmen der TEN-Straßenplanung die notwendige Abstimmung mit dem einzigen Nachbarland Spanien. Dies liegt an den völlig unterschiedlichen Maßstäben und Entwicklungsprioritäten beider Länder. Spanien setzt zur Zeit beim Neubau von Verkehrsverbindungen auf nationale Komplementärverbindungen und den Korridor Katalonien - Südfrankreich. Die küstenfernen Verkehrskorridore nach Portugal sind für Spanien zweitrangig und vor allem zur Lückenschließung des eigenen Straßennetzes interessant. Diese Verbindungen sind regelmäßig sehr lang, verlaufen in bevölkerungsarmen Gebieten und benötigen hohe Investitionskosten.

Als Koordinierungsorgan für die Straßenplanung beider Länder fungiert seit Jahren die Gemeinsame Portugiesisch-Spanische Kommission für Überlandverkehr, der Mitglieder der Straßen- und Eisenbahnplanungsstellen beider Länder angehören und die mehrmals jährlich tagt.

C) Fertigstellung des portugiesischen TEN-Netzes

Zum Abschluß ein Überblick über die Fertigstellungsplanungen für das portugiesische TEN-Straßennetz.

Anfang 1998 waren etwa 2/3 des Nationalen Hauptnetzes mit den TEN-relevanten Fernstraßen fertiggestellt. Die verbleibenden Lücken werden in den nächsten 5 Jahren vor allem im Rahmen der SCUT-Konzessionen in Zentral- und Nordportugal geschlossen werden. Hierzu gehört auch das ehemalige TEN-Prioritätsprojekt der Autobahn Lissabon - Valladolid.

Planung und Realisierung der Transeuropäischen Straßennetze in der Schweiz mit Schwerpunkt der Verknüpfung an der Landesgrenze*

Von Willy Burgunder

Ich bin sehr gerne hierher gekommen, nicht zuletzt, weil diese Veranstaltung eine zusätzliche Vertiefung unserer doch recht intensiven Zusammenarbeit im Bereich des Straßenplanungs- und Straßenbaurechts bedeutet.

Deutschland, Österreich und die Schweiz treffen sich in jahrzehntealter Tradition jährlich zum Gedanken- und Wissensaustausch. Ich freue mich natürlich, hier im Saal bekannte Gesichter aus unserer gemeinsamen Erfahrungsgruppe zu sehen.

Das heutige Thema war allerdings bisher nicht ein Schwerpunkt unserer Gespräche, zumindest nicht in den zwölf Jahren, während denen ich die Schweizer Delegation jeweils leiten durfte. Am Rande haben wir solche Tagungen allerdings auch als Plattform für informelle Besprechungen benutzt, als Türöffner, was natürlich durchaus Sinn macht.

Nun, meine Damen und Herren, wir Schweizer haben ja die Eigenart, uns als den Nabel der Welt zu sehen. Ob unsere Einigelung in den Alpen und unser Abseitsstehen im Rahmen der EU uns zwar nicht vorab in die Isolation treiben, mag Gegenstand und Inhalt von Referaten auf anderen Ebenen sein. Ich übernehme für meine Ausführungen das Bild des Nabels der Welt und zeige Ihnen

* Die Vortragsform wurde beibehalten.

die Straßenanbindungen mit unseren Nachbarn in allen Richtungen, einerseits was gut geklappt hat und andererseits, wo welche Schwierigkeiten bestehen.

A) Rechtliche Ausgestaltung des Straßenwesens in der Schweiz

Damit ich sinnvoll auf die konkreten Fälle eingehen kann, muß ich einige generelle Bemerkungen zur rechtlichen Ausgestaltung des Straßenwesens in der Schweiz voranstellen.

In der Schweiz gibt es etwas über 70.000 km öffentlich zugängliche Straßen, die unterschieden werden in derzeit etwa 1.700 km Nationalstraßen, 2.400 km subventionierte Hauptstraßen sowie den großen verbleibenden Teil von übrigen Kantonsstraßen und Gemeindestraßen. Abgesehen von den Gemeindestraßen ist für alle diese Kategorien, also auch für die Nationalstraßen, nach Artikel 82 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung die Straßenhoheit grundsätzlich bei den Kantonen. Sie sind die Bauherren und die Werkeigentümer, wir kennen also keine eigentlichen Bundesstraßen.

Die Nationalstraßen sind als Gemeinschaftswerk zwischen Bund und Kantonen entstanden, wobei der Bund sich finanziell am Bau, Unterhalt und Betrieb maßgeblich beteiligt, beim Bau in der durchschnittlichen Größenordnung von etwa 86 Prozent, beim Betrieb etwa 67 Prozent. Der Bund redet dabei sowohl in der politischen Phase als auch in der zeitlichen Programmgestaltung maßgeblich mit.

Das finanzielle Engagement des Bundes für die Nationalstraßen beträgt knapp 2 Mrd. Franken im Jahr.

Neben den Nationalstraßen existiert ein Netz von etwa 2.400 km überregionalen Straßen, an deren Bau der Bund Subventionen in der Größenordnung von

etwa 220 Mio. Franken pro Jahr ausrichtet. Man unterscheidet dabei zwischen Großprojekten, die in Mehrjahresprogrammen enthalten sind, und übrigen Projekten auf diesem Netz. Diese Straßen heißen Hauptstraßen, dieser subventionsrechtliche Begriff hat aber nichts mit den blau beschilderten Hauptstraßen nach dem Straßenverkehrsgesetz zu tun.

Es gibt einen weiteren Bereich, wo sich der Bund im Straßenwesen engagiert. Es ist dies die Subventionierung von definierten lokalen Vorhaben, wie Sanierung von Niveauübergängen, Schutzbauten gegen Naturgewalten und straßenverkehrsbedingte Umweltschutzmaßnahmen. Diese Aufgabe hat mit dem heutigen Tagungsthema nur sehr am Rande zu tun, ich gehe deshalb hier nicht weiter darauf ein.

Für das heutige Thema sind weitere Regelungen von Belang:

Artikel 82 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung verbietet dem Grundsatz nach die Erhebung von Gebühren auf unseren Straßen, gibt aber dem Parlament die Möglichkeit, einzelne Ausnahmen zu beschließen. Das ist ein einziges Mal geschehen, am Großen St. Bernhard, ich komme darauf zurück.

Dann ist der Alpenschutzartikel, Artikel 84 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung, umgesetzt durch ein Bundesgesetz über den Straßentransitverkehr im Alpengebiet, wesentlich, denn damit wird eine weitere Kapazitätserweiterung auf den vier wichtigsten Nord-Süd-Transitachsen, d.h. Großer St. Bernhard, Simplon, Gotthard und San Bernardino, verboten.

Wesentlich ist sodann die Kompetenzregelung für den Abschluß von grenzüberschreitenden Abkommen. Die verfassungsmäßige Grundlage für den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages über einen *Autobahnzusammenschluß* bildet Artikel 54 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung, nach welchem dem Bund das Recht zusteht, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschließen. Die Zu-

ständigkeit der Bundesversammlung, d. h. dem schweizerischen Parlament, zur Genehmigung eines Staatsvertrages ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung. Sofern ein solcher Vertrag unbefristet und unkündbar ist, untersteht er dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, gemäß Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d neue Bundesverfassung. Das bedeutet, daß auf Verlangen von 50.000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen die Angelegenheit dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird.

Gemäß Artikel 56 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung haben aber auch die Kantone das Recht, mit dem Ausland in ihrem Zuständigkeitsbereich Staatsverträge abzuschließen. Darunter fällt auch der Bereich Staatswirtschaft und der nachbarliche Verkehr. Der Zusammenschluß von *untergeordneten Straßen* (einschließlich Bau einer Brücke) könnte der Kanton daher selbständig mit dem Ausland abschließen. Der Verkehr zwischen dem Kanton und der ausländischen Regierung findet nach der neuen Bundesverfassung durch Vermittlung des Bundes statt, gemäß Artikel 56 Absatz 3. Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren und den Vertrag selbst abschließen. Mit der neuen Bundesverfassung entfällt die bisherige Genehmigungspflicht des Bundesrates, neu besteht lediglich noch die Pflicht zur Information des Bundes vor Abschluß der Verträge nach Artikel 56 Absatz 2. Allerdings hat der Bundesrat das Recht, gegen den Vertrag Einsprache bei der Bundesversammlung zu erheben, gemäß Artikel 186 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 172 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung.

Gestatten Sie mir im Rahmen der allgemeinen Bemerkungen eine Präzisierung zu unseren Numerierungen: Die Umstellung auf die internationale Bezeichnung A gibt uns immer noch Probleme. Das kommt daher, daß nicht alle Nationalstraßen Autobahnen sind und nicht alle Autobahnen Nationalstraßen. Damit die Verwirrung nicht zu groß ist, haben wir auf den grün signalisierten Autobahnen

das E-Straßennetz mit den E-Nummern angegeben und unsere eigene Straßenzugsnummer mit einer roten Zahl. Also Autobahn „1“, E 25.

Daß man von blau beschilderten Autobahnen des Auslands bei uns auf grün beschilderte trifft, ist natürlich unschön, aber auch auf Dauer wohl nicht zu ändern. Eine nachträgliche Änderung wäre viel zu aufwendig. Zu unserer Ehrenrettung muß ich sagen, daß eigentlich Sie ändern müßten, denn die offizielle UNO-Farbe für Autobahnen ist grün. Ich gestatte mir hier den Verweis auf die Nummernfarbe in Anhang III des Abkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs.

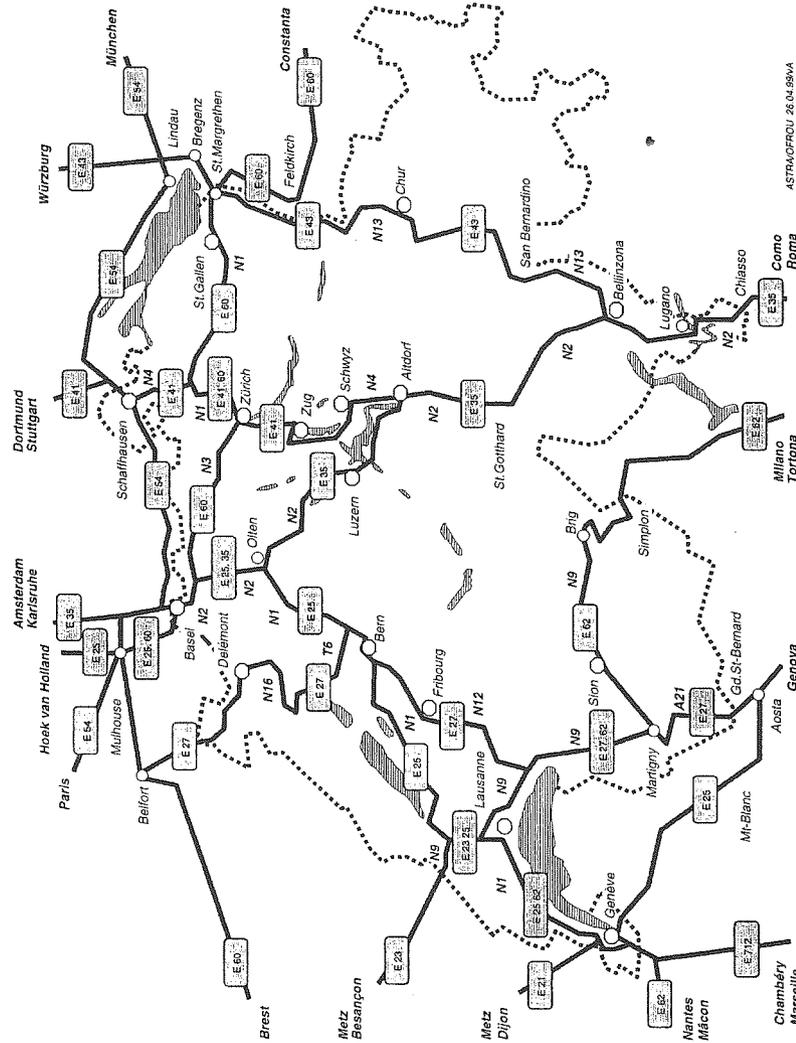
Nun, vergessen Sie bitte hier unseren Buchstaben- und Nummernsalat, ich werde in der Fortsetzung A für alle Strecken verwenden.

Als letzten allgemeinen Hinweis erlaube ich mir festzuhalten, daß die Schweiz das Europäische Übereinkommen über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs 1976 unterzeichnet hat und unser Parlament diesen Schritt 1988 ratifiziert hat. Es gibt also doch auch Fälle, wo die Schweiz in europäischen Fragen nicht abseits steht.

B) Die wichtigsten Verbindungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarn

Ich werde nun nachfolgend die Situation an den einzelnen Netzanbindungen darstellen, mit Schwerpunkt auf den E-Straßen, insgesamt sind es 10, die die Schweiz betreffen.

Europastrassen durch die Schweiz / Routes européennes traversant la Suisse

*(I) E 21: Metz – Genf*

Die Schweiz hat ihren Teil erfüllt, eine leistungsfähige subventionierte Hauptstraße verbindet das Grenzzollamt mit der Autobahn A1. Die Fortsetzung in Frankreich hingegen entspricht nicht diesem Ausbaustand. Hier ist in nächster Zeit nichts geplant, da auf anderen Routen recht schnelle Verbindungen nach Genf bestehen.

(II) E 23: Metz – Lausanne

Sowohl das Grenzzollamt als auch die schweizerische Teilstrecke in Form einer durchgehenden Autobahn sind problemlos. Für die Fortsetzung in Frankreich gilt das gleiche wie bei der E 21, nur daß hier offenbar Ausbauprojekte bestehen. Das überrascht nicht, denn die Strecke E 23 – E 27 ist doch eine valable Alternative zur Mont-Blanc-Route.

(III) E 25: Genua – Mont Blanc – Genf – Bern – Basel – Mulhouse

Die Strecke im Raum Genf entspricht nicht mehr der Realität, die festgelegte innerstädtische Hauptstraße wird nicht mehr als Transitstrecke benutzt, da man über Bardonnex und die Stadtdurchfahrt Genf viel schneller ist. Hier wäre gemeinsam durch Frankreich und die Schweiz die Einleitung einer Änderung der Anlage I des Abkommens angezeigt. Die Streckenführung bis nach Basel ist dann in Ordnung, abgesehen davon, daß unsere Autobahnen mehrheitlich an der äußersten Kapazitätsgrenze sind.

Die Stadtdurchfahrt Basel zur französischen Grenze ist im Bau, zwischen Frankreich und der Schweiz laufen noch Verhandlungen über die Verkehrsanordnung im Bereich der Zollanlagen, aber insgesamt wird die E 25 in wenigen Jahren den Erwartungen entsprechen.

(IV) E 27: Aosta – Großer St. Bernhard – Bern – A 16 – Belfort

Der Tunnel am Großen St. Bernhard ist die einzige Ausnahme vom Gebührenverbot. Mit einem Staatsvertrag wurde eine italienisch/schweizerische Bau- und Betreibergesellschaft eingesetzt. Das funktioniert problemlos. Die Zufahrten zum Paß sind beidseitig einigermaßen passabel, vor allem seit Aosta umfahren werden kann. Ein Handicap für uns ist, daß diese Strecke dem Ausbaugebot nach den Alpenschutzartikeln unterliegt, hier haben wir vorläufig keine Möglichkeit, auf allfällige Entwicklungen zu reagieren.

In der Nordwestschweiz, im Berner Jura und im Kanton Jura ist die A 16 erst teilweise in Betrieb. Diese Strecke wird in den nächsten Jahren auf einem reduzierten Standard zu einer Autobahn/Autostraße ausgebaut.

Der Grenzübergang bei Boncourt/Delle muß noch staatsvertraglich bereinigt werden, diese Arbeit steht noch bevor. Die Anschlußstrecke in Frankreich ist im Bau.

Fazit: Die E 27 ist noch nicht vollständig erstellt, aber auf guten Wegen.

(V) E 35: Amsterdam – Karlsruhe – Basel – Gotthard – Chiasso – Roma

Diese Haupttransitachse Nord-Süd hat im Inland Kapazitätsprobleme, vor allem im Raum Lugano, im Raum Luzern und im Bereich der Jura Traversierung, im Böhchentunnel. Zudem wird ein weiterer Ausbau der Gotthardstrecke durch den Alpenschutzartikel verhindert.

An der Nordgrenze hat ein Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz die Situation geregelt. Eine gemischte Kommission behandelt anstehende Fragen. In letzter Zeit waren es nicht viele. Eigentlich einziger seit langer Zeit offener Punkt ist eine Mehrwertsteuergeschichte (es geht um eine Rückfor-

derung der Schweizer Nebenbetriebe aus der Zeit des Baus der Anlage, welche auf deutschem Gebiet steht).

An der Südgrenze waren andere Probleme zu lösen. Italien hatte seinerzeit Finanzprobleme. Die Schweiz hat deshalb damals das Brückenbauwerk am Zoll Brogeda auf italienischem Gebiet finanziert. Heute führt die oft schleppende Zollabwicklung an diesem Grenzübergang immer wieder zu Staus. Eine Ausweichroute über Varese - Gaggiolo ist geplant und beidseitig der Grenze im Bau.

(VI) E 41: Dortmund – Stuttgart – Zürich – Altdorf

Hier handelt es sich um so etwas wie ein negatives Musterbeispiel. Diese Strecke bietet uns schon im Inland Probleme. Sie ist teils völlig ungenügend (Axenstraße), teils noch nicht einmal im Bau (Knonaueramt) und teils zu schmal (Weinland), im Ergebnis eindeutig unbefriedigend.

Eine völlige Fehlplanung ist dann die Verknüpfung der Straßen an der Landesgrenze. Unsere A 4 endet bei Bagen in der Hügellandschaft des Randen, in der Nähe des recht unwegsamen Wutachtals. Umgekehrt endet die deutsche A 98 zwischen Singen und der Schweiz kurz vor der Landesgrenze mit einer 90 Grad-Kurve an der B 34 Gottmadingen – Thayngen und wird dann erst innerstädtisch in Schaffhausen an die A 4 angeschlossen.

Diese planerische Diskrepanz muß die Schweiz verantworten. Das ganze Gebiet ist für Straßenplaner und Straßenbauer eine steinige Sache, in dieser Region ist kein konstruktiver Lösungsansatz sichtbar. Innenpolitisch ist hier wohl für uns nichts zu machen, in den entsprechenden Kantonen und Gemeinden werden schon Planungsversuche aller Art verhindert. Ob Druck von außen, insbesondere aus Deutschland hier etwas bewegen könnte, weiß ich nicht, ich habe aber Zweifel an realistischen Möglichkeiten.

(VII) E 54: Paris – Lörrach – Lindau – München

Ebenso unbefriedigend ist die Situation bezüglich der E 54 Paris - Lörrach - Lindau - München im Westen von Schaffhausen.

Einigermaßen klar sind die Verhältnisse offenbar von Lörrach bis Oberlauchringen.

Offen ist hier nur die Realisierung einer Anbindung der schweizerischen A 3 bei Rheinfelden. Der erforderliche Staatsvertrag wird in nächster Zeit bearbeitet, erste Kontakte haben bereits stattgefunden.

Offen ist weiter, ob die A 98 im Raum Koblenz über Schweizer Gebiet geführt werden könnte, über das Fuller Feld, mit einem Anschluß in die Schweiz. Abgesehen von politischen Akzeptanzproblemen würde ein solches Vorhaben eine ganze Reihe interessantester Fragen auslösen. Ohne sie hier zu vertiefen, möchte ich doch einige beispielhaft aufzählen: Nach welchem Recht würde der Schweizer Teil der deutschen A 98 gebaut? Wäre diese Teilstrecke deutsches Hoheitsgebiet, deutsche Polizeikompetenz? Wer würde Bau und Unterhalt bezahlen? etc.

Offen ist schließlich vor allem die Fortsetzung von Oberlauchringen in Richtung A 98 im Osten des Kantons Schaffhausen. Denkbar wäre planerisch ein Projekt über das Benkener Kreuz, denkbar wäre auch die Route über das Klettgau nach Schaffhausen. Bei beiden Lösungen ist mit erbittertem Widerstand zu rechnen. Interessanterweise ist in der seinerzeitigen Botschaft des Bundesrates an das Parlament für die Ratifizierung eine Karte aufgedruckt, die für die E 54 eine Linienführung nördlich des Kantons Schaffhausen, ausschließlich auf deutschem Gebiet, vorsah. Es ist nicht mehr nachvollziehbar, ob man damit bewußt einen Konfliktherd umgehen wollte oder ob es sich um ein bloßes Versehen handelte.

Nun, wie auch immer, in diesem Raum des Kreuzes E 41 und E 54 sind wir noch sehr weit von tragfähigen Lösungen entfernt. Da sind wohl in den nächsten Jahren die diversen lokalen regionalen und überregionalen Gruppierungen mit Konsensaufgaben zu belasten. Ich könnte mir zudem gut vorstellen, daß diese Frage dereinst in Regierungsgesprächen zwischen Deutschland und der Schweiz auf sehr hoher Stufe ein Thema werden könnte.

(VIII) A 7 – B 33: Kreuzlingen – Konstanz

Auf sehr guten Wegen ist dafür der nicht zum E-Straßen-Netz gehörende Übergang Konstanz - Kreuzlingen. Nach langjährigen Diskussionen und auch Finanzproblemen ist jetzt unsere A7 voll im Bau und offensichtlich ist auch die deutsche B 33 am Wachsen. Das ist erfreulich.

Zurück zu den E-Straßen. Gleich zwei sind durch ein weiteres Sorgengebiet betroffen, nämlich die E 43 und die E 60.

(IX) E 43: Würzburg – Bregenz – San Bernardino – Bellinzona

Es handelt sich um eine wichtige Nord-Süd-Transitroute, die aber in den Bergen meist zweispurig und recht steil ist und deshalb für schwerere Fahrzeuge nur bedingt geeignet ist.

Ein Ausbau ist zumindest im Alpengebiet nicht möglich, die Strecke zwischen Thusis und Bellinzona, d.h. die San Bernardino-Bergstrecke, untersteht dem Ausbauverbot der Alpenschutzbestimmungen. Davon ausgenommen ist allerdings der Ausbau des San Bernardino-Tunnels bezüglich Sicherheitsverbesserungen. Geplant ist, anlässlich der ohnehin anlaufenden Totalsanierung einen nicht mehr benötigten Lüftungskanal unter der Fahrbahn zu einem Sicherheitsstollen umzubauen.

Sorgenpunkt dieser Strecke ist aber vorab die Verbindung von St. Margrethen durch österreichisches Gebiet nach Bregenz. Der heutige Grenzübergang ist völlig ungenügend, regelmäßige Staus sind die Folge. Die Schweiz hat ihren Teil erfüllt und das Anschlußbauwerk St. Margrethen auf eine neue leistungsfähige Straße nach Bregenz vorbereitet. Probleme hat jetzt aber Österreich, denn die Strecke führt durch ökologisch sehr sensibles Gebiet. Ich befürchte, die derzeitigen Pläne werden eines Tages in der Schublade verschwinden. Meine etwas sarkastische Prognose: Der Stau am Grenzübergang St. Margrethen hat noch Zukunft.

Von dieser Entwicklung betroffen ist auch die

(X) E 60: Brest – Basel – Zürich – St. Margrethen – Constanta

Die Situation in Basel habe ich bereits bei der E 25 geschildert, die übrige Streckenführung ist problemlos.

Aber in St. Margrethen geht auch hier nichts, Österreich müßte hier eventuell eine Änderung des Anhangs I beantragen, daß z.B. die E 60 bereits bei Götzis in die Schweiz geführt würde.

Damit bleibt noch die

(XI) E 62: Nantes – Genf – Simplon – Milano – Tortona

Italien ist sehr bemüht, die Zufahrt zum Simplon zu verbessern, die Autobahn ist bis Domodossola gebaut. Weiter bergwärts haben die Italiener aber noch sehr große technische Schwierigkeiten zu meistern, begründet in schwieriger Geologie. Der schweizerische Teil des Simplonpasses ist gut ausgebaut, hier behindert der Alpenschutzartikel derzeit nicht.

Die A 9 im Oberwallis wird trotz dem Olympia-Nein von Sion 2006 mit Hochdruck vorangetrieben und wird in einigen Jahren verfügbar sein. Die übrigen Strecken sind gut.

Zum Abschluß dieser E-Straßen-Reise landen wir in Genf - Bardonnex, einer Gemeinschaftsanlage mit Vorbild-Charakter. Rechtzeitige, abgestimmte Planung, rechtzeitig eingeleiteter Staatsvertrag, diese Verknüpfung ist mustergültig.

C) Fazit

Als Fazit möchte ich sagen, daß auf einer Skala von hervorragend bis unbefriedigend alles vertreten ist.

Positive Beispiele waren fast immer das Ergebnis rechtzeitiger Planungen, rechtzeitiger Gespräche und rechtzeitiger Staatsverträge.

Bei den negativen Beispielen halten sich unsere Schwierigkeiten und diejenigen unserer Partner etwa die Waage. Die Gründe beschlagen eine sehr weite Palette. Es sind dies hauptsächlich:

- politische Widerstände von lokalen Betroffenen
- nicht abgestimmte Finanzierungsmöglichkeiten
- geologische Probleme
- ökologische Widerstände
- nicht aktualisierte Planungen
- Verzögerungen durch schleppende Verfahren,

eigentlich fast jedesmal etwas anderes. So mühsam das an sich ist, so interessant und letztlich auch bereichernd macht das doch unsere Aufgabe.

In einer Hinsicht habe ich große Hoffnungen, nämlich daß der Tag nicht mehr allzu fern ist, wo auch die Schweiz nicht mehr mit ihren Nachbarn über Grenzzollanlagen verhandeln wird. Und auf diesen Tag freue ich mich.

**Finanzmittelknappheit im Bundesfernstraßenbau,
negative Konsequenzen für bestandskräftige
Planfeststellungsbeschlüsse
Ein Vorschlag zur Änderung des FStrG**

Von Albrecht Kuder

A) Einleitung¹

In der öffentlichen Diskussion, aber auch in den Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, ist die Finanzmittelsituation im Bundesfernstraßenbau seit Jahren ein Thema ständiger, vielfach kontroverser Diskussion. Während in der Öffentlichkeit, z. B. von Kraftfahrerverbänden, ständig eine angemessene Dotierung des Fernstraßenbaus aus dem Mineralölaufkommen angemahnt wird², das in weiten Kreisen der Öffentlichkeit als Verfügungsmasse für den Straßenbau eingeschätzt wird, werden zwischen dem Bund und den Ländern die Leistungen zu Gunsten und der Bedarf für die einzelnen Verkehrsträger bilanziert und mit dem finanziellen Spielraum des Bundes abgeglichen. Dabei wird auch auf Ländersseite die Finanzmittelknappheit des Bundes nicht verkannt. Als Alternative zum Verzicht auf verstärkte Investitionen in den Straßenbau wird jedoch von einigen Bundesländern, z. B. von Baden-Württemberg und von Bayern, die Erschließung zusätzlicher Finanzquellen für den Bundesfernstraßenbau ins Gespräch gebracht, sei es über eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer, über eine Vignette oder über die beschleunigte Einführung des road pricing. Ob

¹ Der Verfasser dankt Herrn Regierungsdirektor Kröner, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, für seine Mitwirkung an der Erarbeitung der Thematik.

² Vgl. z. B. zuletzt „Ende der Baustelle“, ADAC-Motorwelt 12/99, S. 36 ff.

neue Wege in dieser Richtung beschränkt werden, ist zur Zeit wohl offen. Allerdings zeigt auch die Bundesregierung mittlerweile Bewegung: Mit der Bekanntgabe ihres „Investitionsprogramms 1999 – 2002“ hat sie die Einsetzung einer Expertengruppe angekündigt, deren Aufgabe es sein soll, neue Wege der Finanzierung des Fernstraßenbaus zu prüfen.

Der Mittelengpaß führt auch in rechtlicher Hinsicht zu Problemlagen: Planfeststellungsbeschlüsse drohen wegen des Staus bei ihrer Umsetzung außer Kraft zu treten. Der große materielle und ideelle Aufwand, der erforderlich ist, bis ein Planfeststellungsbeschluß oft nach mühsamen Kompromissen zwischen den Beteiligten erreicht ist, wäre damit vergeblich erbracht.

Gegenstand dieses Beitrags ist die kursorische Darstellung der Finanzmittelsituation im Bundesfernstraßenbau und ein Vorschlag zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes, mit dem Ziel, das Außerkrafttreten von Planfeststellungsbeschlüssen um ein angemessenes, rechtlich vertretbares Maß hinauszuschieben, sowie ein Vorschlag einer gesetzlichen Klarstellung für den Fall, daß es zu einer Unterbrechung des Baus einer begonnenen Maßnahme kommt. Vorschläge zur Rechtsänderung können allerdings nicht an die Stelle der unabdingbar gebotenen Erhöhung der Finanzmittel treten, sondern sie können nur einen Beitrag dazu leisten, die Zeit bis zu einem wieder verstärkten Mittelfluß so zu überbrücken, daß zusätzliche Schäden für den Bestand der Planfeststellungsbeschlüsse so weit wie möglich minimiert werden.

B) Finanzielle Situation im Bundesfernstraßenbau

Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat sich am 16./17.04.98 mit der finanziellen Situation im Bundesfernstraßenbau befaßt und u.a. festgestellt, daß trotz der im wesentlichen stabilen Finanzausstattung des Bundesfernstraßenbau-

haushalts die Mittel des Bundes zur Finanzierung der notwendigen Bundesfernstraßeninvestitionen nicht ausreichen. Dem Beschluß der VMK lagen ein Papier des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) vom März 1998 und ein Positionspapier der Leiterkonferenz Straßenbau (LKS) vom 07./08.10.97 zu Grunde.

In dem Papier der LKS wird dargelegt, daß sich für die Zeit bis 2000 eine Unterfinanzierung von Bedarfsplanmaßnahmen in Höhe von rd. 8,4 Mrd. DM (bei einer Jahresrate für Hauptbautitel von 4,9 Mrd. DM) ergibt.

Als noch weit gravierender erweist sich nach dem Papier der LKS der immer größer werdende Stau durch Maßnahmen, die nicht begonnen werden können. Dies veranschaulicht die nachfolgende Tabelle aus dem LKS-Papier.

Investitionsvolumen – Hauptbautitel (HBT)				
	für laufende Maßnahmen ab 01.01.98 noch abzuwickeln	noch nicht begonnene Maßnahmen		
		Baurecht am 31.12.97 vorhanden	Planfeststellung am 31.12.97 eingeleitet	Einleitung Planfeststellung 01.01.98–31.12.99
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
Bundesautobahnen	13 394	5 639	11 334	rd. 17 108
Bundesstraßen	5 711	4 925	4 198	rd. 11 500
Summe Bundesfernstraßen	19 105	10 564	15 532	28 600

Quelle: Umfrage bei den Bundesländern 9/97, einschl. privat vorfinanzierte Projekte

Aus dieser Aufstellung ergibt sich: Die Abarbeitung am 01.01.98 noch abzuwickelnder Maßnahmen und der am 31.12.97 mit Baurecht versehenen Maß-

nahmen (zusammen rd. 29,6 Mrd. DM) erfordert allein rd. 6 Jahresraten zu 4,9 Mrd. DM. Addiert man die zum 31.12.97 eingeleiteten Maßnahmen hinzu, ergibt sich eine Summe von (19,1 Mrd. + 10,6 Mrd. + 15,5 Mrd. abzüglich von 2 Jahresraten für 1998 und 1999 zu 4,9 Mrd. DM) rd. 35 Mrd. DM. Bei gleichbleibenden Jahresraten von 4,9 Mrd. DM werden über 7 Jahre benötigt, um diesen Berg abzarbeiten. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß nach dieser Erhebung im Zeitraum vom 01.01.98 bis 31.12.99 die Einleitung weiterer Planfeststellungen in einer Größenordnung von rd. 28,6 Mrd. DM beabsichtigt war und zum Teil inzwischen zweifellos erfolgt ist.

Diese „Lawine“ nicht abgearbeiteter Planfeststellungen erfaßt nach den zu Grunde liegenden Daten praktisch alle Bundesländer. Besonders nachhaltig sind aber die alten Bundesländer betroffen, weil infolge der Umschichtung der Mittel aus den alten Bundesländern in die neuen Bundesländer und zu den übrigen VDE-Projekten die Landesquoten in den alten Bundesländern stärker reduziert wurden, als es die für die ganze Bundesrepublik geltenden Mittelwerte (4,9 Mrd. DM) erkennen lassen.

Diese Umschichtung sollte nach dem Fünfjahresplan 1993 – 1997 mit Verlängerung bis 2000 nach 2000 zu Gunsten der alten Bundesländer „korrigiert“ werden³, um eine zeitgerechte Erfüllung des Bedarfsplans bis 2012 auch in den alten Bundesländern zu erreichen. Diese Umkehr, mit der bei Aufstellung des Fünfjahresplans offenbar ab 2000 gerechnet wurde, rückt aber inzwischen in weite Ferne. Der Bedarf der VDE-Projekte ist auch für die Jahre nach 2000 weiterhin groß, zum Teil laufen sie erst jetzt voll an; manche Projekte werden überdies teurer als geplant. Mit einer Trendwende wird also nicht vor 2005, wahrscheinlich nicht vor 2007, zu rechnen sein.

³ Fünfjahresplan des BMV 1993 S. 13.

Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat auf ihrer Sitzung am 20./21.11.97 und in späteren Sitzungen aus dieser bedrängenden Situation u.a. die Forderung an den Bund abgeleitet, kurzfristig die Hauptbautitel um 3 Mrd. DM jährlich und darüber hinaus die Erhaltungsmittel um 1 Mrd. DM jährlich zu erhöhen. Sie hat den Bund ferner aufgefordert, Vorschläge zur unverzüglichen Behebung der kritischen Situation im Bundesfernstraßenbau zu machen. Wie die inzwischen eingetretene Entwicklung zeigt, kam es aber bisher nicht zu einer Erhöhung der Mittel für den Bundesfernstraßenbau. Wohl aber sind weiterhin zahlreiche Planfeststellungsbeschlüsse ergangen, und weitere Beschlüsse sollen entsprechend dem unvermindert hohen Bedarf an Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen vorbereitet werden.

Inzwischen hat die Bundesregierung im Interesse der Haushaltskonsolidierung weitere Maßnahmen beschlossen, die zu weiteren erheblichen Einschränkungen für den Bundesfernstraßenbau führen werden.

Die Deutsche Straßenliga hat die sich hiernach ergebenden Jahresraten der Bundesländer in einer Auflistung mit Datum vom 23.08.99 zusammengestellt. Die Zahlen sind vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nicht autorisiert; sie erscheinen aber realistisch recherchiert.

**Anteile der Bundesländer an den Hauptbautiteln (Mio. DM)
(ohne private Vorfinanzierung, ohne VDE und ohne Expo 2000)**

	1999	2000	2001	2002	2003
Westliche Bundesländer					
Baden-Württemberg	232,4	252,1	169,2	103,7	33,7
Bayern	252,4	247,0	179,1	125,3	53,4
Berlin	97,9	84,0	71,7	56,2	34,3
Hansestadt Bremen	16,8	17,5	14,8	11,4	6,8
Hansestadt Hamburg	29,7	30,8	28,1	20,2	0,5
Hessen	103,1	105,9	59,5	67,6	37,8
Niedersachsen	164,0	162,3	137,5	104,9	59,8
Nordrhein-Westfalen	337,8	351,3	297,1	228,0	107,5
Rheinland-Pfalz	56,4	79,5	65,8	48,2	2,5
Saarland	5,7	6,3	3,9	0,5	0,8
Schleswig-Holstein	52,9	55,0	46,6	35,4	20,1
Gesamt	1349,1	1391,7	1073,3	801,4	357,2
Östliche Bundesländer					
Brandenburg	177,6	152,5	130,3	98,5	58,9
Mecklenburg-Vorpommern	105,0	90,2	74,7	58,1	34,8
Sachsen	216,0	178,9	151,0	118,5	89,4
Sachsen-Anhalt	121,9	113,2	96,6	74,4	44,9
Thüringen	71,1	61,0	52,1	39,3	23,5
Gesamt	691,6	595,8	504,7	388,8	251,5
Gesamt alle Bundesländer	2040,7	1987,5	1578,0	1190,2	608,7

Quelle: Berechnungen der Deutschen Straßenliga

Diese Entwicklung hat unweigerlich zur Folge, daß der Bau neuer Maßnahmen immer weiter hinausgeschoben werden muß und daß es zu Bauunterbrechungen kommt, und zwar allein deshalb, weil die Mittel nicht bereitstehen. Die Gefahr des Außerkrafttretens von Planfeststellungsbeschlüssen tritt damit zunächst nur vereinzelt, künftig aber vermehrt in großer Anzahl auf. Dies könnte am Beispiel Baden-Württemberg im Detail belegt werden, gilt aber nach den in Baden-Württemberg zugänglichen Unterlagen in vergleichbarer Weise für die Mehrzahl zumindest der alten Bundesländer.

Nachfolgend wird erörtert, ob und wie aus rechtlicher Sicht ein Beitrag zur Abhilfe erfolgen kann (vgl. zu C) und D)), und daraus werden Vorschläge für die Gesetzgebung abgeleitet (vgl. zu E)).

C) Abhilfemaßnahmen bei „Durchführung des Plans“

I. Mit der „Durchführung des Plans“ (§ 17 Abs. 7 FStrG) auch bei ungeklärter Finanzierung beginnen

Es ist in Rechtsprechung und Literatur seit langem geklärt, daß ein Beginn „zum Schein“ nicht als Beginn der Durchführung des Plans nach § 17 Abs. 7 FStrG angesehen werden kann. Unter „Durchführung des Plans“ sind planmäßige Tätigkeiten der Verwaltung oder Dritter im Auftrag der Verwaltung zu verstehen, die die Verwirklichung des Plans zum Ziel haben⁴. Auf die Frage, welche Handlungen als Beginn der Durchführung des Plans gelten können, kommt es hier nicht an. Entscheidend ist, daß der Beginn einer Vielzahl von Maßnahmen ohne Finanzierungsmöglichkeit für das Bauvorhaben insgesamt den

⁴ Z. B. Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroeter/Kastner, FStrG, 5. Auflage 1998, § 17 Rdnr. 245.

„Durchführungsbeginn“ zweifelhaft erscheinen läßt. Eine solche Vorgehensweise würde sich im übrigen in kurzer Zeit rächen: Eine große Anzahl begonnener, aber nicht fortgeführter Maßnahmen wäre mit den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Fernstraßenbaus unvereinbar, würde von der Bevölkerung nicht akzeptiert und müßte den Planfeststellungsbehörden und den Gerichten bei weiteren Planfeststellungen die Frage aufdrängen, ob die Finanzierung und Realisierung der künftigen Maßnahmen ebenso wenig gesichert ist, wie bei den in Stillstand befindlichen Maßnahmen.

Die Sicherstellung der Finanzierung kann daher zum kritischen Punkt werden, an dem Planfeststellungsbeschlüsse scheitern. Während vereinzelte finanzielle Engpässe bei der Durchführung eines Baus in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hinnehmbar sind, scheidet ein „Durchführungsbeginn“ mit anschließender Unterbrechung auf breiter Front angesichts der bedrängenden Woge auf die Umsetzung wartender Planfeststellungsbeschlüsse völlig aus.

II. Die Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen verlängern

Eine Entlastung angesichts zu geringer Mittel, einer zu hohen Zahl von zur Umsetzung anstehenden Planfeststellungsbeschlüssen und der zeitlich begrenzten Mittelreduzierung (VDE-Projekte) würde durch eine Veränderung auf der Zeitachse erreicht; nämlich durch Verlängerung der Gültigkeit der Planfeststellungsbeschlüsse nach § 17 Abs. 7 FStrG von 5 auf z. B. 8 oder 10 Jahre (neu) mit nochmaliger Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre (wie bisher). Für eine Verlängerung kommen naturgemäß verschiedene Versionen in Betracht.

1. Anzustrebende Veränderung

Baden-Württemberg hatte Ende 1998 in den Fachgremien des Straßenbaus den Vorschlag unterbreitet, die Gültigkeitsdauer in der ersten Stufe – in Anlehnung an das baden-württembergische Landesrecht für Landesstraßen – von 5 auf 8 Jahre zu verlängern, mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit von weiteren 5 Jahren, wie bisher. Dieser Vorschlag wurde im April 1999 von der VMK einstimmig bei 3 Enthaltungen gutgeheißen.

Neben der Lösung „8 + 5“ wurde zeitgleich auch die Variante „10 + 0“ diskutiert; eine Variante, die das nicht in allen Einzelheiten geklärte, aufwendige Verlängerungsverfahren vermeidet, allerdings die gesamte Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses nicht verlängert.

Während der Vorbereitung einer Bundesratsinitiative durch Baden-Württemberg wurden die weiteren vom Bund für erforderlich gehaltenen Kürzungen bekannt. Die auf die bisher bekannte Finanzlage zugeschnittene Verlängerungsabsicht von 5 + 5 auf 8 + 5 Jahre ist damit durch die weitere Verschärfung der Finanzlage überholt worden.

Der Aufschub von 3 Jahresraten, entsprechend bisher 3 x 4,9 Mrd. DM, in eine von VDE-Maßnahmen entlastete oder durch höhere Mittelzuweisungen entspannte Lage, wird somit den Realitäten nicht mehr gerecht. Auch eine einmalige Geltungsdauer von 10 Jahren – ohne Verlängerung – ist nach hier vertretener Meinung nicht ausreichend, um den Stau baureifer Maßnahmen abzudecken. Baden-Württemberg wird deshalb demnächst im Bundesrat eine Verlängerung von 10 + 5 Jahren als Reaktion auf die erneut verschärfte Finanzmittelsituation vorschlagen.

Dabei ist durchaus in Rechnung zu stellen, daß mit dem 2. FStrÄndG eine angemessene Lösung für das Wechselverhältnis zwischen Finanzen, Planungen

und dem Zeitraum der Realisierung gefunden worden war. Wie dargelegt, ist dieser Ausgleich mittlerweile gestört. Es kommt hinzu, daß allein das Verlängerungsverfahren erhebliche Kräfte bindet. Denn nach § 17 Abs. 7 FStrG ist für die Verlängerung ein Anhörungsverfahren vorgesehen, um inzwischen eingetretene Änderungen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht, z.B. aufgrund der zunehmenden Anzahl EG-rechtlicher Vorschriften in den letzten Jahren, zu erfassen und bei der Entscheidung über die Verlängerung zu würdigen. Dieses erneute Aufgreifen neuer Gesichtspunkte ist durch die ggf. verlängerte Geltungsfrist samt der erhöhten Bestandskraft nach § 75 Abs. 2 VwVfG für einen bestimmten Zeitraum abgeschnitten. Diese Regelung, mit der das Aufgreifen auch erheblicher neuer rechtlicher oder tatsächlicher Gesichtspunkte ausgeschlossen wird, dient der Rechts- und Planungssicherheit sowie dem Rechtsfrieden; andernfalls könnte die „Gültigkeit und Richtigkeit“ der Planfeststellung beliebig in Zweifel gezogen werden.

Die nachfolgend aufgeführten Gesichtspunkte könnten einer Verlängerung von Planfeststellungsbeschlüssen in der ersten Phase von 5 auf 10 Jahre entgegenstehen und sind daher zu erörtern.

2. Regel-Ausnahmeverhältnis zu § 75 Abs. 4 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder?

Nach § 75 Abs. 4 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder ist die 5jährige Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen in der Regel nicht verlängerbar. Eine Ausnahme stellt Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG dar, der eine Verlängerungsmöglichkeit von 5 Jahren vorsieht. In Abweichung von der allgemeinen Regel besteht nach § 17 Abs. 7 FStrG im Fall von Bundesfernstraßen die einmalige Verlängerungsmöglichkeit um 5 Jahre. Daraus könnte gefolgert werden, der Gesetzgeber sehe den einmaligen Gültigkeitszeitraum von 5 Jahren für Planfeststellungsbeschlüsse als den Regelfall an, und mit der Be-

hauptung, Ausnahmen seien eng auszulegen, sei eine Verlängerung auf 10 Jahre in der ersten Phase verwehrt.

Eine solche Betrachtungsweise verkennt allerdings: Einen allgemeinen Rechtssatz, Ausnahmen seien eng auszulegen, gibt es nicht. Darüber hinaus erscheint es nicht gerechtfertigt, im Verhältnis zwischen den Verwaltungsverfahrensgesetzen und dem Fernstraßengesetz ein Regel-Ausnahmeverhältnis zu statuieren. Der Gesetzgeber entsprach mit der Regelung im Fernstraßengesetz einem gerade im Fernstraßenbau besonders stark hervortretenden Bedürfnis, die Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nicht an die 5-Jahresfrist zu binden. Es ist offensichtlich, daß es im Bundesfernstraßenbau immer wieder zu zeitlichen Schwankungen im Mittelzufluß oder in der Baukapazität (samt Bauvorbereitung) gekommen ist. Und es war unabweisbar, auf diese Situation durch eine angemessene Ausgestaltung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen durch Modifikation der allgemeinen Regelung in § 75 Abs. 4 VwVfG zu reagieren.

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gesetzlichen Verlängerung der Geltungsfrist

Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei, die Gültigkeitsdauer neu zu regeln, um den aktuellen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Sein Entscheidungsspielraum ist lediglich verfassungsrechtlich begrenzt. In seinem Urteil vom 24.11.89⁵ weist das BVerwG insoweit darauf hin, daß einmal die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 19 FStrG Probleme aufwerfe und zum anderen die Unsicherheit der planbetroffenen Grundstückseigentümer

⁵ DVBl. 1990, 424, 426.

wachse, ob ihre Grundstücke zur Verwirklichung des Vorhabens benötigt werden.

Zwar führt der Planfeststellungsbeschluß noch nicht zum Eigentumsentzug betroffener Grundstückseigentümer, er ist gleichwohl, da er Bindungswirkung für das Enteignungsverfahren entfaltet, d.h. abschließend über die Inanspruchnahme fremden Eigentums zur Verwirklichung des Vorhabens entscheidet, an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift müssen zweifelsohne beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses gegeben sein. Nicht auszuschließen ist jedoch, daß sie auch im Nachhinein zum Tragen kommen, wenn sich die Ausführung des Vorhabens aufgrund der „enteignungsrechtlichen Planungsentscheidung“ wesentlich verzögert.

Im Falle der Aufgabe eines Straßenbauvorhabens, mit dessen Durchführung abweichend von § 77 VwVfG noch nicht begonnen worden ist, hat das BVerwG in seinem Urteil vom 11.04.86⁶ die Pflicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses (auch) auf Erwägungen des verfassungsrechtlichen Eigentumschutzes gestützt: Es muß sichergestellt werden, daß die mit dem Planfeststellungsbeschluß eröffnete Enteignungsmöglichkeit nunmehr ausgeschlossen wird. Das BVerfG betont, daß die Ermächtigung zur Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG nicht dafür bestehe, daß ein Vorhaben beabsichtigt sei, sondern daß es ausgeführt werde⁷. Es sei eingeräumt für ein Vorhaben, mit dem eine dringende staatliche Aufgabe befriedigt werde⁸.

Demnach kann, wenn die öffentliche Aufgabe, der die Enteignung dienen soll, nicht ausgeführt wird oder nicht ausgeführt werden kann, die Legitimation für

⁶ NVwZ 86, 834, 835.

⁷ BVerfGE 38, 175, 180.

⁸ BVerfGE 56, 249, 279.

den Zugriff auf das Privateigentum entfallen⁹, was die Rechtsgültigkeit des früher ergangenen Planfeststellungsbeschlusses mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung im Blick auf Art. 14 Abs. 3 GG in Frage stellt. Die lediglich fiskalisch bedingte Verzögerung der Plandurchführung wird zwar nichts daran ändern, daß der festgestellte Plan uneingeschränkt verwirklicht werden soll, im Ergebnis kann er aber nicht ausgeführt werden, so daß durch den Zeitablauf die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zweifelhaft werden.

Die bisherige Geltungsfrist (samt Verlängerungsmöglichkeit) wird hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 3 GG soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt. Auch das BVerwG (aaO) akzeptiert die bisherige „gesetzgeberische Wertung“ und meldet nur Zweifel für den Fall einer neuen 10jährigen Frist nach Bauunterbrechung an. In ähnlicher Weise greift das BVerfG im Falle der Frist für einen Rückübereignungsanspruch nach Wegfall des Enteignungsgrunds auf die einschlägigen einfach-gesetzlichen Fristen für die Durchführung von Vorhaben bzw. Geltungsfristen von Enteignungsentscheidungen zurück und läßt offen, ob Art. 14 GG für diesen Anspruch solche oder großzügiger bemessene Fristen setzt¹⁰.

Eine – wie dargelegt – sachlich begründete und auf das Notwendige begrenzte Verlängerung der ursprünglichen Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses von 5 auf 10 Jahre dürfte nach alledem (noch) nicht auf verfassungsrechtliche Hindernisse stoßen. Dieses umso weniger, als die Beeinträchtigung betroffener Grundstückseigentümer durch § 9a Abs. 2 FStrG jedenfalls dann „abgefedert“ wird, solange es ihnen nicht ausschließlich um die ungestörte Erhaltung ihres Grundeigentums geht.

⁹ Vgl. BVerfGE 38, 175, 181.

¹⁰ E 38, 175, 186 f.

In diesem Zusammenhang sei auch auf § 9 Abs. 4 Satz 1 Luftverkehrsgesetz verwiesen. Wenn nach dieser Vorschrift der Plan nicht innerhalb von 5 Jahren nach Rechtskraft durchgeführt wird, können Enteignungsbetroffene die Übernahme ihrer Grundstücke verlangen. Hieraus schließt Giemulla, nach dem Willen des Gesetzes gelte die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung zeitlich unbegrenzt, § 9 Abs. 4 LuftVG sei eine Sonderregelung gegenüber § 75 Abs. 4 VwVfG (Außerkräfttreten nach 5 Jahren seit Unanfechtbarkeit)¹¹.

Im übrigen verdient Beachtung, daß – von dem Sonderfall Luftverkehrsgesetz abgesehen – nur Planfeststellungsbeschlüsse, nicht auch Bebauungspläne einer Beschränkung hinsichtlich ihrer Gültigkeitsdauer unterliegen. Da Bebauungspläne nach § 9 BauGB Planfeststellungsbeschlüsse ersetzen können (§ 17 Abs. 3 FStrG), besteht namentlich im Vergleich mit einem isolierten Bebauungsplan, mit dem zulässigerweise nur eine Straße festgesetzt wird, die merkwürdige Rechtsfolge, daß allein aufgrund der Wahl des Instruments zur Erlangung des Baurechts Umsetzungsfristen in Gang gesetzt werden oder nicht. Dabei wird nicht übersehen, daß dem Bebauungsplan keine enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt, doch bewegt sich der isolierte Bebauungsplan von der „Angebotsplanung“ zur „Projektplanung“.

Wenn also die Regelung des § 17 Abs. 3 FStrG (keine Befristung) verfassungsgemäß ist, gilt das umso mehr für eine befristete Regelung, auch wenn die bisherige Befristung in Anpassung an die eingetretene Situation erweitert wird.

Im baden-württembergischen Landesrecht ist die Regelung (8+5 Jahre) seit Jahren verankert (§ 38 Abs. 2 des StrG), wobei bisher nicht geltend gemacht

¹¹ Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, Stand Okt. 1999, § 9 Rdnr. 13, zweifelnd Grabherr, in: Hofmann/Grabherr, Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, Stand Nov. 1997, § 9 Rdnr. 105.

worden ist oder Anhaltspunkte dafür aufgetreten sind, daß sie mit Verfassungsrecht nicht vereinbar sein könnte.

4. Verlängerung der 5-Jahresfrist für bereits erlassene Planfeststellungsbeschlüsse?

Für künftige Planfeststellungsbeschlüsse wirft eine Neuregelung keine gesonderten Rechtsfragen auf. Angesichts des dargelegten Staus nicht abgearbeiteter Planfeststellungsbeschlüsse besteht allerdings ein Bedürfnis, eine Neuregelung mit Verlängerung der Gültigkeitsdauer auf 10 Jahre auf bereits ergangene Planfeststellungsbeschlüsse zu erstrecken, bei denen die 5-Jahresfrist in der ersten Stufe noch nicht abgelaufen ist.

Damit wird der Themenkreis der Rückwirkung von Gesetzen berührt.

Rückwirkende Gesetze sind nicht grundsätzlich unzulässig. Zu unterscheiden ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwischen echter (retroaktiver) und unechter (retrospektiver) Rückwirkung¹². Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen¹³ festgestellt, „echte (retroaktive) Rückwirkung (liegt vor), wenn (die Vorschrift) nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift, dies steht im Gegensatz zur Einwirkung auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen (sog. unechte, retrospektive Rückwirkung)“.

Übertragen auf die vorliegende Konstellation bedeutet dies: Ein noch nicht zur Ausführung gelangter Planfeststellungsbeschuß ist der unechten (retrospektiven) Rückwirkung zuzuordnen, weil ein noch nicht abgewickelter Sachverhalt

¹² Vgl. hierzu z.B. Schnapp, in: GG-Kommentar, Hrsg. von Münch 1992, Art. 20, Rdnr. 27.

¹³ Z. B. in BVerfGE 30, 367 (386).

vorliegt, der erst in der Zukunft zum Abschluß kommt. Dies ergibt sich zwanglos daraus, daß durch eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer für die Vergangenheit keine neue Regelung getroffen wird. Lediglich eine Erwartung, die ein von der Maßnahme Betroffener im Zeitraum des Eintritts der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses haben konnte, nämlich daß mit dem Bau der Maßnahme spätestens in 5 + 5 Jahren begonnen werden müsse, erfährt eine Verlängerung um weitere 5 Jahre. Diese Frage spielt aber für die für einen Privaten maßgebliche Frage der Eigentumsbetroffenheit im Zeitpunkt des Ergehens des Planfeststellungsbeschlusses keine Rolle, gehört also nicht dem Themenkreis der echten Rückwirkung einer gesetzlichen Regelung an. Kernpunkt dieser Thematik ist vielmehr, daß die Ungewißheit über den Zeitpunkt eines Baubeginns bis zu 5 Jahre länger als bei der heutigen Rechtslage andauern kann. Diese Thematik hat aber nichts mit der Rückwirkung zu tun, sondern ist allenfalls unter dem Aspekt zu diskutieren, ob eine Verlängerung von 5+5 auf 10+5 Jahre zumutbar und verhältnismäßig ist. Diese Verlängerungsmöglichkeit wird nach hier vertretener Ansicht von der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers abgedeckt.

Hieraus folgt, daß der Grundsatz des Verbots echter (retroaktiver) gesetzlicher Rückwirkung einer Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf 8 Jahre und ihrer Erstreckung auf bereits ergangene Planfeststellungsbeschlüsse nicht entgegensteht.

D) Abhilfemaßnahmen bei Unterbrechung der Baudurchführung

I. Problem

Die Finanzmittelknappheit schlägt nicht nur auf den Beginn der Durchführung des Plans durch, sondern wirkt sich auch auf die Fortführung begonnener Maß-

nahmen aus. Zunehmend werden Fälle auftreten, daß sich Bauunterbrechungen allein wegen fehlender Finanzmittel häufen.

Ist mit der „Durchführung des Plans“ erst einmal in rechtlich einwandfreier Weise (keine Durchführungsmaßnahmen „zum Schein“) begonnen worden, hat sich auf den ersten Anschein die Thematik des § 17 Abs. 7 FStrG erledigt, da ja die Maßnahme begonnen wurde. Ein Blick in die Rechtsprechung und in die Literatur zeigt aber, daß im Fall einer Unterbrechung der Baudurchführung die Vorschrift des § 17 Abs. 7 FStrG dennoch von verschiedener Seite zur Steuerung der Rechtsfolgen einer Unterbrechung der Baudurchführung eingesetzt wird. Diese Vorgehensweise führt in der Praxis zu einer außerordentlich großen, derzeit nicht behebbaren Rechtsunsicherheit.

Es ist auf dieser Grundlage ungeklärt, ob, aufgrund welchen Tatbestands, und in welchem zeitlichen Rahmen bei einer Unterbrechung der Baudurchführung ein Verlängerungsverfahren geboten ist und wann dieses das Außerkrafttreten eines Planfeststellungsbeschlusses verhindert oder hemmt.

II. Standpunkte von Rechtsprechung und Literatur

Bezüglich der Rechtsfolgen einer Unterbrechung der Baudurchführung werden im wesentlichen 3 Ansichten vertreten:

1. Ansicht: Nach Beginn der Durchführung des Plans gilt der Plan zeitlich unbefristet.

Diese Ansicht stützt sich auf § 77 VwVfG. Aus der Vorschrift, die besagt, daß (nur) bei endgültiger Aufgabe des Vorhabens der Planfeststellungsbeschluß aufzuheben ist, wird gefolgert, daß der Plan in diesem Fall grundsätzlich unbefristet

gilt¹⁴. § 17 Abs. 7 FStrG ist nach dieser Auffassung nicht einschlägig, weil die Norm nur die Rechtsfolgen eines (verzögerten) Baubeginns, nicht einer Unterbrechung, regelt.

2. Ansicht: Mit der Einstellung der Bauarbeiten beginnt eine neue 5-Jahresfrist.

Diese Ansicht überträgt die gesetzliche Regelung des § 17 Abs. 7 FStrG auf die Unterbrechung. Sie ist in der Literatur und der Rechtsprechung verbreitet¹⁵. Dieser Auffassung hat sich in seinem Urteil vom 15.12.87¹⁶ der VGH Baden-Württemberg bezüglich des Falles einer gestuften Ausbauplanung angeschlossen. Er führt aus, gegen die erstere Ansicht spreche, daß sie zu einem für die betroffenen Bürger und Behörden gleichermaßen problematischen Schwebezustand von unbestimmter zeitlicher Dauer führe. Nach seiner Ansicht sei deshalb – bei einer gestuften Ausbauplanung – spätestens 10 Jahre nach Fertigstellung der ersten Fahrbahn mit der zweiten Fahrbahn zu beginnen.

Mit der oben zitierten Literatur und Rechtsprechung werden also bei einer Unterbrechung der Bauarbeiten die Fristen des § 17 Abs. 7 FStrG angewandt. Auf dem Boden dieser Auffassung beginnt also mit (jeder?) Unterbrechung die Frist des § 17 Abs. 7 FStrG mit Verlängerungsmöglichkeit neu. Der VGH Baden-Württemberg hat die Frage einer Kumulation der Fristen bei mehrfachen Unterbrechungen nicht angesprochen. Es ist aber wahrscheinlich, daß bei seinem

¹⁴ OVG Rheinland-Pfalz DÖV 85, 367, OVG Nordrhein-Westfalen vom 11.05.81 – 9A 1100/80 und vom 09.02.87 – 9A 2149/85; *Walprecht/Cosson*, Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 1986, § 39 Rdnr. 389; *Sieder/Zeitler/Kreutzer/Zech*, Bay. Straßen- und Wegegesetz, Stand Dez. 93, Art. 38 Anm. 244; *Busch*, in: *Knack*, VwVfG, 4. Auflage 1974, § 75 Rdnr. 8.1.

¹⁵ VG Karlsruhe, DÖV 81, 232; *Kopp*, VwVfG 5. Auflage 1991, § 75 Rdnr. 18; *Obermayer*, VwVfG, 4. Auflage 1993, § 75 Rdnr. 51; *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Auflage 1985, Kap. 34 Rdnr. 18.31.

¹⁶ VBl. BW 88/299 (301).

methodischen Ansatz jede neue Unterbrechung die 10-Jahresfrist erneut in Lauf setzt. Die vom VGH Baden-Württemberg gegen die 1. Ansicht eingewandte Unsicherheit wegen des eintretenden Schwebezustands vermag daher auf dem Boden dieser Argumentation grundsätzlich nicht ausgeräumt zu werden.

3. Ansicht: Modifizierung der 2. Ansicht durch das Bundesverwaltungsgericht

In der Revisionsentscheidung zum Urteil des VGH Baden-Württemberg hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁷ den Rechtsstandpunkt der Vorinstanz dem Grundsatz nach gebilligt, ist aber in einem wesentlichen Punkt von ihm abgewichen. Zunächst führt das Bundesverwaltungsgericht aus, eine Planung, die nicht mit ihrer Realisierung innerhalb des Zeitrahmens des (heutigen) § 17 Abs. 7 FStrG rechnen könne, sei verfrüht und damit unzulässig. Von diesem Obersatz leitet das Bundesverwaltungsgericht für den konkret zu entscheidenden Fall die Aussage ab, ein gestufter Ausbau sei dann unzulässig, wenn eine Realisierung der zweiten Ausbaustufe innerhalb des Rahmens des § 17 Abs. 7 FStrG abgeschlossen sei. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt sodann die Vorinstanz, wonach die Vollzugsfähigkeit einer gestuften Ausbauplanung zeitlich zu begrenzen sei, und es beruft sich hierfür auf die in § 17 Abs. 7 FStrG enthaltene gesetzliche Wertung, entnimmt also der Vorschrift einen allgemein gültigen Rechtsgrundsatz. In folgendem Punkt weicht nun das Bundesverwaltungsgericht vom VGH Baden-Württemberg ab: Während die Vorinstanz für die 2. Ausbaustufe einen erneuten Fristbeginn (5+5 Jahre) mit der Fertigstellung der ersten Stufe statuiert hat, betrachtet dies das Bundesverwaltungsgericht als ungerechtfertigte Erweiterung des zeitlichen Rahmens. Zur Begründung dieser Ansicht beruft sich das Bundesverwaltungsgericht erneut auf die gesetzgeberische Wer-

¹⁷ Urteil vom 24.11.89, DVBl. 1990, 424 ff.

tung, die (dem heutigen) § 17 Abs. 7 FStrG zu Grunde liege. Die in dieser Vorschrift enthaltene Befristung trage der Tatsache Rechnung, daß mit zunehmendem zeitlichen Abstand die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen stetig zweifelhafter werden könnten, und es sei zu beachten, daß namentlich im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses gesonderte Probleme auftreten.

III. Diskussion der Ansicht des BVerwG

1. Erstreckung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur gestuften Ausbauplanung auf die Unterbrechung der Durchführung des Plans

Aus den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts (und auch schon der Vorinstanz) wird deutlich, daß es seine Rechtsauffassung zwar anläßlich einer gestuften Ausbauplanung entwickelt hat, sein Rückgriff auf die gesetzgeberische Wertung, die § 17 Abs. 7 FStrG zu Grunde liege, jedoch über die konkrete Fallkonstellation hinaus Geltung für alle Unterbrechungen beansprucht. Das wird an der Argumentationsweise des Bundesverwaltungsgerichts deutlich, die vom Obersatz („Befristung“ als Kern der gesetzgeberischen Wertung, die § 17 Abs. 7 FStrG zu Grunde liege) ausgeht und diesen Obersatz sodann auf den Fall der gestuften Ausbauplanung anwendet. Legt man die Prämissen des Bundesverwaltungsgerichts und der Vorinstanz zu Grunde, gilt nichts anderes für den Fall der Unterbrechung des Baus einer planfestgestellten Maßnahme: Sowohl die zunehmend zweifelhafter werdenden tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen als auch die Problematik der enteignungsrechtlichen Vorwirkung treffen auf beide Fallkonstellationen gleichermaßen zu. Dieser Schluß liegt überdies deshalb nahe, weil die These von der Befristung auch nach Baubeginn, wie oben dargelegt („2. Ansicht“), gerade für den Anwendungsfall der Unterbrechung der Baudurchführung entwickelt, und sie erst in der Folge vom VGH Baden-

Württemberg und vom Bundesverwaltungsgericht bei der gestuften Ausbauplanung angewendet wurde.

Daraus ergibt sich, daß die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht auf den Sonderfall der gestuften Ausbauplanung zu begrenzen ist, sondern nach der ihr innewohnenden Logik gleichermaßen die Unterbrechung nach Beginn der Baumaßnahmen erfaßt.

2. Auswirkungen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Praxis

Die in diesem Zusammenhang vorrangig interessierende Frage, welche Fristen nun bei gestufter Ausbauplanung für die 2. Stufe oder aber im Fall der Unterbrechung der Baudurchführung gelten, läßt das Bundesverwaltungsgericht offen – wohl weil es in der konkreten Entscheidung keine Veranlassung sah, hierzu Stellung zu nehmen. Aus der Zurückweisung der Ansicht des VGH Baden-Württemberg ist nur zu entnehmen, daß es den Lauf einer erneuten vollen Frist (5+5 Jahre) ab dem unterbrechenden Ereignis nicht für rechtens hält. Es nimmt nicht dazu Stellung, welche Fristen anstelle dessen gelten sollen, sondern erörtert nur eine „engste Auslegung“, ohne sich diese zu eigen zu machen, wonach spätestens innerhalb von 10 Jahren nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses (mit der 2. Ausbaustufe) begonnen sein müsse.

Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt für die Praxis zu enormen Unsicherheiten. Es bleibt offen, wie die Unterbrechung der Plandurchführung nun konkret befristet sein soll:

Muß schon vor einer fünfjährigen Unterbrechung das Verlängerungsverfahren eingeleitet werden? Sind weitere Unterbrechungen überhaupt zulässig? Soll es für alle Unterbrechungen zusammengerechnet ein „Kontingent“ von maximal 10 Jahren geben? Soll sogar bei jeder Unterbrechung rechtzeitig vor dem Ablauf

von 5 Jahren ab Unanfechtbarkeit ein Verlängerungsverfahren erforderlich sein? Sollte die Verwaltung aus Sicherheitsgründen etwa, um den hohen Aufwand umfangreicher Planfeststellungsverfahren nicht vergeblich erbracht zu haben, in jedem Fall eine Verlängerung nach 5 Jahren, gerechnet ab Unanfechtbarkeit (oder ab Beginn der Durchführung des Plans?) bei jeder, auch kürzeren Unterbrechung vornehmen?

Es ist schon sehr fraglich, ob die vom VGH Baden-Württemberg und vom Bundesverwaltungsgericht verfolgte Zielsetzung durch Postulierung einer Befristung einen Schwebezustand zu vermeiden, nicht gerade ins Gegenteil verkehrt wird und damit die Absicht, der Rechtsanwendung Hilfe zu geben, ins Leere geht.

3. Zutreffender Rückgriff auf „gesetzgeberische Wertung“?

Die auftretenden Zweifelsfragen machen einen typischen Konflikt der „sinn-gemäßen Anwendung“ oder des Rückgriffs auf eine „gesetzgeberische Wertung“ sichtbar:

Das Bundesverwaltungsgericht und die Vorinstanz wenden eine Vorschrift auf einen gesetzlich nicht geregelten anderen Sachverhalt an, ohne dies ausdrücklich zu deklarieren. Die von beiden Gerichten angezogene Vorschrift des § 17 Abs. 7 FStrG regelt nach ihrem Wortlaut gerade *nicht* den Fall der Unterbrechung der Durchführung des Plans oder den ihm verwandten Fall der gestuften Ausbauplanung, sondern allein den Fall, daß mit einer rechtskräftig festgestellten Planung über einen längeren Zeitraum nicht begonnen, also nichts ins Werk gesetzt wurde. Durch den Rückgriff auf die zu Grunde liegende gesetzgeberische Wertung wird das Problem eher verwischt als präzisiert. Es ist nämlich sehr wohl zu fragen, ob bei einer rechtlichen Vorgaben entsprechender Ins-Werk-Setzung des Plans nicht eben doch eine andere „gesetzgeberische Wertung“ zu Grunde liegt

als es bei einem Hinausschieben des Beginns der Maßnahme der Fall ist: Eine Umsetzungsmaßnahme ist im ersteren Fall begonnen worden, sie kann im Einzelfall oftmals weit fortgeschritten sein, es ist zum Einsatz vielfach beträchtlicher personeller und sächlicher Mittel der öffentlichen Hand gekommen, und allein schon daraus läßt sich ein höheres öffentliches Interesse am Abschluß der Maßnahme ableiten als es bei einer unterbliebenen Durchführung des Plans der Fall sein mag. Die daraus abzuleitende Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen bezüglich der Durchführung der Maßnahme kann daher durchaus andere Ergebnisse als im Fall des § 17 Abs. 7 FStrG zur Folge oder – in der Argumentationsweise des Bundesverwaltungsgerichts – eine andere gesetzgeberische Wertung zur Grundlage haben.

Es wäre also erforderlich gewesen, näher zu untersuchen, ob der § 17 Abs. 7 FStrG zu entnehmende Rechtssatz („Befristung“) als *tertium comparationis* auf die Unterbrechung der Baudurchführung analog angewandt werden kann, ob also die „Ähnlichkeit“ der Regelungen im Sinn der Methodenlehre gerade in diesem Punkt durchgreifend ist. Daß dieses Problem vom Bundesverwaltungsgericht oder der Vorinstanz methodisch durchgeprüft wurde, ist beiden Entscheidungen nicht zu entnehmen. Darüber hinaus wird hieran deutlich: Eine gesetzgeberische Wertung ist für den Fall der Unterbrechung der Baudurchführung nicht vorhanden, denn der Gesetzgeber hat diesen Fall explizit überhaupt nicht geregelt. Das Bundesverwaltungsgericht unterstellt auf dem Boden seiner Rechtsauffassung lediglich eine gesetzgeberische Wertung, die es einer anderen Vorschrift entnimmt. Mangels einer speziellen gesetzgeberischen Regelung bleibt es demgegenüber bei der generellen Regelung des § 77 der Verwaltungsverfahrensgesetze: Planfeststellungsbeschlüsse treten (erst) mit ihrer Aufhebung außer Kraft. Andere Ansichten sind je nach Position als (nicht geglückte) Analogie oder als Anwendung einer Norm auf einen nicht geregelten anderen Sachverhalt *contra legem* zu bezeichnen.

IV. Auftrag für die Gesetzgebung

Aus dem Vorstehenden folgt, daß die oben dargestellte 1. Ansicht den systematisch richtigen Ansatz eröffnet. Der Gesetzgeber hat entschieden, daß Planfeststellungsbeschlüsse nach Beginn der Plandurchführung unbefristet gelten. Er hat insbesondere nicht konkludent eine andere Entscheidung im Rahmen des § 17 Abs. 7 FStrG treffen wollen.

Die durch die „Hochrhein-Urteile“ geschaffene Rechtsunsicherheit könnte zwar durch eine Korrektur der Rechtsprechung beseitigt werden. Sachgerechter erscheint jedoch eine gesetzliche Klarstellung im Rahmen der Gesetzesänderung zur Fristverlängerung auf 10 Jahre. Diese Lösung ist aus methodischen Gründen die sachgerechtere, weil zur Schließung einer erkennbar gewordenen Gesetzeslücke in erster Linie der Gesetzgeber berufen ist. Eine Verlagerung der offenen Frage auf die Gerichte hätte den Nachteil, daß zur Zeit nicht absehbar ist, wann und mit welcher Regelung der Lückenschluß erfolgen wird.

E) Vorschlag zur Änderung des § 17 Abs. 7 FStrG

I. § 17 Abs. 7 FStrG erhält folgende Fassung:

„(7) Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von 10 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft. Die Frist nach Satz 1 kann von der Planfeststellungsbehörde um höchstens 5 Jahre verlängert werden, wenn der Antrag des Trägers der Straßenbaulast vor Fristablauf bei der Straßenbaubehörde eingegangen ist. Die Verlängerung ist auch nach Fristablauf zulässig. Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede nach außen erkennbare Tätigkeit zur planmäßigen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere

Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn des Vorhabens nicht“.

II. Übergangsregelung:

„§ 17 Abs. 7 Satz 1 und 2 FStrG in der Fassung dieses Gesetzes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden und noch nicht außer Kraft getreten oder verlängert worden sind. § 17 Abs. 7 Satz 3 FStrG in der Fassung dieses Gesetzes gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden sind.“

Erfahrungen mit der Plangenehmigung

Von Hubertus Schittny

A) Grundsätze

Mit dem Verkehrswegeplanbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 wurde für Straßen erstmals das Institut der Plangenehmigung als verfahrensbeschleunigende Maßnahme für die neuen Bundesländer eingeführt. Diese Regelung, welche auch für Bundeseisenbahnen, Bundeswasserstraßen und Verkehrsflughäfen galt, wurde sodann im Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 verfeinert in die Fachgesetze übernommen. Die folgenden Ausführungen sollen in erster Linie den Erfahrungen mit der Plangenehmigung im Bereich des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) in Mecklenburg-Vorpommern dienen. Dabei wird angeknüpft an die grundlegenden Ausführungen von *Jürgen Kern*¹, besonders zur Entwicklung der Verfahrensbeschleunigung bis 1993, auf die der Einfachheit halber verwiesen wird.

I. § 17 Abs. 1a FStrG besagt, daß anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann, wenn

- Rechte anderer nicht **oder nicht wesentlich** beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben **und** mit den Trägern

¹ Die Beschleunigungsgesetze für den Verkehrsbereich; in: Festschrift für *Willi Blümel* „Planung-Recht-Rechtsschutz“, herausgegeben von *Grupp* und *Ronellenfötsch*, Berlin 1998, S. 201-224.

öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

§ 17 Abs. 1a FStrG legt weiter fest, daß

- die Plangenehmigung die Rechtswirkungen der Planfeststellung hat,
- die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung finden,
- ein Vorverfahren nicht stattfindet.

II. Vergleicht man die entsprechenden Regelungen der anderen Fachgesetze (§ 8 Luftverkehrsgesetz, § 2 Magnetschwebbahnplanungsgesetz, § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz, § 14 Bundeswasserstraßengesetz) und § 74 Verwaltungsverfahrensgesetz, so ist bemerkenswert, daß das Fernstraßengesetz sowie das Personenbeförderungsgesetz als einzige Fachgesetze eine Ausweitung hinsichtlich der Rechtsbeeinträchtigung Privater beinhalten:

In den beiden letztgenannten Gesetzen ist eine Plangenehmigung auch dann zulässig, wenn die Rechte anderer „nicht wesentlich beeinträchtigt“ werden. Im Gegensatz hierzu darf bei den übrigen Fachgesetzen eine Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn der Betroffene sich mit der Rechtsbeeinträchtigung schriftlich einverstanden erklärt hat. Gegen die Ausweitung im Fernstraßengesetz sind zwar verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art. 14 des Grundgesetzes erhoben worden, die Rechtsprechung hat diese Bedenken allerdings nicht geteilt.² Die ausweitende Regelung des Fernstraßengesetzes hat in der Praxis große Bedeutung gewonnen.

² Siehe z. B. BVerwG vom 15.12.95 - 4 A 19/95-, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 10, der indirekt die Vorwirkung des Entzugs von Eigentumsrechten in der Plangenehmigung als rechters bestätigt.

III. Bei Anwendung des § 17 Abs. 1a FStrG hat sich die Planfeststellungsbehörde vor der Erteilung einer Plangenehmigung somit Folgendes zu vergegenwärtigen:

- a) Die materiellen Inhalte der Planfeststellung sind bei der Plangenehmigung in vollem Umfang zu beachten³. Das bedeutet, als gestaltender Verwaltungsakt unterliegt die Entscheidung u.a. einer umfassenden Abwägung mit Konzentrationswirkung.
- b) Über die Auswahl der Verfahrensart (Planfeststellungsverfahren/Plangenehmigung) entscheidet die Planfeststellungsbehörde im pflichtgemäßen Ermessen. Ein subjektives Recht auf die Durchführung des Verfahrens in der einen oder anderen Verfahrensart besteht nicht⁴.

Das Verfahren der Planfeststellung findet keine Anwendung (§ 17 Abs. 1 a FStrG). So entfällt insbesondere ein förmliches Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG. Die Planfeststellungsbehörde führt jedoch eine Anhörung nach § 28 VwVfG durch⁵. Das bedeutet, daß den in ihren Rechten Betroffenen der Plan zur Kenntnis gegeben werden muß. Zwar haben sie keine Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, jedoch können sie eine Stellungnahme abgeben, welche in die Abwägung mit einfließen muß. Die anerkannten Naturschutzverbände werden im Verfahren nicht beteiligt, es sei denn, die Landesgesetze sehen etwas anderes vor⁶.

³ Zu den materiellen Anforderungen siehe z. B. BVerwG vom 14.2.75 - 4 C 21.74.

⁴ BVerwG Beschluß vom 3.5.99 - 4 A 7/98 -, bislang nicht veröffentlicht.

⁵ Vgl. Ziffer 5 Abs. 5 der Richtlinie für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinie 1999 - PlaFeRL 99 -).

⁶ Ziffer 5 Abs. 5a der PlaFeRL 99.

c) Zusätzlich muß jedoch auf Folgendes hingewiesen werden:

Das UVPG sieht eine Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich für planfeststellungsbedürftige Vorhaben vor bzw. für Vorhaben im Rahmen von B-Planverfahren. Aus dieser Vorschrift folgt mithin keine Verpflichtung zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Vorhaben, über deren Zulässigkeit durch Plangenehmigung entschieden wird.

Die Privilegierung der Plangenehmigung greift seit dem 14. März 1999 nicht mehr.

Durch die Richtlinie 97/11/EG⁷ ist die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung über das im UVPG gesteckte Maß hinaus erforderlich. Die Anhänge I und II der genannten Richtlinie schreiben eine Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Öffentlichkeit bei den dort abstrakt beschriebenen Vorhaben⁸ unabhängig von der Verfahrensart vor. Sie findet daher auch auf die Plangenehmigung Anwendung.

Diese Richtlinie war bis zu dem genannten Zeitpunkt durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen, was in Deutschland nicht erfolgt ist. Nach der Rechtsprechung des EUGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien gilt diese, da sie inhaltlich klar gefaßt ist und den Mitgliedsstaaten keinen Ermessensspielraum zubilligt, nunmehr unmittelbar mit Vorrang gegenüber dem UVPG. Die Länder wenden daher die Richtlinie - in der

⁷ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten; ABl. EG Nr. L 73/5 vom 14.3.1997.

⁸ Bspw. Anhang I Ziffer 7:

„b) Bau von Autobahnen und Schnellstraßen.

c) Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde“.

Regel durch Erlaß⁹ - auch auf die Plangenehmigung an. Die Bundesregierung hat den Ländern zwischenzeitlich den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verkehrswegerechtlicher Vorschriften vorgelegt¹⁰. Der Entwurf sieht eine Ergänzung der Vorschriften über die Plangenehmigung in den eingangs genannten Fachgesetzen zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor¹¹.

Die Randbedingungen für eine Plangenehmigung sind im übrigen gerade im Bereich des Fernstraßenbaus besonders vorteilhaft, da ohne umfangreiche Verfahrensabläufe auch bei nicht wesentlichen Rechtsbeeinträchtigungen ein Ergebnis erzielt werden kann, welches in seiner materiellen Ausgestaltung den Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen entspricht.

B) Vorbereitung und Durchführung der Plangenehmigung

Das „Verfahren“ zum Erlaß einer Plangenehmigung wurde in der ersten Hälfte der 90iger Jahre sowohl in die Planfeststellungsrichtlinien aufgenommen als auch in Einzelerlassen geregelt. Die Länder mußten die personelle Organisation vornehmen und die Zuständigkeiten verteilen. Für Mecklenburg-Vorpommern läßt sich Folgendes sagen:

⁹ Vgl. beispielhaft: Rundverfügung des Landesamtes für das Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz vom 25.1.1999; Erlaß des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 14.3.1999. Letzterer Erlaß verfügt zudem, daß UVP-pflichtige Vorhaben in der Regel planfestgestellt werden sollen.

¹⁰ Schreiben des BMVBW vom 17. Juni 1999 - A 10/20.71.10-04/47 Va 99.

¹¹ Die Ergänzungen beziehen sich auf das Bundesrecht, für entsprechende Regelungen der Länder gilt das Umsetzungsgefordernis zum EU-Recht gleichermaßen.

I. Zuständigkeitsverteilung und Organisation

In Mecklenburg-Vorpommern ist die Planfeststellungsbehörde beim Wirtschaftsministerium angesiedelt, während die Anhörungsbehörde das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (Obere Behörde) ist. Die Zuständigkeit für die Plangenehmigung liegt bei der Planfeststellungsbehörde im Wirtschaftsministerium. In der Regel ist somit die Anhörungsbehörde in Fällen, in denen Baumaßnahmen plangenehmigt werden, nicht beteiligt.

Statistisch gesehen erging in der Zeit vom 01.05.1994 bis 31.12.1998 etwa alle drei Wochen ein Beschluß bzw. eine Genehmigung. Dieses Pensum konnte nur geleistet werden, weil möglichst viele Plangenehmigungen erlassen wurden. In der Tat verhält sich die Summe der Planfeststellungsbeschlüsse zu denen der Plangenehmigung ein Drittel zu zwei Drittel, das heißt, es wurden doppelt so viele Plangenehmigungen in dem genannten Zeitraum erteilt wie Planfeststellungsbeschlüsse.

II. Erlaßlage

Als Arbeitsanweisungen für die Verwaltung sind die ergänzten Planfeststellungsrichtlinien sowie Ausführungserlasse vorhanden. In Mecklenburg-Vorpommern regelt der Erlaß vom 09.08.1994 im wesentlichen die Aufgaben der unteren Straßenbaubehörden, nämlich der Straßenbauämter, welche ebenso wie die DEGES für die BAB A 20 bei der Vorbereitung der Plangenehmigung im wesentlichen eigenverantwortlich handeln. Bei Abgrenzungsfragen zwischen Planfeststellung und Plangenehmigung ist selbstverständlich die Planfeststellungsbehörde einzuschalten. Der Erlaß regelt, welche Unterlagen mit dem Antrag auf Plangenehmigung vorzulegen sind. Da die materiellen Kriterien eines Planfeststellungsbeschlusses zu beachten sind, richtet sich die Vorlage von Unterlagen danach, welche rechtlichen und tatsächlichen Beeinträchtigungen

durch die Baumaßnahme zu erwarten sind und wie hoch das Maß der Beeinträchtigung einzuschätzen ist. Neben den klassischen Unterlagen, wie Übersichtsplan, Lageplan, Bauwerksverzeichnis, Grunderwerbsplan und Grunderwerbsverzeichnis sind also gegebenenfalls auch lärmtechnische Berechnungen oder wassertechnische Unterlagen vorzulegen, ebenso landschaftspflegerische Begleitpläne. Dabei können mehrere Pläne in einem Plan vereint werden.

Da allen privat Betroffenen anhand der Planunterlagen rechtliches Gehör zu gewähren ist, war hierzu grundsätzlich die Zuständigkeit zu regeln. Normalerweise ist für die Gewährung des rechtlichen Gehörs die Behörde zuständig, die die Entscheidung in der Sache trifft. Allerdings dürfte es rechtlich zulässig sein, daß die Behörde diese Aufgabe delegiert, wenn der Zweck der Gewährung rechtlichen Gehörs dadurch nicht beeinträchtigt wird. Das heißt, eine Delegation dürfte dann möglich sein, wenn die entscheidende Behörde die sich aus der Ausübung des rechtlichen Gehörs ergebenden Stellungnahmen in ihrer Entscheidung berücksichtigen kann. Das Problem wurde dadurch gelöst, daß die Straßenbauämter bzw. die DEGES, welche ohnehin die Grunderwerbsverhandlungen führen und die Einverständniserklärungen der Eigentümer einholen, damit betraut werden, die „Anhörung“ durchzuführen.

Die Anhörung ist an keine bestimmte Form gebunden. Den Betroffenen muß aber die Möglichkeit gegeben werden, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Vorsorglich wurden die Einverständniserklärungen, die von den Eigentümern zu unterschreiben sind, so gefaßt, daß eine zusätzliche „Anhörung“ durch die Planfeststellungsbehörde entfallen konnte. Der Kreis der privat Betroffenen umfaßt nicht nur die Grundstückseigentümer, denen Grund und Boden entzogen wird, sondern auch die durch Lärm oder ähnliches Betroffenen.

Um das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange herzustellen, wird diesen eine Ausfertigung der für die Stellungnahme notwendigen Planunterlagen mit der Bitte übersandt, innerhalb von vier Wochen Stellung zu nehmen.

Nach Abschluß dieser Vorbereitung stellt das Straßenbauamt den Antrag auf Erteilung der Plangenehmigung, in welchem neben den vorgenannten Unterlagen auch die Darstellung der Rechtsbeeinträchtigung Dritter, mit denen Vereinbarungen bzw. keine Vereinbarungen getroffen wurden, enthalten sein muß. Ferner ist der Nachweis über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange beizufügen, einschließlich der Unterlagen für die noch zu treffenden öffentlich-rechtlichen Entscheidungen.

Dadurch, daß den unteren Behörden bzw. der Verwaltungshelferin DEGES weitgehend die eigenverantwortliche Vorbereitung der Plangenehmigung übertragen wurde, kann verwaltungsaufwendige Doppelarbeit vermieden werden. Bei der Planfeststellungsbehörde verbleibt die ihr zugewiesene Entscheidungsaufgabe über die „Zulässigkeit“ der Plangenehmigung und die Abwägung verbunden mit Nebenbestimmungen. In der Regel hat eine Plangenehmigung einen Umfang von weniger als 10 Seiten.

C) Anwendungsmöglichkeiten der Plangenehmigung

Die Anwendungsbreite für die Plangenehmigung läßt sich in vier Fallgruppen unterteilen:

I. Sogenannte singuläre Plangenehmigung

Nach dem Gesetzeswortlaut ist die Anwendungsmöglichkeit der Plangenehmigung nicht auf sogenannte unbedeutende Maßnahmen beschränkt. Weder ist der Umfang und die Kostenhöhe einer Maßnahme noch die Schwere der Beeinträchtigung von Natur und Landschaft ein Kriterium für die Zulässigkeit.

Das bedeutet, daß in Mecklenburg-Vorpommern z. B. vollständige Abschnitte von Ortsumgehungen von mehreren Kilometern Länge plangenehmigt werden konnten. Einige exemplarische Beispiele seien hier dargestellt:

- a) Bei der Plangenehmigung für einen Teilabschnitt einer Ortsumgehung von mehreren Kilometern Länge als Verbindung zwischen zwei Bundesstraßen war zu beachten, daß die gesamte Ortsumgehung möglicherweise den Vorschriften des UVPG unterlag. Diesem Erfordernis wurde dadurch Rechnung getragen, daß bereits im Aufstellungsverfahren zum Flächennutzungsplan, in welchem die Ortsumgehung dargestellt wurde, eine UVS durchgeführt und die Öffentlichkeit beteiligt wurde. Die oberste Straßenbaubehörde hat in mehreren Fällen zur Beschleunigung eines späteren fachplanungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens die Städte und Gemeinden zur Einhaltung der vorbeschriebenen Verfahrensweise angehalten, bereits im Rahmen der ohnehin erforderlichen UVS die Ortsumgehung zu berücksichtigen.
- b) Ein häufiges Beispiel für eine Plangenehmigung ist der erstmalige Bau eines straßenbegleitenden Radweges, z. B. als Radwegeverbindung zwischen zwei Orten entlang einer Bundesstraße. Die Radwege werden in der Regel im Anschluß an das Straßengebiet jenseits der oft vorhandenen Alleereihen angelegt. Meist ist eine Plangenehmigung dann erforderlich, wenn einzelne Grundstückseigentümer mit dem angebotenen Grundstückskaufpreis nicht einverstanden sind. Regelmäßig handelt es sich bei den Grundstücksflächen,

in die eingegriffen werden soll, um landwirtschaftliches Gelände, jeweils in Größenordnungen von vielen Hektar, von denen lediglich schmale Randstreifen benötigt werden.

- c) Beim Ausbau von Ortsdurchfahrten eignet sich die Plangenehmigung besonders dann zur Baurechtsverschaffung, wenn zwar zusätzliche Inanspruchnahme von Grund und Boden nicht vorgesehen ist, aber die andersartige Aufteilung des Straßenraumes dazu führt, daß Schallschutzuntersuchungen durchzuführen sind. In Fällen, in denen die Grenzwerte überschritten werden, spielt § 1 Abs. 2 Nr. 2 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. Bundesimmissionsschutzverordnung) vom 12.06.1990 eine besondere Rolle: Beim Ausbau der Bundesstraßen in den neuen Bundesländern wird regelmäßig die Pflasterdecke durch eine bituminöse Befestigung ersetzt. In der Regel sinkt dadurch der Beurteilungspegel, so daß es an einer Verkehrslärmerhöhung von mind. 3 Dezibel (A) mangelt. Das bedeutet, daß die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Plangenehmigung vorliegen, da von einer nicht wesentlichen Rechtsbeeinträchtigung ausgegangen werden kann.

Bei diesen vorliegenden Fallgestaltungen entfällt die mehrmalige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange; es entfällt das gesamte Anhörungsverfahren mit Bekanntmachung (ca. 6 Wochen), Planauslegung einschließlich Einwendungsfrist (weitere 6 Wochen), Bearbeitungszeit für die Einwendungen (6 Wochen), Anberaumung des Erörterungstermins (2 Wochen), Durchführung des Erörterungstermins (1 Woche), Fertigung des Vorlageberichts (4 Wochen) und die Versendung der Unterlagen von und zur Anhörungsbehörde (1 Woche). Die Zeitersparnis beträgt somit mindestens ein halbes Jahr.

II. Sogenannte punktuelle Plangenehmigung

Diese Anwendungsmöglichkeit ist in der Regel dann gegeben, wenn weder eine Planfeststellung noch eine Plangenehmigung für eine Baumaßnahme erforderlich ist, aber mit Trägern öffentlicher Belange in Einzelpunkten das Einvernehmen nicht hergestellt werden kann oder nur in einem Einzelfall das Einverständnis eines Grundstückseigentümers nicht erteilt wird.

- a) Ein typischer Fall in den neuen Bundesländern ist das fehlende Einvernehmen der Denkmalbehörde zur Änderung des Straßenbelags. In Fällen, in denen z. B. die Denkmalbehörde darauf besteht, daß weiterhin der Fahrbahnbelag mit Kopfsteinpflaster zu versehen ist, hat die Plangenehmigungsbehörde abzuwägen, ob dies aus Verkehrssicherheitsgründen (z.B. Schleudergefahr in der Kurve) oder Lärmgesichtspunkten (Lärmbeeinträchtigung in der Ortsdurchfahrt) gerechtfertigt ist. In solchen Fällen kann die Plangenehmigungsbehörde die Entscheidung der Denkmalschutzbehörde ersetzen.
- b) Dasselbe gilt in einfach gelagerten Fällen für den Naturschutzbereich, wenn z. B. die untere Naturschutzbehörde auf die Breite eines Radweges Einfluß nehmen will, um z. B. einen Baum bzw. Teile einer Hecke zu retten. Auch hier kann die Planfeststellungsbehörde nach Abwägung eine sachgerechte Entscheidung treffen, ohne daß unnötiger Verwaltungsaufwand getrieben werden müßte.
- c) Die Plangenehmigung ist selbstverständlich auch für die in den neuen Bundesländern sehr oft erforderlich werdenden Ersatzneubauten von Brücken eine Anwendungsmöglichkeit, wenn wegen des fehlenden Einvernehmens mit der unteren Wasserbehörde bzw. einem Grundeigentümer keine Befreiung von Planfeststellung und Plangenehmigung infrage kommt.

III. Plangenehmigung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens

Die Planfeststellungsrichtlinien sehen den Wechsel vom Planfeststellungsverfahren zu einer Plangenehmigung vor. Der Fall, daß nach Durchführung großer Teile des Anhörungsverfahrens statt eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt wird, dürfte in der Praxis wenig zur Anwendung kommen, weil der Zeitgewinn zu gering ist. Im Rahmen von Großbaumaßnahmen bietet es sich allerdings an, z. B. nach Ablauf der Einwendungsfrist besonders zeitaufwendige Teilmaßnahmen aus dem Planfeststellungsverfahren „herauszuschälen“ und vorab durch die Plangenehmigung das Baurecht zu erteilen, damit im Interesse des Bauablaufs für den Abschnitt keine Unterbrechungen eintreten. Beim Bau der BAB A 20 wurde diese Möglichkeit mehrfach für größere Brücken angewendet, welche teilweise etwa 1 km lang waren.

Da solche Brücken in der Regel eine Bauzeit von mehreren Jahren haben, war es erforderlich, mit ihrem Bau möglichst zeitig zu beginnen, um gleichzeitig mit den Erdarbeiten und den kleineren konstruktiven Bauwerken den gesamten Bauabschnitt fertigstellen zu können. Bei der etwa 1 km langen Brücke über die Warnow, südlich von Rostock, konnte somit ein Zeitgewinn zwischen Plangenehmigung und Planfeststellungsbeschluß von neun Monaten erreicht werden. Das gilt besonders dann, wenn zwar bei der Brücke die Probleme ausgeräumt sind, aber für die übrigen Bereiche des Bauabschnitts noch Deckblätter gefertigt und Nachanhörungen durchgeführt werden müssen.

Die Planfeststellungsbehörde muß in solchen Fällen der Plangenehmigung jedoch darauf achten, daß die Genehmigung des übrigen Bauabschnitts gesichert ist, da andernfalls die Rechtfertigung für die Brücke nicht gegeben wäre. Es kann in derartigen Fällen vorkommen, daß eine umfangreiche Abwägung und

Variantendiskussion über das Brückenbauwerk hinaus erforderlich wird, um die Abschnittsbildung zu rechtfertigen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG¹² kann sich nämlich der Eigentümer eines Grundstücks, der sich durch eine an sich erst im Planfeststellungsbeschluß festzusetzende Regelung in seinen Eigentumsrechten verletzt sieht, bereits gegen eine den Planfeststellungsbeschluß teilweise vorwegnehmende Plangenehmigung zur Wehr setzen, wenn diese bereits einen Zwangspunkt für die spätere Beeinträchtigung setzt.

Oft ist der vorgezogene Brückenbau bei größeren Straßenbaumaßnahmen auch deswegen erforderlich und sinnvoll, um die Brücke im Zuge der weiteren Bauarbeiten als Baustraße zur Querung eines naturschutzfachlich sensiblen Flußbereiches zu benutzen. Insoweit kann in der Plangenehmigung auch aus naturschutzrechtlichen Gründen ein erheblicher Vorteil gesehen werden.

IV. Plangenehmigung als Ergänzung zu einer Planfeststellung

Da unter bestimmten Voraussetzungen Planfeststellung und Plangenehmigung austauschbar sind, begegnet es keinem Bedenken, etwaige Vorbehalte in einem Planfeststellungsbeschluß zu gegebener Zeit mit einer Plangenehmigung auszuräumen. Denn in der Regel betrifft die Ergänzung eines Planfeststellungsbeschlusses lediglich einen überschaubaren Kreis öffentlicher Belange bzw. privater Betroffener, so daß bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 17 Abs. 1a FStrG die Plangenehmigung ausreicht.

Ein besonderer Anwendungsfall ist die Plangenehmigung als Ergänzung zu den Regelungen des Investitionsmaßnahmegesetzes über den Bau des Abschnitts – Wismar-West/Wismar-Ost – der BAB A 20 vom 02. März 1994. Dieses Ge-

¹² Beschluß vom 21.2.97 - 4 VR 13/96 -, NVWZ - RR 1997, S. 344 f.

setz sieht in § 2 Abs. 2 Nr. 3 vor, daß die nach dem Bundesfernstraßengesetz für Planfeststellungen zuständige Behörde zusätzliche Regelungen zu treffen hat, soweit es sich um Planänderungen unwesentlicher Bedeutung handelt. Im vorliegenden Fall blieb die durch das IMG festgelegte Trasse eines Zubringers zur BAB A 20 im wesentlichen bestehen, lediglich in ihrer Linienführung wurde sie geringfügig gestreckt, was bei einem Eigentümer zu einer geringfügigen Mehrinanspruchnahme von Grund und Boden führte.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß ohne das Instrument der Plangenehmigung sich eine Vielzahl von Baumaßnahmen - auch größerer Art - erheblich verzögert hätte und der Ausbau der Infrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern noch weiter zurückliegen würde. Das gilt auch für den Bau der Ostseeautobahn, bei dem durch vorgezogene Plangenehmigungen der Bauablauf so beeinflußt werden konnte, daß der vorgesehene Zeitrahmen für die Fertigstellung wird eingehalten werden können.

D) Rechtliche Probleme bei der Anwendung

Rechtliche Probleme treten bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe, der Berücksichtigung der EU-Problematik sowie bei der Zustellung auf.

I. Die „nicht wesentliche“ Beeinträchtigung von Rechten anderer gemäß § 17 Abs. 1a FStrG kann in mehrfacher Hinsicht zu Problemen führen:

In erster Linie stellt sich oft die Frage, ob und ggf. inwieweit die Inanspruchnahme von Grund und Boden eine nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellt.

- a) Eine vorübergehende Inanspruchnahme (z. B. als Baustreifen) von Grund und Boden dürfte regelmäßig keine wesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellen.
- b) Bei der dauernden Inanspruchnahme von Grund und Boden ist sowohl auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise als auch auf die Größe der in Anspruch zu nehmenden Fläche im Verhältnis zum Gesamtgrundstück abzustellen. Im Grundbuchrecht gilt eine Mehrinanspruchnahme von bis zu 10 % der vereinbarten Fläche als geringfügig. Überträgt man diese Handhabung auf das Recht der Plangenehmigung, so dürfte eine sachgerechte Grundlage für die Entscheidung gegeben sein. Allerdings kann das nicht uneingeschränkt gelten:

So würde der Wegfall eines gesamten Vorgartens eines Hauses, der Fortfall von Privatparkplätzen für ein Geschäft oder die Durchschneidung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche wirtschaftlich bzw. bewirtschaftungsmäßig derartige Nachteile mit sich bringen, daß nicht mehr von einer nicht wesentlichen Rechtsbeeinträchtigung gesprochen werden kann.

Andererseits - und das dürfte gerade beim Bau von Radwegen der Regelfall sein - ist der gerade Anschnitt einer landwirtschaftlichen Nutzfläche bei einem Verhältnis von Inanspruchnahme zur Gesamtfläche von weniger als 10 % in der Regel als nicht wesentlich anzusehen. Ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, daß die Inanspruchnahme eines Teilstücks von 26 m² einer insgesamt 409 m² großen Grundstücksfläche keine wesentliche Rechtsbeeinträchtigung darstellt.¹³

¹³ Beschluß vom 15.12.95 - 4 A 19/95 -, Buchholz 407.4 § 12 FStrG Nr. 10.

c) Des weiteren stellt sich im Hinblick auf die Verkehrslärmschutzverordnung die Frage, ob eine nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung zu bejahen ist, wenn im Falle der Überschreitung von Grenzwerten passiver Lärmschutz durch die Plangenehmigung festgelegt wird und somit Ansprüche aus der Verkehrslärmschutzverordnung befriedigt werden. Wenn die Grenzwerte lediglich um bis zu 3 Dezibel (A) überschritten werden, dürfte in Anlehnung an die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 2 der Verkehrslärmschutzverordnung eine nicht wesentliche Rechtsbeeinträchtigung vorliegen. Bei höheren Überschreitungen stellt sich die Frage, ob der Ausgleich durch Lärmschutz bei der Entscheidung über die Wesentlichkeit zu berücksichtigen ist. Das dürfte dann der Fall sein, wenn an der Straße selbst aktive Vorkehrungen für die Einhaltung der Grenzwerte getroffen werden. Ob man diese Auffassung auf Maßnahmen des passiven Lärmschutzes übertragen kann, scheint zweifelhaft. Rechtsprechung ist hierzu nicht bekannt.

II. Es wurde schon dargelegt, daß auch bei Anwendbarkeit der Vorschriften des UVPG das Instrument der Plangenehmigung noch sinnvoll sein kann. Durch die Änderung der UVP-Richtlinie und damit die Einbeziehung auch kleinerer Baumaßnahmen in die UVP-Pflichtigkeit wird es voraussichtlich in Zukunft erforderlich werden, auch bei unbedeutenderen Maßnahmen eine allgemeine Bürgerbeteiligung vorzunehmen. Dadurch dürfte das Instrument der Plangenehmigung in manchen Fällen seine Wirksamkeit verlieren.

III. Zustellungsprobleme

Da die Zustellungsregelungen über das Planfeststellungsverfahren (§ 74 Verwaltungsverfahrensgesetz) für die Plangenehmigung nicht gelten, ist auf die allgemeine Regelung des § 41 zurückzugreifen. Vielfach erscheint es sachgerecht,

die Plangenehmigung nicht jedem einzelnen Beteiligten bekanntzugeben, zumal damit erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden ist. Die öffentliche Bekanntgabe stellt eine Zustellungsform dar, welche den Verwaltungsaufwand erheblich einschränkt.

Sie ist gemäß § 41 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes aber nur vorgesehen, wenn sie entweder durch Rechtsvorschrift zugelassen ist (das ist hier nicht der Fall) oder wenn es sich bei dem Verwaltungsakt um eine Allgemeinverfügung handelt (das erscheint zweifelhaft). Hier liegen rechtliche Probleme, die – soweit ersichtlich – noch nicht geklärt sind. Wünschenswert wäre ein solches Zustellungsverfahren allerdings im Hinblick auf die nicht selten auftretenden Fallgestaltungen im Rahmen des Lärmschutzes.

IV. Rechtsprechung

In den mehr als 40 Fällen von Plangenehmigungen in Mecklenburg-Vorpommern wurde insgesamt in vier Fällen Klage erhoben bzw. Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt. In einem Falle wurde die Klage zurückgenommen, zwei weitere Fälle wurden bereits erwähnt. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die Plangenehmigungen. Ein Fall ist noch nicht entschieden. Soweit bekannt, hat sich die Rechtsprechung noch sehr wenig mit dem Instrument der Plangenehmigung befaßt; die einschlägigen Entscheidungen wurden bereits erwähnt. Es handelt sich im wesentlichen um Eilentscheidungen zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung.

E) Zusammenfassung

Das Instrument der Plangenehmigung hat erheblich zu einer Vereinfachung bei der Baurechtsverschaffung für Straßenbauvorhaben nach dem

Bundesfernstraßengesetz beigetragen. Ganz besonders hervorzuheben ist, daß der Gesetzgeber sie auch bei „nicht wesentlicher Rechtsbeeinträchtigung“ zugelassen hat. Die Regelungen sind so gefaßt, daß nur wenige rechtliche Probleme entstehen. Die Planfeststellungsbehörde ist jedoch aufgerufen, sich streng an diese Regeln zu halten und die materiellen Voraussetzungen des Planfeststellungsrechts zu berücksichtigen, um so den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu wahren.

In den neuen Bundesländern wird von der Möglichkeit, über die Zulässigkeit von Vorhaben durch das Rechtsinstitut der Plangenehmigung zu entscheiden, weiter Gebrauch gemacht werden, zumal durch die beabsichtigte Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes¹⁴ auch die prozessuale Beschleunigung der Verfahren fortgesetzt werden soll.

Die EU-rechtlich notwendige Einführung der UVP-Pflicht auch bei plangenehmigungsfähigen Vorhaben kann allerdings in der Praxis dazu führen, daß die Plangenehmigung wieder an Bedeutung verliert und die Planfeststellung allgemein im Vordergrund bleibt¹⁵.

¹⁴ Vgl. Bundesrats-Drs. 348/99.

¹⁵ So verfügt der sächsische Erlaß (s. Fußnote 9) ausdrücklich, daß UVP-pflichtige Vorhaben in der Regel planfestgestellt werden sollen.

Programm des Forschungsseminars „Straßenplanung in Europa“ am 27./28. September 1999 in Saarbrücken

Montag, 27. September 1999

- | | |
|-----------|---|
| 14.00 Uhr | Begrüßung der Teilnehmer |
| 14.15 Uhr | Univ.-Prof. Dr. <i>Michael Ronellenfötsch</i> , Universität Tübingen:
Transeuropäische Straßennetze |
| 15.00 Uhr | Diskussion |
| 15.45 Uhr | Kaffeepause |
| 16.20 Uhr | Rechtsanwältin <i>Antonia Stein</i> , Stuttgart: Länderbericht Frankreich |
| 16.40 Uhr | Assessor <i>Johannes Arnd Barnitzke</i> , Amadora:
Länderbericht Portugal |
| 17.00 Uhr | Vizedirektor lic. iur. <i>Willy Burgunder</i> , Bundesamt für Strassen,
Bern:
Länderbericht Schweiz |
| 17.20 Uhr | Diskussion |
| 19.00 Uhr | Abendessen |

Dienstag, 28. September 1999

- | | |
|-----------|--|
| 9.00 Uhr | Ltd. Ministerialrat Dr. <i>Albrecht Kuder</i> , Ministerium für Umwelt
und Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart:
Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen |
| 9.45 Uhr | Diskussion |
| 10.30 Uhr | Kaffeepause |
| 10.45 Uhr | Ministerialrat a.D. <i>Hubertus Schittny</i> , Münster:
Erfahrungen mit der Straßenplanung in den neuen Ländern |
| 11.30 Uhr | Diskussion |
| 12.15 Uhr | Mitgliederversammlung des Arbeitsausschusses Straßenrecht |
| 13.00 Uhr | Gelegenheit zum Mittagessen |