

# Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau

**Forschungsgesellschaft für  
Straßen- und Verkehrswesen**

**Schriftenreihe Straßenrecht Heft 15**

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 38**



**bast**

# **Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau**

**Referate eines Forschungsseminars  
der Universität des Saarlandes und  
des Arbeitsausschusses  
„Straßenrecht“ der FGSV  
am 27./28. September 2004  
in Saarbrücken**

Wissenschaftliche Betreuung

Universitätsprofessor Dr. Klaus Grupp  
Universität des Saarlandes

**Forschungsgesellschaft für  
Straßen- und Verkehrswesen**

Schriftenreihe Straßenrecht Heft 15

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 38



**bast**

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

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

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

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

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

Die Hefte der Schriftenreihe Straßenrecht können auch beim FGSV Verlag, Wesselinger Str. 17, D-50999 Köln, Telefon (0 22 36) 38 46 30, Telefax (0 22 36) 38 46 40, Email: [info@fgsv-verlag.de](mailto:info@fgsv-verlag.de), Internet: [www.fgsv-verlag.de](http://www.fgsv-verlag.de) bezogen werden.

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

## Impressum

### Herausgeber

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

### Mitherausgeber

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen  
Konrad-Adenauer-Str. 13, D-50996 Köln  
Telefon: (02 21) 93 58 3 - 0  
Telefax: (02 21) 93 58 3 - 674

### Redaktion

Referat Öffentlichkeitsarbeit

### Druck und Verlag

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

ISSN 0943-9323

ISBN 3-86509-213-6

Bergisch Gladbach, Mai 2005

## Kurzfassung – Abstract

### **Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau**

Gerhard GEYER schildert die Entwicklung seit Ende der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts und geht insbesondere auf das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und das Planungsvereinfachungsgesetz sowie auf das Instrument der Investitionsmaßnahmegesetze ein. Weiterhin berichtet er über neuere Initiativen, durch die die Planung von Verkehrsprojekten beschleunigt werden soll, vor allem über die Verlängerung der Geltung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes und über die Vorschläge des Länderfachausschusses Straßenbaurecht, die in dem Eckpunktepapier zur „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“ enthalten sind. Nachdrücklich weist der Referent auf die Notwendigkeit hin, für die durch beschleunigte Verfahren vermehrt geschaffenen Baurechte zeitgerecht Mittel zur Verwirklichung der Vorhaben bereitzustellen. Schließlich betont er im Hinblick auf die künftige Entwicklung den wachsenden Einfluss des europäischen Rechts, insbesondere im Umweltbereich, auf die Ausgestaltung und die Dauer der Verfahren.

Jutta SCHMIDT wendet sich in ihrem Referat zunächst dem Umweltinformationsgesetz – in der Fassung vom 23. August 2001 – zu, das die europäische Umweltinformationsrichtlinie aus dem Jahre 1990 in nationales Recht umgesetzt hat, um sodann die in der europäischen Umweltrichtlinie vom 28. Januar 2003 enthaltenen Neuerungen darzustellen. Im Anschluss berichtet sie über die vorgesehene Gesetzesänderung und schildert insbesondere im Hinblick auf den Begriff der Umweltinformation anhand von Beispielen aus der Rechtsprechung die Auswirkungen auf die Straßenbauverwaltung.

Ulrich STELKENS behandelt in seinem Referat nicht lediglich die rechtsgeschäftliche, sondern ebenso die Vertretung des Bundes durch die Länder bei der Durchsetzung und Abwehr gesetzlicher Ansprüche zwischen den beim Vollzug der Bundesauftragsverwaltung involvierten Bundes- und Landesbehörden und Dritten. Als problematisch stellt sich dabei insbesondere die Vertretung in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßen dar, die auf einer Regelung in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundes beruht, die historisch zu erklären ist. Nach der Rechtsprechung des Bundes-

verfassungsgerichts dürfte der Bund indes bei der Bundesauftragsverwaltung gerade nicht von den mit der Vollziehung von Bundesauftragsangelegenheiten betrauten Landesbehörden vertreten werden; sondern die Länder sind nach der Auffassung des Referenten berechtigt und verpflichtet, diese Aufgaben im eigenen Namen wahrzunehmen, und zwar auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung.

Wolfgang MASS beschreibt in seinem Beitrag zunächst die Verwaltungspraxis in Bayern, die bei den verschiedenen vermögensrechtlichen Fallkonstellationen unterschiedlich vorgeht, jedoch meist das Land in Vertretung des Bundes handeln lässt, wohl in dem Bestreben, die Wahrnehmungskompetenz jeweils an die Sachfinanzierungskompetenz zu koppeln. Allerdings sind nach Ansicht des Referenten seit geraumer Zeit in Rechtsprechung und Literatur Tendenzen erkennbar, die bisherige Praxis zu erschüttern; er befürwortet eine einheitliche Regelung der Wahrnehmungskompetenz in der Vermögensverwaltung und regt eine gesetzliche Festlegung an.

Richard BARTLSPERGER geht in seiner Stellungnahme von denselben Grundannahmen wie STELKENS aus, misst jedoch der Regelung des Art. 90 Abs. 1 GG, der dem Bund das zivilrechtliche Eigentum an der Bundesfernstraßenverwaltung zuspricht, eine größere Bedeutung zu und differenziert deshalb zwischen den Fällen, in denen die Länder unmittelbar aus dem Eigentum des Bundes fließende Rechte geltend machen – dies sei nur im Namen des Bundes möglich –, und allen anderen Fällen mit vermögensrechtlichem Bezug, bei denen die Länder entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts außenwirksame Maßnahmen im eigenen Namen wahrzunehmen hätten. Im Ergebnis mahnt daher auch BARTLSPERGER einen sorgfältigeren Umgang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben bei der Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen an.

### **Acceleration and delay in road construction**

In his paper on the “Acceleration of traffic infrastructure planning“, Gerhard GEYER describes the developments in this area since the end of the 1980s and deals in particular detail with the Act on

the Acceleration of Traffic Infrastructure Planning, the Planning Simplification Act and the use of the Investment Acts as an instrument. He also reports on more recent initiatives intended to accelerate the planning of traffic projects, in particular on the extension of the validity of the Act on the Acceleration of Traffic Infrastructure Planning and on the proposals of the Federal States' Technical Committee on Road Construction Law which are contained in the policy paper on the "Acceleration of planning procedures for federal trunk roads". The author of the paper stresses the necessity, with regard to the greater amount of building rights created due to the accelerated procedures, to make means available in good time to implement the projects. Finally, he emphasises, in respect of future developments, the growing influence of European law on the structure and duration of the procedures, particularly in the environmental field.

In her paper on "The importance of the Directive on Public Access to Environmental Information for the road construction authorities", Jutta SCHMIDT first deals with the Environmental Information Act – in the version of 23<sup>rd</sup> August 2001 – which implemented into national law the European Directive on Public Access to Environmental Information from 1990; she then proceeds to present the new developments contained in the European Environment Directive of 28<sup>th</sup> January 2003. She then reports on the envisaged amendment to the law and describes the effects on the road construction authorities, in particular with regard to the concept of environmental information, using examples from court decisions.

In his paper on "Acting in the capacity of agent for the Federal Government with regard to execution of laws on federal commission", Ulrich STELKENS deals not merely with acting as agents, but also with the states representing the Federal Government in the enforcement and defence of legal claims between the Federal and state authorities involved in this execution of laws on federal commission on the one hand and third parties on the other. Representation in property-law matters relating to the federal trunk roads is particularly problematic; this representation is based on a regulation in a General Administrative Regulation passed by the Federal Government, which was implemented due to historical reasons. According to a decision by the Supreme Federal Constitutional Court, however, the Federal Government may not be represented in the execution of laws on federal commission by the

state authorities appointed to enforce matters relating to the execution of laws on federal commission; instead, the author of this paper is of the opinion that the states are entitled and obliged to discharge these duties in their own name, and that the same applies to property-law matters relating to the administration of the federal trunk roads.

In his paper on "The competence of the federal states to administer the property of the federal trunk roads", Wolfgang MASS first describes the administrative practice in Bavaria, which differs according to the different property-law case constellations, but usually has the state acting in representation of the Federal Government, probably in an effort to combine the competence to administer the property with the competence regarding the financing of the property in each case. However, in the author's opinion, it has been possible for some time to detect tendencies in the court decisions and the literature which cast doubt on the practice followed hitherto; he is in favour of a standard regulation regarding the competence to administer property and proposes that this should be laid down by statute.

Richard BARTLSPERGER starts from the same basic suppositions as STELKENS in his statement on the subject of "Acting in the capacity of agent for the Federal Government with regard to the execution of laws on federal commission", but attaches greater importance to Art. 90 section 1 Germany Basic Law, which allocates to the Federal Government the civil-law ownership of the federal trunk roads, and therefore differentiates between cases in which the states put forward rights directly derived from the ownership of the Federal Government – he believes this is only possible in the name of the Federal Government – and all other cases relating to property law, in which the states, according to the court decisions of the Supreme Federal Constitutional Court, would in the author's opinion have to discharge externally effective measures in their own name. As a result, BARTLSPERGER also calls for more care to be used in dealing with constitutional-law stipulations regarding the administration of the property of the federal trunk roads.

## Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	7
Beschleunigung der Verkehrswege- planung G. Geyer .....	9
Die Bedeutung der Umweltinformations- richtlinie für die Straßenbauverwaltung J. Schmidt .....	26
Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftrags- verwaltung U. Stelkens .....	33
Die Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen W. Maß .....	47
Stellungnahme zu dem Thema „Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftrags- verwaltung“ R. Bartlspenger .....	53
<b>Anhang</b>	
Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen (LFA-Eckpunktepapier) Länderfachausschuss Straßenbaurecht .....	69
<b>Programm des Forschungsseminars</b> .....	83
<b>Teilnehmerverzeichnis</b> .....	84



## Vorwort

Die Beschleunigung der Verkehrswegeplanung wird seit mehr als 20 Jahren erörtert und hat mehrfach zu Reaktionen des Gesetzgebers geführt, ohne dass die Diskussion verstummt ist: Noch immer wird bemängelt, dass die Verwirklichung von Verkehrsprojekten zu lange dauert, und noch immer wird befürchtet, Planungsbeschleunigung bedeute einen Abbau von Bürgerrechten und Einbußen für den Umweltschutz. Ebenso gibt es freilich Befürchtungen, dass vermehrter Umweltschutz und eine Ausweitung von Bürgerrechten zu einer Behinderung der Verkehrswegeplanung führen. Dies war für den Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen Anlass, sich im Rahmen seines sechsten Forschungsseminars an der Universität des

Saarlandes<sup>1</sup> einzelnen Fragen der Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau zuzuwenden; darüber hinaus war die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung im Jahre 2004 Gegenstand der Erörterungen<sup>2</sup> der zahlreichen Teilnehmer<sup>3</sup>.

Der hiermit vorgelegte Band enthält die während des Forschungsseminars gehaltenen, um Nachweise ergänzten Referate, deren Inhalt ebenso wie der Verlauf der Diskussion auch dem ausführlichen Tagungsbericht von Bernhard STÜER<sup>4</sup> zu entnehmen ist; überdies ist zum einen das vom Länderfachausschuss „Straßenbaurecht“ erstellte Eckpunktepapier „Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen“, zum anderen eine vorab verfasste Stellungnahme zu dem Thema „Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung“ von Univ.-Prof. Dr. Richard BARTLSPERGER abgedruckt. Ihm und den Referenten sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die durch ihre Diskussionsbeiträge wesentlich zum Erfolg des Forschungsseminars beigetragen und durch finanzielle Zuwendungen seine Durchführung ermöglicht haben, gilt in erster Linie mein Dank. Zu danken habe ich darüber hinaus wiederum der Bundesanstalt für Straßenwesen, die mit der Aufnahme auch dieses Bandes in die Reihe der von ihr herausgegebenen Berichte die Vorträge einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich macht.

Weiterhin danke ich vor allem Univ.-Prof. Dr. Willi BLÜMEL, dem Leiter des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“, dafür, dass er gemeinsam mit mir dieses Forschungsseminar vorbereitet und geleitet hat. Endlich bin ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes, insbesondere Hiltrud SCHMIDT-HERRMANN, für ihre große Unterstützung vor dem Forschungsseminar und während seiner Durchführung überaus dankbar.

Saarbrücken, im Januar 2005

Klaus Grupp

<sup>1</sup> Vgl. im Einzelnen zu den 15 zuvor unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Willi BLÜMEL an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführten Forschungsseminaren des Arbeitsausschusses 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.

Das erste an der Universität des Saarlandes im Jahre 1999 abgehaltenen Forschungsseminar ist dokumentiert in Klaus GRUPP (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, Hamburg 2001 (Schriften zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht, Bd. 5); die Referate des zweiten in Saarbrücken im Jahr 2000 durchgeführten Forschungsseminars sind enthalten in dem von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen Band „Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen“, Bremerhaven 2002, über das dritte Forschungsseminar in Saarbrücken liegt der ebenfalls von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebene Band „Nichtverkehrliche Straßennutzung“, Bremerhaven 2002, vor, die Referate des vierten Forschungsseminars in Saarbrücken sind abgedruckt in dem – wiederum von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen – Band „Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen“, Bremerhaven 2003, und über das fünfte Forschungsseminar existiert die erneut von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebene Publikation „Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht“, Bremerhaven 2004.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu näher das Programm des Forschungsseminars auf Seite 83

<sup>3</sup> Vgl. auch das Teilnehmerverzeichnis auf Seite 84

<sup>4</sup> In DVBl. 2004, 1404 ff.



Ltd.MinRat G. Geyer  
Bayerisches Staatsministerium des Innern,  
München

## Beschleunigung der Verkehrs- wegeplanung

### Rückblick

Zum Verständnis der Diskussion um die Beschleunigung und um die Gründe für die Verzögerung der Straßenplanung seit Anfang der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ist es hilfreich, einmal einen Blick zurück in die so genannte gute alte Zeit zu werfen und sich Planfeststellungsbeschlüsse aus der Anfangszeit der Straßenplanfeststellung anzuschauen. So erließ z. B. das Bayerische Staatsministerium des Innern als damalige Planfeststellungsbehörde in den Jahren 1957 und 1958 zwei Beschlüsse für Ortsumgehungen im Zuge der B 12 (München-Lindau) mit zusammen (!) 20 Seiten und zwölf bzw. elf Plänen als ergänzende Planunterlagen. Der Sofortvollzug wurde angeordnet. Zu den Einwendungen eines einzigen Einwenders gegen die Trassenwahl wegen ungünstiger Durchschneidung seiner Grundstücke schreibt der erste Beschluss:

„Die Wahl der Trasse liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Straßenbauverwaltung. Der Bau von neuen Straßen macht es unvermeidbar, dass Grundstücke von Anliegern in Mitleidenschaft gezogen werden. Solche Nachteile müssen gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst günstigen Linienführung in Kauf genommen werden.“

Der zweite Beschluss stellt dazu fest:

„Die der Planfeststellung zugrunde gelegte Linienführung wurde vom Bundesverkehrsminister zur Ausführung genehmigt. Eine erneute Trassenuntersuchung muss daher ausscheiden.“

Die Anordnung des Sofortvollzuges wurde in dem einen Beschluss wie folgt begründet:

„Die Ortsumgehung ist dringend erforderlich, um die ungünstigen Verkehrsverhältnisse zu verbessern. Da der Beginn der Bauarbeiten nicht bis zur Erschöpfung des Rechtsweges hinausgeschoben werden darf, ist die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse geboten.“

Der Rechtsweg bestand damals aus einem Einspruch beim Staatsministerium des Innern als Ausgangsbehörde und ggf. einer anschließenden Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes.

Der Verfasser des anderen Beschlusses formuliert zum Sofortvollzug ebenso lapidar:

„Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liegt im öffentlichen Interesse, da die baldige Fertigstellung der Verlegungsstrecke der B 12 zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist.“

Im Ergebnis wiederholt er damit die Begründung für die Planrechtfertigung.

Ein anderer Beschluss für die Strecke der B 12 östlich von München aus dem Jahre 1958 mit immerhin acht Seiten schreibt zur Betroffenheit der privaten Einwender u. a.:

„Einwendungen, ... die sich gegen eine verstärkte Belästigung durch die Linienführung richten, sind nicht begründet. Der Bau von neuen Straßen hat oft zur Folge, dass Anlagen für den Verkehr geschaffen werden müssen, die die bestehende Wohnlage eines Anliegers beeinträchtigen. Solche Nachteile müssen von den betroffenen Anliegern im Interesse der Allgemeinheit an der Schaffung von ausreichenden, möglichst sicheren und wirtschaftlich günstigen Verkehrsverbindungen in Kauf genommen werden. Das Einzelinteresse des Anliegers hat hier gegenüber dem Allgemeininteresse zurückzutreten.“

Ein anderer Beschluss von sieben Seiten aus dem Jahre 1965 bemerkt zur Linienführung eines Neubauabschnitts der A 95 München – Garmisch mit einer Länge von 15 km:

„(Diese) ... darf vom Baulastträger nach seinem Ermessen bestimmt werden. Die Einwender können nicht geltend machen, dass die gewählte Trasse technisch fehlerhaft ist oder dass eine andere Trasse insgesamt weniger Interessen Dritter beeinträchtigen würde.“

Und ein Beschluss für einen Abschnitt der Ostumfahrung von München im Zuge der A 99 vom März 1972 im Umfang von neun Seiten formuliert zur Begründung des Sofortvollzuges ebenso knapp:

„Die Verkehrssituation in München und das starke Anwachsen des Durchreiseverkehrs er-

fordern die baldige Fertigstellung des Autobahnringes München. Die Bauarbeiten sollen bis zum Sommer 1973 beendet sein. Der Ausbau ist daher dringend erforderlich. Durch das mögliche Anfechtungsverfahren könnte die Bauinangriffnahme auf Monate hinaus verzögert werden. Darin läge eine so schwere Beeinträchtigung des Verkehrsinteresses, dass die Anordnung der sofortigen Vollziehung auch unter Anlegung eines strengen Maßstabes gerechtfertigt ist.“

Der Planfeststellungsbeschluss für die A 7 Nesselwang – Bundesgrenze vom März 1985 markiert dann schon sehr deutlich den Übergang in eine neue Zeit. Der Beschluss umfasst bereits 177 Seiten; die Planfeststellungsbehörde musste sich u. a. mit den Einwendungen von rund 240 Privatpersonen auseinandersetzen. Vorausgegangen waren zwei Raumordnungsverfahren im Abstand von sechs Jahren; zwischen der Antragstellung und dem Erlass des Beschlusses vergingen auf Grund der komplexen Materie fast vier Jahre.

Ein Planfeststellungsbeschluss für einen Neubauschnitt von 17 km Länge der A 71 (Schweinfurt-Erfurt) stellt schließlich den Endpunkt einer Entwicklung dar, die vor allem auch durch die gestiegenen Anforderungen des Naturschutz- und des Umweltrechtes, aber auch durch die intensivere Beteiligung der (ablehnenden) Öffentlichkeit geprägt wurde. Darauf wird unten noch näher einzugehen sein. Die Unterlagen für die A 71 mussten auf Grund zahlreicher Planänderungen und -ergänzungen mit mehreren hundert Einwendern mit den betroffenen Gemeinden sowie mit den Naturschutzverbänden mehrfach erörtert werden. Der Planfeststellungsbeschluss vom Februar 1999 umfasst insgesamt 1263 Seiten mit 12 Bänden Plänen und allein 57 Seiten verfügendem Teil.

## Erste Überlegungen zu einer Verfahrensbeschleunigung

Zeitgleich mit den steigenden Anforderungen an die Planungen in formeller und materieller Hinsicht formierten sich erste Überlegungen und Initiativen, die eine Verkürzung und Beschleunigung des Arbeits- und Zeitaufwands für Straßenplanungen zum Ziel hatten. Schon im Sommer 1979 berieten die VwGO-Referenten des Bundes und der Länder über die Einführung der erstinstanzlichen Zustän-

digkeit des OVG für Klagen, die bestimmte Großprojekte wie z. B. Bundesautobahnen betreffen. Diese Regelung trat im Jahre 1985 in Kraft und wurde Ende 1990 insbesondere auf alle Bundesfernstraßen erweitert.

Im Jahre 1980 beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe des Länderfachausschusses (LFA) Straßenbaurecht im Auftrag der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz mit dem Abbau investitionshemmender Vorschriften. In der Diskussion waren damals schon Themen wie die Umgestaltung der Einwendungsfristen in der Planfeststellung zu Ausschlussfristen und die Einführung einer Monatsfrist für Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen. Umgekehrt befasste sich im selben Jahr ein Arbeitskreis „Bürgerbeteiligung“ der Länder im Auftrag der Ständigen Konferenz der Straßenbauverwaltungen der Länder (StäKo, die Vorläuferorganisation der Leiterkonferenz Straßenbau der Länder – LKS) mit einem Rahmenkonzept zur frühzeitigen und verstärkten Beteiligung der Bürger an Straßenplanungen. Und laut einer dpa-Meldung vom Januar 1982<sup>1</sup> haben sich seinerzeit Bund und Länder gemeinsam für eine frühe Bürgerbeteiligung bei Straßenplanungen schon bei der Linienbestimmung ausgesprochen.

Diesen eher punktuellen Ansätzen, die Planungsverfahren für Straßen neu zu strukturieren, folgte dann mit dem 27. Deutschen Verkehrsgerichtstag im Januar 1989 in Goslar erstmals eine Veranstaltung, auf der unter wissenschaftlicher Leitung von Prof. Dr. Udo STEINER und mit Begleitreferaten von KERN, STÜER und ZILLENBILLER die Straßenplanung im Konfliktfeld von öffentlichen und privaten Interessen umfassend dargestellt und systematische Lösungsansätze erarbeitet wurden. Das Ergebnis waren die Thesen des Arbeitskreises VI<sup>2</sup>, in denen konkrete Verbesserungsvorschläge für den Gesetzgeber formuliert wurden, die – um ein Bild von STEINER zu verwenden – allesamt dazu dienten, die „alte Dame“ Planfeststellung ohne Verlust ihrer Identität zu „liften“<sup>3</sup>. Dazu gehörten die schon länger diskutierte materielle Präklusion und die Einführung von prozessualen Fristen zur Verhinderung der Prozessverschleppung ebenso

<sup>1</sup> dpa-Meldung Nr. 163 vom 21. Januar 1982

<sup>2</sup> veröffentlicht in DVBl 1989, 295

<sup>3</sup> Udo STEINER, in: Reform des Verwaltungsverfahrenrechtes, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 114, 151(169)

wie Vorschläge für eine inhaltliche Zusammenführung mit den damals gerade im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwürfen für ein Drittes Rechtsbereinigungsgesetz und für ein Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Damit wurden wesentliche gedankliche Grundlagen für die späteren Gesetzgebungsverfahren gelegt, die dann aber wegen des Falles der Mauer unter ganz anderen tatsächlichen und politischen Rahmenbedingungen abliefen.

Unter diesen veränderten Bedingungen befasste sich dann das Forschungsseminar in Speyer mehrfach intensiv mit dem Thema Beschleunigung. Ich erinnere nur an das Seminar 1990 mit den grundsätzlichen Betrachtungen von BROß zu den äußeren und inneren Rahmenbedingungen einer Verfahrensbeschleunigung<sup>4</sup> sowie an das Seminar 1991, das sich mit den Referaten von RONELLENFITSCH und STÜER<sup>5</sup> schwerpunktmäßig den Themen Beschleunigungsgesetz und Investitionsmaßnahmegesetz widmete.

### **Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)**

Dem Erlass dieses Gesetzes<sup>6</sup> war eine intensive Diskussion zwischen Bund und Ländern und auch zwischen den Ländern vorausgegangen, in welcher Form die einhellig als dringlich erachteten Beschleunigungsmaßnahmen für den Ausbau der Infrastruktur in den neuen Ländern (Bundeseseisenbahnen, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen) umgesetzt werden sollten, nämlich sofort in einem Gesetz mit bundesweiter Geltung oder zunächst in einem eigenen Gesetz, das nur auf die besondere Situation der neuen Länder zugeschnitten war. Während die Bundesregierung unter Federführung von Bundesverkehrsminister Krause eindeutig die Sonderlösung für die neuen Länder favorisierte, sprachen sich die Verkehrsminister der Länder im Februar 1991 für eine möglichst gleichzeitige Erarbeitung und Umsetzung einer bundesweiten Lösung aus. Sie setzten dazu eine Arbeitsgruppe unter Federführung Bayerns ein, die bereits Anfang Mai 1991 einen Gesetzentwurf für ein bundesweit geltendes Beschleunigungsgesetz vorlegte, das alle Verkehrswege des Bundes erfasste.

Mit dem Erlass des VerkPBG hat sich letztlich die Auffassung der Bundesregierung durchgesetzt, die allerdings im Gesetzgebungsverfahren im Bundes-

rat verbindlich zusagte, nach dessen Abschluss unverzüglich ein bundesweit geltendes Beschleunigungsgesetz auf den Weg zu bringen.

Das VerkPBG brachte insbesondere folgende Regelungen (bezogen auf seinen räumlichen und sachlichen Geltungsbereich):

- o Fristen für Behörden für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren, deren Nichtbeachtung jedoch nicht mit Sanktionen ausgestattet sind, sondern nur Appellfunktion haben,
- o Plangenehmigung in einfach gelagerten Fällen anstelle des wesentlich aufwändigeren Planfeststellungsverfahrens, jedoch ohne die Möglichkeit der Enteignung,
- o Absehen von einem förmlichen Erörterungstermin bei der Änderung von Verkehrswegen nach pflichtgemäßem Ermessen der Planfeststellungsbehörde; dies kann zu einer Zeitersparnis vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses führen,
- o Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren betreffen; damit wird die Zeit für das gesamte Verfahren vor dem Obergericht eingespart,
- o Fortfall der aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen; damit wird grundsätzlich ein früherer Baubeginn ermöglicht,
- o Monatsfrist für Anträge gemäß § 80 Abs. 5 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen; damit erlangt der Vorhabensträger früher Rechtssicherheit, ein früherer Baubeginn wird erleichtert,

<sup>4</sup> BROß: Beschleunigung von Planungsverfahren, Speyerer Forschungsberichte, Band 95, 69 ff.

<sup>5</sup> RONELLENFITSCH: Verkehrswegeplanung in Deutschland Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmengesetz, und STÜER, Investitionsmaßnahmengesetze als Verfassungsproblem, beide in: Speyerer Forschungsberichte, Band 105, 5 ff. und 21 ff.

<sup>6</sup> Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) vom 16. Dezember 1991 BGBl I S. 2174

- o Pflicht zur Klagebegründung innerhalb von sechs Wochen; das dient der Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

## Das Planungsvereinfachungsgesetz

Durch das Planungsvereinfachungsgesetz<sup>7</sup> wurden mit Ausnahme der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes sämtliche Beschleunigungsregelungen des VerkPBG für die dort genannten Infrastrukturmaßnahmen – teilweise mit Modifikationen – bundesweit zur Geltung gebracht.

Für Bundesfernstraßen wurden folgende Regelungen geschaffen:

- o In § 16 Abs .2 Satz 2 FStrG wurde nach zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss festgelegt, dass die Bestimmung der Linienführung durch den Bund innerhalb einer Frist von drei Monaten abzuschließen ist. Außerdem wurde die Notwendigkeit der Linienbestimmung für den Neubau von Ortsumgehungen außerhalb des Geltungsbereiches des VerkPBG aufgehoben. Weggefallen ist außerdem das Einvernehmen zwischen dem Bundesverkehrsminister und den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern. Davon unberührt bleibt allerdings die gegenseitige Beteiligungspflicht nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des VerkPBG<sup>8</sup> entfiel auch für dessen Geltungsbereich die Notwendigkeit einer Linienbestimmung für Ortsumgehungen. Ein Gesetzesantrag von Niedersachsen<sup>9</sup>, die Linienbestimmung auf die Neuplanung von Bundesautobahnen zu beschränken, ist noch im Bundesrat anhängig.
- o Die Plangenehmigung kann nunmehr auch als Enteignungsgrundlage dienen (§ 17 Abs.1a FStrG).
- o Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss entfällt in Verfahren für Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist (§ 17 Abs. 6a Satz 1 FStrG). Im Gegensatz dazu gilt der Wegfall der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage nach dem VerkPBG für alle von diesem Gesetz erfassten Verkehrswege, während es bundesweit neben dem FStrG nur noch im Personenbeförderungsgesetz (PbefG) aufgenommen wurde.
- o Eilanträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage können nur innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung (Planfeststellungsbeschluss bzw. Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO) gestellt werden (§ 17 Abs. 6a FStrG). Damit wird einer Prozessverschleppung durch bewusst späte Antragstellung entgegengewirkt.
- o Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (§ 17 Abs. 6c Satz 1 FStrG). Damit wird der grundsätzliche Vorrang der Planerhaltung vor der Planaufhebung festgelegt.
- o Mit der Bestimmung des § 17 Abs. 6c Satz 2 FStrG wird dementsprechend die Notwendigkeit für die Verwaltungsgerichte eingeschränkt, Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen wegen Mängeln in der Abwägung oder wegen Verstößen gegen Formvorschriften in jedem Falle aufheben zu müssen. Danach führen derartige Fehler und Verstöße der Verwaltung nur dann zur Aufhebung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (Stichwort: Reparation statt Kassation). Dadurch wird der Verwaltung eine weite Möglichkeit zur Nachbesserung eines Planfeststellungsbeschlusses eingeräumt. Das führt im Einzelfall zu erheblicher Zeitersparnis, da beim Verstoß gegen Formvorschriften das Verfahren nicht von Anfang an, sondern erst von dem Zeitpunkt an wieder aufgenommen werden muss, in dem der Formfehler begangen wurde; bei Abwägungsfehlern ist das Verfahren dementsprechend nur insoweit sektoral zu wiederholen, als sich der beanstandete Fehler auswirkt und die Verwaltung – ggf. nach weiterer Ermittlung der für eine

<sup>7</sup> Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz) vom 23. Dezember 1993 BGBl I S. 2123

<sup>8</sup> Gesetz vom 22. Dezember 1999 BGBl I S. 2659

<sup>9</sup> Gesetzesantrag Niedersachsen vom 6. Dezember 2002 BR – Drs. 901/02

sachgerechte Abwägung notwendigen Materialien – in eine erneute Abwägungsentscheidung eintritt. Die Gerichte haben von dieser Möglichkeit nachhaltig Gebrauch gemacht und damit auch zu einer erheblichen Beschleunigung der Verfahren beigetragen. Eine Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Gerichtsurteil ist seither kaum mehr bekannt geworden.

## Zwischenbilanz

Der 30. Deutsche Verkehrsgerichtstag 1992<sup>10</sup> gab durch seinen Arbeitskreis VI mit dem bezeichnenden Namen „Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?“ vielfältige Empfehlungen, darunter insbesondere die Empfehlung einer Übernahme der Beschleunigungsinstrumente des VerkPBG in das bundesweit geltende Recht. Eine Wertung der bisherigen Maßnahmen konnte er verständlicherweise noch nicht vornehmen.

Bereits der 34. Deutsche Verkehrsgerichtstag 1996<sup>11</sup> kam aber dann zu der vorläufigen Einschätzung, dass die Beschleunigungsmaßnahmen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hätten. Weitere gesetzgeberische Regelungen zur Beschleunigung der Fernstraßenplanung seien gegenwärtig nicht erforderlich. Allerdings seien die einschlägigen Verwaltungsvorschriften gründlich zu überarbeiten. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG sollte keinesfalls über das Jahr 1999 hinaus verlängert werden. Schließlich forderte der 34. Verkehrsgerichtstag, dass nicht nur die Beschleunigungsmaßnahmen mit den europarechtlichen Vorgaben abgestimmt werden müssten, sondern die europäischen Vorgaben sollten umgekehrt auch den Verkehrsbelangen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

Gerade die letzte Forderung ist heute aktueller denn je zuvor!

Nach nunmehr gut zehn Jahren Praxiserfahrung mit den neuen Verfahrensbestimmungen lässt sich feststellen, dass sich die Regelungen in unterschiedlich starker Weise auf eine Beschleunigung der Planungsverfahren ausgewirkt haben. Das Eckpunktepapier des LFA Straßenbaurecht vom August 2003<sup>12</sup> nennt in seiner Vorbemerkung einen Zeitraum von ca. acht bis neun Monaten für die Abwicklung von Anhörungsverfahren. Der Erfahrungsbericht zum VerkPBG<sup>13</sup>, den die Bundesregierung dem Bundestag auf Grund von Länderberichten im Januar 2004 gegeben hat, nennt eine durchschnittliche Dauer von 15 Monaten für straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren vom Antrag bis zum Erlass des Beschlusses. Der Erfolg der Beschleunigungsgesetzgebung wird eindrucksvoll unterstrichen durch die von der DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) in ihrem Halbjahresbericht vom Juni 2004<sup>14</sup> mitgeteilten Zahlen zum Stand der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. Danach sind bis zu diesem Termin, also in einem Zeitraum von etwa zwölf Jahren, von den insgesamt rund 2000 km Neu- und Ausbaustrecken bei Bundesfernstraßen bereits rd. 90 % abschließend planfestgestellt, über 87 % der Strecke sind bereits unter Verkehr (71,6 %) oder zumindest im Bau. Andererseits weist der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG unter Nr. 2.6 auf den steigenden Zeitbedarf zwischen Erlass des Planfeststellungsbeschlusses und Baubeginn durch Streitigkeiten im Rahmen der Vergabe hin und benennt damit eine neue Einfallspforte für Verfahrensverzögerungen.

Welchen Anteil an dieser Entwicklung die Beschleunigungsinstrumente im Einzelnen haben, lässt sich nicht quantifizieren. Zweifellos haben aber die Bestimmungen zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren am nachhaltigsten zur Beschleunigung beigetragen. Dazu gehören einerseits die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und zum anderen die Bestimmungen über den Vorrang der Planerhaltung vor der Planaufhebung im gerichtlichen Verfahren.

An dieser Stelle sei von der Praxis ein Dank an die Richter des Bundesverwaltungsgerichtes dafür ausgesprochen, dass sie von den neuartigen Instrumenten des Gesetzgebers von Anfang an nachhaltig Gebrauch gemacht haben, ohne sich z. B. von den zumindest anfangs hier und da ventilierten Zweifeln beeindrucken zu lassen, ob denn etwa der in § 17 Abs. 6c FStrG formulierte Vorrang der Planerhaltung mit dem Grundsatz eines effekti-

<sup>10</sup> 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1992, Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft (Hrsg.), Hamburg 1992

<sup>11</sup> Vgl. dazu den Bericht von SCHULZE in UPR 1996, 135

<sup>12</sup> Verabschiedet in der 110. Sitzung des LFA am 26./27. August 2003 in Augsburg (abgedruckt im Anhang auf Seite 69 ff.)

<sup>13</sup> Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 2. Januar 2004 BT – Drs. 15/2311

<sup>14</sup> nicht veröffentlicht

ven Individualrechtsschutzes vereinbar sei. Nachdrücklich bestätigt werden kann an dieser Stelle auch die Aussage unter Nr. 2.9 des Erfahrungsberichtes der Bundesregierung zum VerkPBG, wonach durch das Bundesverwaltungsgericht in der Vergangenheit viele offene Streitfragen zügig entschieden worden seien, woran sich die Genehmigungsbehörden orientieren konnten.

Leider hat inzwischen die Plangenehmigung als eines der wesentlichen Beschleunigungsinstrumente – von STEINER einst als „Hoffnungsträger der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung“<sup>15</sup>, an anderer Stelle sogar als der „Beschleunigungsstar“<sup>16</sup> bei Ausbauvorhaben bezeichnet – dadurch sehr an Wirksamkeit eingebüßt, dass sie durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie<sup>17</sup>, das sog. Artikelgesetz, nur noch dann zulässig ist, wenn das betreffende Vorhaben nicht UVP-pflichtig ist (vgl. § 17 Abs. 1a Nr. 1 FStrG). Eine Ausnahme macht das Gesetz nur für Vorhaben in den neuen Ländern, die vor dem 31. Dezember 2006 beantragt werden (vgl. § 17 Abs. 1b FStrG).

### Exkurs: Investitionsmaßnahmegesetze

An dieser Stelle sei ein kurzer Blick auf die Überlegungen gerichtet, sich mit Hilfe des Gesetzgebers von der Mühsal langwieriger Planungs- und Gerichtsverfahren zu befreien. Überlegungen, die Zulassungsentscheidung für bestimmte Großvorhaben durch Gesetz zu treffen, wurden nicht erst im Zusammenhang mit dem Ausbau der Verkehrswege in Deutschland nach 1989 angestellt. Hinter diesen Überlegungen stand in erster Linie – worauf BLÜMEL<sup>18</sup> zu Recht hinweist – die Absicht, den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wenn nicht zu beseitigen so doch wenigstens erheblich einzuschränken. So beschäftigte sich z. B. die Bayerische Staatsregierung bereits in den Jahren 1984/1985 vor dem Hintergrund der heftigen Auseinandersetzungen um den Bau einer Wiederaufarbeitungsanlage für Kernbrennelemente in Wackersdorf intensiv mit dieser Frage. Sie kam dabei zu dem rückblickend wenig überraschenden Ergebnis, dass eine ausschließliche und umfassende Regelung der Zulassung von Großvorhaben durch Gesetz oder durch Verordnung aus verfassungsrechtlichen wie auch aus rechtspolitischen und praktischen Gründen nicht möglich erscheine. Es sei aber rechtlich zulässig, gewisse Grundent-

scheidungen durch formelles Landesgesetz oder durch Verordnung der Staatsregierung zu treffen, sofern vorher der Bundesgesetzgeber dem Land entsprechende Kompetenzen durch Änderung der Fachgesetze zuweise. Diese Grundentscheidungen müssten allerdings durch eine Reihe von Verwaltungsentscheidungen ergänzt werden, die ihrerseits gerichtlich anfechtbar seien. Angesichts der aufgezeigten Probleme entschied die Bayerische Staatsregierung, von solchen gesetzgeberischen Experimenten abzusehen. Wie wir alle wissen, wurde das Problem Wackersdorf im Ergebnis auch völlig anders gelöst!

Neuen Auftrieb bekamen derartige Überlegungen auf der Bundesebene im Zusammenhang mit dem raschen Ausbau der Verkehrswege in den neuen Ländern. Mit dem Instrument des Investitionsmaßnahmegesetzes sollte das notwendige Baurecht für Verkehrswege durch ein Bundesgesetz an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses geschaffen werden. Dahinter stand die Überlegung/Hoffnung, dass der Zeitbedarf für ein solches Gesetz erheblich geringer sein werde als der Zeitbedarf für einen Planfeststellungsbeschluss für dasselbe Projekt. Diese Auffassung des Bundes wurde von Anfang an von kritischen Kommentaren begleitet, die durch den Geschehensablauf nachträglich voll gerechtfertigt wurden. Ich erinnere stellvertretend nur an das Referat von RONELLENFITSCH<sup>19</sup> auf dem Forschungsseminar 1991. Auch der 30. Verkehrsgerichtstag 1992<sup>20</sup> hielt die Zulassung von Bauvorhaben unmittelbar durch Gesetz für keinen geeigneten Weg.

Der Bund hat insgesamt drei derartige Gesetzentwürfe auf den Weg gebracht, von denen zwei vom Bundestag verabschiedet wurden, nämlich das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin – Oebisfelde<sup>21</sup> sowie das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West - Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lü-

<sup>15</sup> vgl. Fußnote 3 S. 162

<sup>16</sup> vgl. Fußnote 3 S. 169

<sup>17</sup> Gesetz vom 27. Juli 2001 BGBl I S. 1950

<sup>18</sup> BLÜMEL, Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), DVBl 1997, 205

<sup>19</sup> vgl. Fußnote 5

<sup>20</sup> vgl. Fußnote 10

<sup>21</sup> Gesetz vom 29. Oktober 1993 BGBl. I S. 1906

beck – Bundesgrenze (A 11)<sup>22</sup>. Ein weiterer Gesetzentwurf für den Abschnitt Könnern – Löbbecke der Bundesautobahn A 14 wurde bezeichnenderweise nur deshalb nicht weiterverfolgt, weil das parallel zum Gesetzgebungsverfahren eingeleitete Planfeststellungsverfahren erheblich schneller zu Ende geführt werden konnte.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung<sup>23</sup> zum Gesetz „Stendal“ hohe verfassungsrechtliche Hürden aufgerichtet. Danach sind zwar auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung, die konkrete Regelungen hinsichtlich eines einzelnen Vorhabens treffen, einer gesetzlichen Regelung zugänglich. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung aber nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Diese Voraussetzung sah das Gericht bei der von der Bundesregierung als herausragendes Vorhaben der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit bezeichneten Schienenverbindung als gegeben an. Zu den enteignungsrechtlichen Vorwirkungen des durch das Gesetz zugelassenen Planes stellt das Gericht zunächst fest, dass wegen der mit einer Legalplanung verbundenen Bindungswirkung für die nachfolgende Enteignung daher Letztere nicht nur – wie jede Enteignung – im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich sein muss, sondern es müssen auch triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann. Das Gericht sieht diese triftigen Gründe in der durch die Wiedervereinigung geschaffenen außergewöhnlichen Situation in Deutschland und dem von der Bundesregierung glaubhaft gemachten Zeitgewinn für die Fertigstellung der Gesamtstrecke. Obwohl der Zeitbedarf für

das Gesetzgebungsverfahren erheblich länger war, als von der Bundesregierung angenommen (zwischen der Beschlussfassung durch die Bundesregierung und der Verkündung des Gesetzes lagen nicht sechs bis sieben, sondern 13 Monate), hielt das Gericht die grundsätzliche Einschätzung, dass die Planfeststellung durch Gesetz zur zeitgleichen Fertigstellung der Hochgeschwindigkeitsstrecke und ihrer Inbetriebnahme im Jahre 1997 führt, für vertretbar<sup>24</sup>.

Angesichts dieser klaren Aussagen des Gerichtes sollten heute eigentlich Überlegungen für derartige gesetzgeberische Aktivitäten nicht mehr angestellt werden. Anfragen aus dem politischen Raum deuten allerdings darauf hin, dass dem leider nicht so ist. Es bleibt gleichwohl zu hoffen, dass solche gesetzgeberischen Experimente unterbleiben. Denn angesichts der schwierigen Materie der Infrastrukturplanung einschließlich der vielfältigen Einflüsse des europäischen Rechts stellt sich heute nachdrücklicher denn je die Frage, ob ein Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich geeignet ist, derart komplexe Verfahren sachgerecht zu bewältigen.

## Wie geht es weiter?

Trotz der unbestreitbar erfolgreichen Bemühungen des Gesetzgebers und der Verwaltung um eine Beschleunigung der Planungsverfahren verstummten die Rufe nach weiteren Beschleunigungsaktivitäten gleichwohl nicht. So forderte die von Bundesregierung und Verkehrswirtschaft im Mai 2002 gemeinsam initiierte Mobilitätsoffensive, dass neben einer Steigerung der Investitionen in den Verkehrsbereich die Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland beschleunigt werden müssten. Kein Wunder also, dass z. B. auch im Bundestagswahlkampf 2002 alle Parteien das Hohe Lied der Beschleunigung anstimmten. Folgerichtig fanden sich entsprechende Passagen auch im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen und in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom Oktober 2002.

In dem von Bundesregierung und Bauwirtschaft vereinbarten Positionspapier zur Zukunftssicherung der deutschen Bauwirtschaft vom April 2003<sup>25</sup> ist festgelegt, dass die Beteiligten auf der Basis des Erfahrungsberichts der Bundesregierung zum VerkPBG die Modernisierung bzw. die grundlegende Neustrukturierung des Planungsrechts prüfen<sup>26</sup>. Gleichzeitig haben Bundesregierung und

<sup>22</sup> Gesetz vom 2. März 1994 BGBl. I S. 734

<sup>23</sup> Beschluss vom 17. Juli 1996 – 2 BvF 2/93 –

<sup>24</sup> Was hätte das Bundesverfassungsgericht in der damaligen Situation auch anderes machen sollen?

<sup>25</sup> Pressemitteilung des BMVBW Nr. 100/03 vom 1. April 2003

<sup>26</sup> Das Wort „prüfen“ wird uns bei den Äußerungen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Planungsbeschleunigung noch öfter begegnen und lässt in seiner Häufung durchaus Rückschlüsse auf die Ernsthaftigkeit der Absichten seines Urhebers zu!

Bauwirtschaft ein gemeinsames Arbeitsprogramm bis 2006 beschlossen, in dem einer der Eckpunkte unter dem Stichwort „Bürokratieabbau“ ankündigt: „Das Planungs- und Genehmigungsverfahren soll modernisiert werden. Als Grundlage soll der Ende 2003 vorliegende Erfahrungsbericht zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz dienen.“

Im Zwischenbericht des Bundesinnenministeriums zur Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung<sup>27</sup> wird unter Nr. 2.16 ebenfalls eine „umfassende Initiative zur Prüfung (!) der Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren unter Einbeziehung laufender Gesetzentwürfe und der Vorschläge des Länderfachausschusses Straßenbaurecht vom August 2003“ angekündigt. Nähere oder weiter gehende Angaben dazu suchte man bislang allerdings vergeblich.

### Laufende Gesetzesinitiativen

Parallel zu diesen und zahlreichen anderen Verlautbarungen und Ankündigungen aus dem politischen Raum wurden aber auch sowohl zur Fortgeltung des VerkPBG über das Jahresende 2004 hinaus als auch zur Beschleunigung der Planungsverfahren allgemein konkrete Initiativen ergriffen. Zu nennen sind hier zunächst zwei inhaltlich identische Gesetzesanträge des Bundesrates (auf Initiative der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen)<sup>28</sup> und der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag<sup>29</sup> mit dem Ziel, die Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2019, d. h. bis zum Ablauf des Solidarpaktes II, zu verlängern.

Inhaltlich noch wesentlich weiter geht der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag<sup>30</sup>. Danach soll nämlich nicht nur die Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2010 verlängert, sondern der Geltungsbereich des Gesetzes auf das

gesamte Bundesgebiet erstreckt werden. Dadurch solle erprobt werden, ob die Vorschriften des VerkPBG auslaufen oder in Dauerrecht überführt werden sollen.

Einen anderen Ansatz wählte der LFA Straßenbaurecht, der in seinem Eckpunktepapier<sup>31</sup> vom August 2003 über punktuelle Gesetzesänderungen hinaus grundsätzliche Aussagen zum derzeitigen Stand der Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen macht. Neben einer Bestandsaufnahme zum derzeitigen Stand der Gesetzgebung und einer Bewertung aus der Sicht der Praxis bringt das Papier in seinem Hauptteil konkrete Vorschläge der Praxis für gesetzgeberische Aktivitäten zur weiteren Verfahrensbeschleunigung. Dazu gehört insbesondere eine Regelung zur Präklusion der Einwendungen der anerkannten Vereine, mit der ein offensichtliches Versehen beim Erlass des Artikelgesetzes<sup>32</sup> nachgebessert werden soll. Weitere Vorschläge betreffen verschiedene Änderungen im Verfahrensrecht zum Entfallen des Erörterungstermins und zur Behandlung von Planänderungen, zur Ermittlung nicht ortsansässiger Betroffener sowie zur Erleichterung bei der Anonymisierung persönlicher Daten im Interesse der Betroffenen. Allerdings sollte man von diesen Vorschlägen keine Wunder erwarten. Mehr als eine Veränderung der einen oder anderen Stellschraube am Gesamtkonstrukt des Verfahrens dürfte davon nicht zu erwarten sein.

Die Leiterkonferenz Straßenbau der Länder (LKS) hat das Eckpunktepapier im September 2003 gebilligt. Gleichzeitig wurde aber in der LKS auf Bitten des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Wohnungswesen (BMVBW) bisher davon abgesehen, die Gesetzesvorschläge in einer Bundesratsinitiative einzubringen, bis der BMVBW seinerseits den schon lange angekündigten Gesetzentwurf der Bundesregierung zum gleichen Thema erarbeitet hat. Diesen ist die Bundesregierung bisher aber leider schuldig geblieben, sodass die Länder gehalten sind, sich in allernächster Zeit eine eigene Meinung zu einer Gesetzesinitiative des Bundesrates zu bilden.

### Insbesondere: Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG

Die Diskussion über eine weitere Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG über das Jahresende 2004 hinaus muss zwei Aspekte berücksichtigen.

<sup>27</sup> BMI, Initiative Bürokratieabbau – Zwischenbericht nach zwölf Monaten, März 2004

<sup>28</sup> Gesetzesantrag des Bundesrates vom 3. April 2003 BT – Drs. 15/777

<sup>29</sup> Gesetzesantrag der CDU/CSU-Fraktion vom 18. Februar 2003 BT – Drs. 15/461

<sup>30</sup> Gesetzesantrag der FDP-Fraktion vom 18. Dezember 2002 BT – Drs. 15/221

<sup>31</sup> vgl. Fußnote 12

<sup>32</sup> vgl. Fußnote 18

Zum einen war der Zweck des Gesetzes in seiner ursprünglichen Fassung, Sonderrecht für die besonderen Verhältnisse der Infrastruktur in den neuen Ländern zu schaffen. Diese Besonderheit wurde mit der Übernahme der meisten seiner ursprünglichen Beschleunigungsinstrumente in das bundesweit geltende Recht durch das Planungsvereinfachungsgesetz im Wesentlichen auf die erstinstanzielle Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes reduziert. Hier schließt nun der weitere Aspekt an, nämlich die Frage, ob diese Regelung noch von ihrem ursprünglichen Gesetzeszweck gedeckt wird. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Mai 1991<sup>33</sup> wird dazu ausgeführt, dass mit dieser Zuständigkeitsregelung berücksichtigt werde, „dass die Gerichte in den neuen Ländern noch nicht die Gewähr dafür bieten, Eil- und Hauptsacheverfahren in einer der Eilbedürftigkeit Rechnung tragenden Weise durchzuführen. Mangels einer gefestigten Spruchpraxis wären auch divergierende Entscheidungen in den neuen Ländern zu befürchten“.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die ursprünglich für die Bundesfernstraßen bis zum Jahresende 1995 befristete Geltungsdauer bereits zweimal verlängert worden ist (31. Dezember 1999 und 31. Dezember 2004). Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Verlängerung bis Ende 2019 stellt nunmehr – anders als der Gesetzgeber 1991 – nicht mehr auf die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern ab. Dieses Argument dürfte auch fast 15 Jahre nach deren Errichtung kaum noch als Begründung taugen. Vielmehr stellt der Bundesrat darauf ab, dass das „gesetzgeberische Ziel, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern nach den Anforderungen des nach der Vereinigung erheblich gestiegenen Verkehrs auszubauen, ... auch bis zum 31. Dezember 2004 noch nicht erreicht sein“ wird.

In ihrer Gegenäußerung zum Gesetzentwurf des Bundesrates weist die Bundesregierung u. a. darauf hin, dass die Bestimmungen des VerkPBG als Sonderrecht für die neuen Bundesländer „nur so lange rechtspolitisch gerechtfertigt (sind), bis die Ausstattung der neuen Bundesländer mit Verkehrswegen des Bundes mit derjenigen im übrigen

Bundesgebiet vergleichbar ist“. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es „zweifelhaft, ob der Entwurf des Bundesrates dies angesichts einer beabsichtigten Verlängerung um 15 Jahre hinreichend berücksichtigt“.

Auch in ihrem Erfahrungsbericht zum VerkPBG äußert sich die Bundesregierung bereits sehr kritisch zu einer Verlängerung des Gesetzes. Unter Nr. 2.4.4 stellt sie zunächst fest, „dass mehr als ein Jahrzehnt nach der deutschen Einheit zwar immer noch Mängel in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands vorhanden sind, dass aber von einem tief greifenden flächendeckenden Nachholbedarf nicht mehr gesprochen werden“ könne. Unter Nr. 3.3 führt sie weiter aus, dass die Sonder-situation im Beitrittsgebiet nicht mehr bestehe. „Vor diesem Hintergrund wird sorgfältig zu prüfen sein, ob ... eine Verlängerung des VerkPBG in Betracht komm“.

Inzwischen hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht in zwei Entscheidungen<sup>34</sup> zu einer weiteren Verlängerung der Geltungsdauer und damit seiner erstinstanziellen Zuständigkeit geäußert. Das Gericht setzt sich zunächst eingehend mit Entstehungsgeschichte und Auswirkungen des Gesetzes auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen das geltende Gesetz nicht bestehen. Wörtlich führt das Gericht zur zweiten Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes im Jahre 1999 aus: „Der Gesetzgeber durfte § 5 Abs. 1 VerkPBG zu diesem Zeitpunkt noch als geeignetes Mittel ansehen, um im Zuge der Verwirklichung der zum ‚Aufbau Ost‘ unabdingbaren Verkehrsinfrastrukturvorhaben Verzögerungen durch Rechtsmittel jedweder Art vorzubeugen.“ Damit billigt das Gericht gleichzeitig den oben bereits aufgezeigten Wechsel in der Gesetzesbegründung der beiden Änderungsgesetze gegenüber dem ursprünglichen Gesetz. Zu einer weiteren Verlängerung über das Jahr 2004 hinaus verweist das Gericht darauf, dass die Sonderregelung seiner erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit Teil eines Maßnahmenbündels war, „das dem schnellen Aufbau einer ausreichenden Infrastruktur im Beitrittsgebiet diene“. Anstelle einer eigenen abschließenden Wertung verweist das Gericht viel sagend auf den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG, wonach sorgfältig zu prüfen sein werde, ob die Sondersituation, die einen unterschiedlichen Instanzenzug rechtfertigte, fortbesteht.

<sup>33</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 24. Mai 1991 BR – Drs. 303/91

<sup>34</sup> Urteile des BVerwG vom 22. Januar 2004 4A 32.02 in UPR 2004,187 und 4A 4.03, in: UPR 2004,266

Wesentlich deutlicher als das Gericht hat der Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes Eckart HIEN in seinem Jahres – Pressegespräch 2004<sup>35</sup> die Sache auf den Punkt gebracht. Er stellt fest, dass die zu kurze Verfahrensdauer der erstinstanzlichen Planungsverfahren gewisse Begehrlichkeiten wecke, die mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen unseres Gerichtsaufbaus in Konflikt gerieten. Wörtlich führt er aus: „Ich möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass für eine Verlängerung über das Jahr 2004 hinaus rechtlich tragfähige Gründe nicht erkennbar sind ... Eine weitere Verlängerung der Geltungsdauer des VPBG birgt die Gefahr in sich, für verfassungswidrig angesehen zu werden.“

### **Insbesondere: Erstreckung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes auf das gesamte Bundesgebiet**

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Fortführung des VerkPBG ohne weitere Änderungen in seinem jetzigen Geltungsbereich erscheint die Diskussion um eine wenn auch zeitlich befristete bundesweite Einführung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes als reichlich akademisch. Die Feststellung im Gesetzentwurf der FDP<sup>36</sup>, dass auch in den alten Bundesländern Bauen schneller und einfacher werden müsse und dass die geltenden Vorschriften des Planungsvereinfachungsverfahrens (!?) dies nicht in dem Maße bewirkten, wie es die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland erfordern, bedient zwar den politischen Zeitgeist, gibt aber für eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung für ein derartiges Sonderrecht nichts her, und zwar auch dann nicht, wenn dieses Sonderrecht nur probeweise für etwa acht Jahre eingeführt werden sollte. Abgesehen davon hätte eine solche Sonderregelung, die ja für den gesamten sachlichen Geltungsbereich des VerkPBG gelten soll, im Zweifel den gegenteiligen Effekt, da das Bundesverwaltungsgericht dann für jedwede Verkehrsplanung in ganz Deutschland zuständig wäre, d. h. also nicht nur für den Neubau einer Autobahn, sondern in gleicher Weise auch für eine Planung einer Straßenbahnlinie innerorts nach Maßgabe des Personenbeförderungsgesetzes. Aber selbst eine Beschränkung auf wie immer definierte Großprojekte, etwa durch eine Neuauflage der auf Grund von § 1 Abs. 2 VerkPBG erlassenen Fernverkehrswegebestimmungsverordnung<sup>37</sup>, könnte die grundsätzlichen verfassungs-

rechtlichen Probleme nicht ausräumen. Hinzu käme eine erheblich größere Arbeitsbelastung für das Bundesverwaltungsgericht, was nach den im Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG zitierten Worten von Präsident HIEN auch die Einrichtung von mindestens einem weiteren zusätzlichen Senat – mit der Folge eines erheblichen finanziellen Aufwandes für den Bund – erforderlich machen würde.

Angesichts der klaren Worte des Bundesverwaltungsgerichtes schon zum jetzigen Rechtszustand erscheint es daher zumindest denkmöglich, dass das Gericht im Falle einer bundesweiten Erstreckung seiner Zuständigkeit bei erster sich bietender Gelegenheit ein entsprechendes Verfahren aussetzen und im Hinblick auf seine bereits zum jetzigen Rechtszustand deutlich artikulierten verfassungsrechtlichen Aussagen nach Art. 100 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen würde. Damit wäre aber anstelle der erhofften Beschleunigung ein zumindest temporärer Stillstand der Rechtsprechung in Planungsverfahren für Verkehrswege zu befürchten.

Gleichwohl wird im politischen Raum nach wie vor mit dem Gedanken einer bundesweiten Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für Infrastrukturvorhaben geliebäugelt; so z. B. in der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, die in ihrem Antrag „Bürokratische Hemmnisse beseitigen – Bessere Rahmenbedingungen für Arbeit in Deutschland“<sup>38</sup> fordert, dass die „positiven Planungs- und Beschleunigungseffekte (des VerkPBG) in bundeseinheitliches Recht transformiert werden“ müssen. Dabei wird ausdrücklich auch auf „die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung von Planungsbeschlüssen auf eine Instanz (Bundesverwaltungsgericht)“ verwiesen.

### **Weitere Initiativen der Bundesregierung zur Verfahrensbeschleunigung?**

Abgesehen von ihren bereits oben zitierten Äußerungen, in denen sie sich vorwiegend für eine wie auch immer geartete Prüfung ausgesprochen hat,

<sup>35</sup> DVBl 2004, 464

<sup>36</sup> vgl. Fußnote 31

<sup>37</sup> Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3. Juni 1992 BGBl I S. 1014

<sup>38</sup> Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 9. November 2004 BT – Drs. 15/4156

hat sich die Bundesregierung bislang in der Sache selbst mit konkreten Äußerungen zu ihrer Haltung in Fragen der Vereinfachung und Beschleunigung sehr zurückgehalten. Dazu einige signifikante Beispiele:

- Mit Schreiben vom 18. Dezember 2002 bittet das BMVBW die obersten Straßenbaubehörden und obersten Straßenverkehrsbehörden der Länder nochmals um Angaben zu dem Erfahrungsbericht zum VerkPBG. Vor dem Hintergrund der verkehrspolitischen Diskussion sollte nach Auffassung des BMVBW „der Erfahrungsbericht ... auch genutzt werden, Möglichkeiten für eine weitere schrittweise Modernisierung bis hin zu einer grundlegenden Neustrukturierung des Planungsrechts zu überprüfen“. Das BMVBW bittet daher die Länder um einige grundsätzliche Aussagen zu zielführenden Beschleunigungsmaßnahmen.
- Ähnliche Aussagen finden sich in dem von Bundesregierung und Bauwirtschaft im April 2003 vereinbarten Positionspapier zur Zukunftssicherung der deutschen Bauwirtschaft<sup>39</sup>, in dem die „Beteiligten vereinbaren, auf der Basis des Erfahrungsberichts die Modernisierung bzw. die grundlegende Neustrukturierung des Planungsrechts zu prüfen“.

Alle Versuche z. B. im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Eckpunktepapiers des LFA Straßenbaurecht, einen Vertreter des BMVBW zu einer aufklärenden Äußerung dazu zu bewegen, was unter so wolkigen und vieldeutigen Begriffen wie „Modernisierung“ und „grundlegende Neustrukturierung des Planungsrechts“ zu verstehen sei, sind leider fehlgeschlagen.

- Etwas „Farbe“ kam in die politische Diskussion, als sich Bundesminister Clement im September 2003 dafür aussprach, die Verkehrswegeplanung in ganz Deutschland nach den Ausnahmeregelungen für die neuen Länder zu beschleunigen<sup>40</sup>. Dabei gehe es darum, „aus dieser obszönen Dauer von Genehmigungsverfahren herauszukommen“. Leider hat er sich nicht wei-

ter darüber ausgelassen, wo die Bundesregierung seiner Meinung nach dabei ansetzen sollte.

- Auch der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG kündigt bei den weitergehenden Überlegungen im Wesentlichen nur an, dass die Bundesregierung aus Anlass des Eckpunktepapiers des LFA Straßenbaurecht eine entsprechende Gesetzgebungsinitiative prüfen werde.
- Der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages konnte sich bei der Beratung des Erfahrungsberichtes im Januar 2004 ebenfalls nur auf eine Aufforderung an die Bundesregierung verständigen, „bis zur Sommerpause 2004 Möglichkeiten für eine Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland zu prüfen“, allerdings mit der gewichtigen Einschränkung „ohne demokratische Beteiligungsrechte und erreichte Umweltstandards zu gefährden“.<sup>41</sup>
- In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung<sup>42</sup> erklärte die Bundesregierung wiederum, dass „konkrete Aussagen ... zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich“ seien. Zum Zeitplan für eine evtl. Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG stellte die Bundesregierung in der Vorbemerkung ihrer Antwort fest, dass sie es für geboten hält, „die weitere Diskussion über die Erfahrungen mit dem VerkPBG in den Kontext einer umfassenden Debatte über eine Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren im gesamten Bundesgebiet zu stellen“.

Einen ersten konkreten Hinweis, wohin die Reise gehen soll, gab dann ein Schreiben des BMVBW vom 26. August 2004 an die Verkehrsministerien der Länder, in denen das VerkPBG (noch) gilt. Darin wird nämlich im Hinblick auf den Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes zum Jahresende darauf hingewiesen, dass nach der Übergangsvorschrift in seinem § 11 das Gesetz nach diesem Zeitpunkt für bereits eingeleitete Verfahren noch weiter gilt. Ein solches Schreiben dürfte nur dann von Bedeutung sein, wenn beim Absender die Überzeugung besteht, dass eine weitere Verlängerung der Geltungsdauer nicht mehr in Frage kommt.

Auf der Sitzung der Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2004 wurde dann vom Vertreter

<sup>39</sup> vgl. Fußnote 26

<sup>40</sup> dpa-Meldung Nr. 441 vom 29. September 2003

<sup>41</sup> BT-Verkehrsausschuss, Ausschuss-Drs. 15 (14) 540 vom 27. Januar 2004

<sup>42</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 5. Juli 2004 BT - Drs. 15/3561

des BMVBW ein Eckpunktepapier „Bauen einfacher machen“ vom 7. Oktober 2004 verteilt, in dem – zumindest stellenweise – konkretere Aussage zu den Absichten der Bundesregierung über das weitere Vorgehen zu finden sind. Darin wird u. a. nochmals auf den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum VerkPBG Bezug genommen und weiterer Handlungsbedarf konstatiert. Dieser wird auf die zunehmenden Anforderungen zurückgeführt, „die das europäische Verkehrs- und Umweltrecht mit seiner nationalen Umsetzung an die Verkehrsinfrastrukturplanung in formeller und materieller Hinsicht stellen“.

Für das VerkPBG wird daraus folgende Schlussfolgerung gezogen:

„Die noch verbliebenen Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes werden dieser Entwicklung nicht entgegenwirken können. *Eine Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes wird deswegen der Herausforderung, das Planungsrecht weiter zu vereinfachen, nicht gerecht.*“ (Hervorhebung durch den Verfasser)

Damit wird deutlich, dass die Bundesregierung sich inzwischen eindeutig gegen eine erneute Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG festgelegt hat, eine Haltung, die aus heutiger Sicht im Grunde schon aus ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates<sup>43</sup> herauszulesen ist, wo sie feststellt: „Die Bundesregierung weist allerdings auch darauf hin, dass das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz als Sonderrecht für die neuen Bundesländer geschaffen wurde. Die Bestimmungen sind nur so lange rechtspolitisch gerechtfertigt, bis die Ausstattung der neuen Bundesländer mit Verkehrswegen des Bundes mit derjenigen im übrigen Bundesgebiet vergleichbar ist. Es ist zweifelhaft, ob der Entwurf des Bundesrates dies angesichts einer beabsichtigten Verlängerung um 15 Jahre hinreichend berücksichtigt.“

Das zeigt, dass die Bundesregierung im Grunde bereits am Anfang der Diskussion um eine nochmalige Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG zur Ablehnung entschlossen war und dass ihre verschiedenen Ankündigungen einer Gesetzesinitiative nur dem einzigen Zweck dienen, auf Zeit zu spielen, ohne sich dezidiert äußern zu müssen.

Dies wird dadurch unter Beweis gestellt, dass nunmehr der Deutsche Bundestag am 11. November

2004 alle oben genannten Gesetzesanträge zur Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt hat<sup>44</sup>. Gleichzeitig haben diese allerdings einen eigenen Gesetzesantrag eingebracht, der eine Verlängerung der Geltungsdauer lediglich bis Ende 2005 vorsieht<sup>45</sup>. Diesen Antrag hat der Bundestag inzwischen unverändert angenommen. Nach der Antragsbegründung soll damit der Zeitraum überbrückt werden, bis die Bundesregierung ihrerseits die bereits lange angekündigten Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung ergriffen hat. Einen erneuten Versuch hat inzwischen auch der Bundesrat unternommen, indem er auf Antrag der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt erneut einen Gesetzesantrag eingebracht hat, der eine Verlängerung der Geltungsdauer bis Ende 2008 vorsieht<sup>46</sup>. Angesichts der Haltung der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen im Bundestag dürfte dieser Antrag aber ebenso zum Scheitern verurteilt sein wie die erste Bundesratsinitiative.

Umso wichtiger wäre es daher, dass die Bundesregierung sich nunmehr endlich zu ihren Absichten hinsichtlich einer Gesetzesinitiative für eine weitere Planungsbeschleunigung erklärt. Entgegen allen Beteuerungen ist sie aber bisher leider den Beweis schuldig geblieben, dass sie außer ihrer ablehnenden Haltung zu einer substantiellen Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG wirklich ernsthafte Pläne für eine Gesetzesinitiative hat. Auch das bereits zitierte Eckpunktepapier des BMVBW vom 7. Oktober 2004 bleibt mehr oder weniger unverbindlich. Es bezeichnet eine weitere Beschleunigung zwar als „wichtige Daueraufgabe“ und schließt aus den Aussagen des LFA Straßenbau-recht in seinem Eckpunktepapier auf die Notwendigkeit „einer frühzeitigen ‚Gesetzesfolgenabschätzung‘ auf europäischer Ebene“ durch Bundesregierung und Länder.

Sodann sollen nach den Vorstellungen der Verfasser in einer Stufe 1 die Länder durch personalwirtschaftliche Maßnahmen wie z. B. eine ausreichen-

<sup>43</sup> vgl. Fußnote 29

<sup>44</sup> BR – Drs. 933/04

<sup>45</sup> Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes BT – Drs. 15/4133

<sup>46</sup> Gesetzentwurf des Bundesrates vom 5. November 2004 BR – Drs. 823/04 (Beschluss)

de Personalausstattung der öffentlichen Planungsverwaltung und der Verwaltungsgerichte einen Beitrag zur Beschleunigung leisten. Ferner könnten insbesondere kleinere Länder durch die Schaffung spezieller Senate für bestimmte Infrastruktursachen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kooperieren. Darüber hinaus könnten Verwaltungsvorschriften (welche?) zusammengefasst werden. Geprüft werden sollte auch, ob die Einführung unverbindlicher Leitfäden zu einer Beschleunigung beitragen könnte. Umgesetzt werden sollten schließlich in der Stufe 1 die Vorschläge des LFA Straßenbaurecht.

In einer Stufe 2 könnte nach den Vorstellungen der Verfasser dann „... – unter Einbeziehung von Experten – die Organisation der Verkehrswegeplanung stärker auf die Effizienz ihrer Aufgaben- und Ressourcenzuordnung geprüft werden“, einschließlich der Ermächtigung, „Dritte stärker in Planungsverfahren einzubinden.“

Leider sind die Aussagen des Eckpunktepapiers zur Neustrukturierung der Planungsverfahren immer noch viel zu vage, um eine konkrete Beurteilung dazu abzugeben. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten, und insbesondere auch, ob die Bundesregierung in nächster Zeit überhaupt einen Gesetzentwurf einbringen wird. Andernfalls müsste dann eben der Bundesrat tätig werden, was ja bisher in Absprache zwischen BMVBW und LKS unterblieben ist. Dabei wird besonders darauf zu achten sein, dass entsprechende Aktivitäten wirksam werden, bevor die Geltungsdauer des VerkPBG endgültig und unwiderruflich abgelaufen ist.

Inzwischen hat auch der Deutsche Bundestag in einer Entschließung vom 11. November 2004 die Bundesregierung aufgefordert, „bis zur Sommerpause 2004 (!!) Möglichkeiten für eine Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland zu prüfen, ohne demokratische Beteiligungsrechte und erreichte Umweltstandards zu gefährden, und Vorschläge für eine gesetzgeberische Umsetzung vorzubereiten.“ Man darf gespannt sein, wie kreativ die Bundesregierung mit dieser Fristsetzung, die wohl einer schludrigen Geschäftsführung im Verkehrsausschuss und übertriebener Hektik im parla-

mentarischen Betrieb geschuldet ist, umgehen wird.

### **Zusammenhang zwischen Verfahrensbeschleunigung und Finanzierung**

Die Diskussion um eine weitere Beschleunigung und Vereinfachung des Planungsrechts mutet zuweilen schon reichlich kurzatmig bis hektisch an. In Anknüpfung an den Vorwurf der Obszönität der Verfahrensdauer könnte man auch – frei nach dem Werbeslogan eines großen Elektronikhändlers – sagen: „Beschleunigung ist geil!“ Die Kritiker langer Verfahren übersehen aber leider nur allzu gern, dass jegliche Bemühungen um eine weitere Beschleunigung ihren Zweck verfehlen, solange das vorhandene Baurecht nicht durch eine bedarfsgerechte Bereitstellung der notwendigen Haushaltsmittel zeitnah in Anspruch genommen werden kann. Dass die Planfeststellungsbehörden bereits heute durch das bestehende Instrumentarium in die Lage versetzt werden, insgesamt effektiv und zeitgerecht Entscheidungen zu treffen, zeigt sich nicht zuletzt in der Tatsache, dass bundesweit das für die Straßenbauverwaltungen verfügbare Baurecht die in den Haushalten von Bund und Ländern verfügbaren Haushaltsmittel um ein Vielfaches übersteigt. Allein in Bayern steht für Fernstraßenmaßnahmen derzeit (Stand 1. Juli 2004) Baurecht im Wert von rd. 530 Mio. € zur Verfügung, das nicht unmittelbar finanzierbar ist. Nach früheren Angaben des BMVBW stand zum Jahresende 2002 bundesweit ebensolches Baurecht im Wert von ca. 2,2 Mrd. € zur Verfügung.

Unterstrichen wird diese Zwangssituation dadurch, dass der Bundesrat auf Initiative Baden-Württembergs erstmals im März 2000 und dann wegen der Diskontinuität erneut im Februar 2003 eine Gesetzesinitiative eingebracht hat mit dem Ziel, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nach dem FStrG zu verlängern<sup>47</sup>. Dadurch soll verhindert werden, dass Planfeststellungsbeschlüsse nach Maßgabe des § 17 Abs. 7 FStrG nur deswegen außer Kraft treten, weil wegen fehlender Haushaltsmittel nicht rechtzeitig mit dem Bau begonnen werden konnte. In ihrer Gegenäußerung weicht die Bundesregierung leider auch hier einer klaren Position aus und räumt nur ein, dass eine Verlängerung der Geltungsdauer zu einer Lösung des Problems beitragen könne, wenn andererseits den Risiken wirksam begegnet werde, die sich mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur planerischen Entschei-

<sup>47</sup> Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 5. Februar 2003 BT-Drs. 15/409

dung für das weitere Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen eines Planfeststellungsbeschlusses ergeben könnten. Dieser Ansatz müsse allerdings von der Bundesregierung auch im Zusammenhang mit anderen anstehenden Fragen geprüft werden. Leider drohen dem Gesetzentwurf noch weitere Verzögerungen, da die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag eine weitere Anhörung zu diesem Gesetzentwurf beantragt hat, obwohl sich der Verkehrsausschuss bereits im Februar 2001 in einer ersten Anhörung ausführlich mit demselben Gesetzentwurf befasst hat. Voraussichtlicher Termin ist der 23. Februar 2005.

Mit Entschließung vom 14. Mai 2004<sup>48</sup> hat der Bundesrat die Bundesregierung ferner aufgefordert, für den weiteren Ausbau der Bundesverkehrswege eine ausreichende Mittelausstattung sicherzustellen. Es sei zu gewährleisten, dass ein Verfall des Baurechts bei Verkehrsprojekten des Bundes verhindert wird.

Dass eine zeitnahe Schaffung von Baurecht verbunden mit angemessenen Haushaltsmitteln zum Erfolg führt, zeigt ein weiterer Blick in den Halbjahresbericht der DEGES vom Juni 2004. Von den aktuellen Gesamtkosten aller VDE-Projekte Straße von insgesamt 15,7 Mrd. € sind danach derzeit bereits 11,8 Mrd. € verausgabt oder die Mittel wurden angefordert. Das entspricht einem Anteil von rd. 75 % innerhalb von ca. zwölf Jahren. Bei den Projekten, die von der DEGES betreut werden, liegt dieser Anteil mit rd. 77 % sogar noch leicht darüber. Trotz mehrfacher Aufforderungen des Bundesrates an die Bundesregierung nach Aufstockung der Fernstraßenmittel im Bundeshaushalt, z. B. im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Fernstraßenausbaugesetzes, sind die Aussichten dafür denkbar gering, nicht zuletzt auch im Hinblick auf den noch ungewissen Ausgang der Mauteinführung zum Jahresbeginn 2005.

## Europa und kein Ende

Bereits der LFA Straßenbaurecht weist in seinem Eckpunktepapier vom August 2003<sup>49</sup> zu Recht darauf hin, dass ein wesentlicher Zeitanteil insbesondere vor der Einleitung des eigentlichen förmlichen Planfeststellungsverfahrens dafür aufzuwenden ist, die immer weiter gehenden Forderungen nach Prüfungen und Untersuchungen im Umwelt-

bereich zu erfüllen. Er verdeutlicht das u. a. an folgenden Beispielen:

- Durch das Artikelgesetz vom 27. Juli 2001<sup>50</sup> wurde die geänderte UVP-Richtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt und das UVP-Gesetz des Bundes umfangreich geändert. Einer der Schwerpunkte dieser Novellierung war die verstärkte Einführung von Einzelfallprüfungen an Stelle von Schwellenwerten als Voraussetzung für die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Auf die gravierenden Änderungen bei der Plangenehmigung wurde bereits weiter oben hingewiesen.
- Durch das Gesetz vom 25. März 2002<sup>51</sup> wurde das Bundesnaturschutzgesetz völlig neu gefasst und damit u. a. die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt. Wichtige Neuregelungen darin sind u. a. die Regularien für die Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung und die verstärkte Beteiligung der Naturschutzverbände einschließlich der Einführung einer weit gefassten Klagemöglichkeit. Die Länder sind verpflichtet, das vom Bund insoweit vorgegebene Rahmenrecht im Landesrecht ebenfalls umzusetzen.
- Da die endgültige Benennung der FFH- und Vogelschutzgebiete im Rahmen von Natura 2000 immer noch nicht abgeschlossen ist, ergeben sich daraus auch für laufende Planungsverfahren z. T. erhebliche Zeitverzögerungen und ein erhöhter Planungsaufwand, nicht zuletzt auch durch entsprechende Beanstandungsverfahren der EU-Kommission in Einzelfällen.

Zur Umsetzung in nationales Recht stehen insbesondere folgende EU-Richtlinien an:

- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>52</sup>; die Umsetzungsfrist endete am 21. Juli 2004. Einer der Hauptkritikpunkte

<sup>48</sup> BR-Drs. 332/04 Beschluss

<sup>49</sup> Abgedruckt im Anhang auf Seite 69

<sup>50</sup> vgl. Fußnote 18

<sup>51</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. März 2002 (BGBl I S. 1193).

<sup>52</sup> ABI EG L 197/30

der Länder am Gesetzentwurf der Bundesregierung<sup>53</sup> ist die vorgesehene Erstreckung der Pflicht zur Durchführung einer Plan-UVP auch auf Bedarfspläne<sup>54</sup>.

- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen vom 28. Januar 2003<sup>55</sup>; die Umsetzungsfrist endet am 14. Februar 2005. Folge ist eine völlige Überarbeitung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes<sup>56</sup> und mögliche Auswirkungen auf Art und Umfang der Verbändebeteiligung.
- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und den Zugang zu Gerichten vom 26. Mai 2003<sup>57</sup>; die Umsetzungsfrist endet am 25. Juni 2005. Folge ist eine weitere Überarbeitung der UVP-Gesetze von Bund und Ländern sowie eine Neufassung der Regelungen über die Verbändebeteiligung und die Verbandsklage.
- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 25. Juni 2002<sup>58</sup>; die Umsetzungsfrist endete am 18. Juli 2004. Hauptkritikpunkt der Länder ist insbesondere die Tatsache, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung<sup>59</sup> über eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie, insbesondere bei der Ausgestaltung der Verfahrensschritte und der Beteiligung der Öffentlichkeit, weit hinausgeht und rechtstechnisch äußerst kompliziert ist. Darüber hinaus verstoßen die vorgesehenen Zuständigkeitsregelungen nach Auffassung der Länder gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Auswirkungen für die Fernstraßenplanung dürften sich insbesondere aus der Aufstellung stra-

tegischer Lärmkarten mit bestimmten Mindestanforderungen ergeben sowie aus der Erstellung von Aktionsplänen mit Beteiligung der Öffentlichkeit mit dem Ziel, Auswirkungen von Lärm zu verhindern bzw. zu minimieren.

Weitere Rechtsakte der EU sind zu erwarten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Sechsten Umweltaktionsprogramms, das das Europäische Parlament und der Rat mit Beschluss vom 22. Juni 2002<sup>60</sup> verabschiedet haben. Dieses Programm behandelt die wichtigsten Umweltziele und -prioritäten der Gemeinschaft. Teil des strategischen Konzepts zur Umsetzung ist die Ankündigung neuer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften sowie verstärkte Maßnahmen zur besseren Einhaltung gemeinschaftlicher Umweltvorschriften und zur Ahndung von Verstößen einschließlich einer systematischeren Überprüfung der Anwendung der Umweltrechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

Die aufgezeigten Beispiele, die keinesfalls eine abschließende Aufzählung sein sollen, machen deutlich, dass der Aufwand an Zeit und Ressourcen für die Planung von Bundesfernstraßen nach wie vor eine steigende Tendenz aufweist. Sie verdeutlichen aber auch, dass eine Diskussion, die sich im Wesentlichen nur mit dem nationalen Verfahrensrecht befasst, eindeutig zu kurz greift. Vielmehr muss in einer solchen Diskussion auch die zunehmende Bedeutung des EU-Rechts für die nationale Gesetzgebung und Verwaltung mit in den Blick genommen werden.

So will sich die Bundesregierung lt. ihres Erfahrungsberichtes zum VerkPBG bei der Fortentwicklung des einschlägigen EG-Rechts für effiziente und praktikable Verfahren einsetzen. Im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren wird danach „darauf zu achten sein, welchen Einfluss die Gesetzgebung selbst (vor allem Umweltrecht, Planungsrecht und Verfahrensrecht) auf den Arbeits- und Zeitaufwand bei der Planung von Verkehrsvorhaben hat“.

Auch das Eckpunktepapier „Bauen einfacher machen“ des BMVBW stellt fest, „dass eine frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung auf europäischer Ebene eine wesentliche Aufgabe der Bundesregierung und der Länder bleiben muss.“

Das Eckpunktepapier des LFA Straßenbaurecht bezeichnet es aber zu Recht als unehrlich, den „wachsenden Einfluss ‚der Bürokraten in Brüssel‘ als unbeeinflussbares Schicksal zu beklagen“.

<sup>53</sup> BT-Drs. 15/3441

<sup>54</sup> BT-Drs. 15/4119; vgl. dazu auch die Vorträge des Forschungsseminars 2003 „Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht“ in: Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Heft S 36 sowie den Bericht von STÜER in DVBI 2003, 1437 ff.

<sup>55</sup> ABI EG L 41/26

<sup>56</sup> Vgl. BT-Drs. 15/3406

<sup>57</sup> ABI EG L 156/17

<sup>58</sup> ABI EG L 189/1

<sup>59</sup> BT-Drs. 15/3782

<sup>60</sup> ABI EG L 242

Denn die Rechtsetzung der EU ist durch die Bestimmungen des EU-Vertrages über Einstimmigkeit und qualifizierte Mehrheiten so organisiert, dass speziell die Regelungen, die wie das Umweltrecht weit reichende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten haben, im Ergebnis nur einvernehmlich im Konsens aller EU-Mitglieder zustande kommen können. Das gilt auch für die oben genannten Beispiele mit besonders schwer wiegenden Auswirkungen für die Fernstraßenplanung. Die Mitwirkung der Länder bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht ist durch Art. 23 Grundgesetz und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>61</sup> grundsätzlich sichergestellt. Danach unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Länder von Interesse sein können. Vor der Festlegung ihrer Verhandlungsposition gibt die Bundesregierung dem Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme und beteiligt dabei vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder. Darüber hinaus ist die Bundesregierung verpflichtet, je nach den innerstaatlichen Zuständigkeiten für die Umsetzung einer EU-Richtlinie die Stellungnahme des Bundesrates bei ihrer Verhandlungsposition auf EU-Ebene maßgeblich zu berücksichtigen. Schließlich ist die Bundesregierung verpflichtet, die Interessen der Länder ggf. auch im Klagewege vor dem Europäischen Gerichtshof wahrzunehmen.

Ob sich dieses durch unser föderales System geprägte Konsultations- und Abstimmungsverfahren in europäischen Angelegenheiten bewährt hat oder in seiner Europatauglichkeit verbesserungsbedürftig ist, ist auch Gegenstand der Beratungen in der Bundesstaatskommission. Dabei gehen die aus den Kommissionsdrucksachen ablesbaren Meinungen weit auseinander. So zieht z. B. Ministerpräsident BECK (Rheinland-Pfalz) eine insgesamt positive Bilanz der zehnjährigen Erfahrungen mit Art. 23 GG<sup>62</sup>. Die Verfahren der Bundesratsbeteiligung bei der Rechtssetzungstätigkeit der EU funktionieren demnach sowohl aus Bundes- wie auch aus Ländersicht zufrieden stellend, wenn es auch im Einzelfall zu Verzögerungen kommen könne, weil die Bundesregierung bei der Beratung in den Fachausschüssen des Bundesrates nicht vertreten ist und/oder weil weiter gehende Informationen schriftlich bis zur nächsten Sitzung nachgereicht werden müssen.

Dieser positiven Einschätzung widerspricht unter Berufung auf die meisten von der Kommission angehörten Sachverständigen für die Bundesregierung nachdrücklich der Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz Prof. GEIGER<sup>63</sup>. Das bestehende komplizierte und aufwändige Mitwirkungsverfahren des Art. 23 GG müsse vereinfacht werden. Dabei sei zu gewährleisten, dass Deutschland seine Interessen optimal einbringen könne und durch den Bund in Brüssel mit einer Stimme sprechen könne. In diese Stimme müssten die Interessen der Länder und ihre fachliche Kompetenz eingebunden sein. Eine Ausweitung der bestehenden Mitwirkungsrechte der Länder komme nicht in Betracht.

Dazu stellt auch der Sachverständige Rupert SCHOLZ<sup>64</sup> fest, dass es in Art. 23 GG an einer Regelung fehle, die in rascher und funktionstüchtiger Weise für die nötige Abstimmung und Koordination sorgen kann. Als Beleg verweist er auf die deutlich negative Bilanz Deutschlands bei der Umsetzung von EU-Richtlinien und schlägt als Lösung einen Gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat vor.

Zu einer vergleichbaren Mängelanalyse kommt der Sachverständige Hans-Peter SCHNEIDER<sup>65</sup>, der sich allerdings dafür ausspricht, eine Lösung unterhalb der Verfassungsebene durch eine Verbesserung von Organisation und Verfahren der deutschen Europapolitik, etwa durch Schaffung eines Europaministeriums innerhalb der Bundesregierung und durch eine Stärkung der Europakammer des Bundesrats, zu suchen.

Bei allen Bemühungen um eine Verbesserung der Verfahren und Strukturen darf aber nicht übersehen werden, dass die kontroversen Auseinandersetzungen um die Entstehung und die nationale Umsetzung europäischen Rechts in der Vergangenheit häufig damit zusammenhingen, dass die Entwicklungen auf europäischer Ebene wegen fehlender personeller Ressourcen gar nicht oder zu spät wahrgenommen wurden. Derartige Konflikte können im Einzelfall aber auch damit zusammenhän-

<sup>61</sup> Gesetz vom 12. März 1993 BGBl I S. 313

<sup>62</sup> Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm-Drs. 0034

<sup>63</sup> Komm-Drs. 0041

<sup>64</sup> Komm-Drs. 0040

<sup>65</sup> Komm-Drs. 0042

gen, dass die Entwürfe neuer Regelungen mit stark fachlicher Ausprägung zunächst weit gehend in den einschlägigen Fachgremien erarbeitet werden und dass von diesen eine fachübergreifende Abstimmung mit anderen Beteiligten erst in einem Verfahrensstadium versucht wird, in dem es eigentlich zu spät dafür ist.

Keine Lösung des von manchen so gesehenen „Problems“ Europa kann es jedenfalls sein, europäische Normen einfach nicht zu vollziehen, wie es die CDU-Vorsitzende und frühere Bundesumweltministerin Angela MERKEL laut SPIEGEL<sup>66</sup> für die FFH-Richtlinie empfohlen hat.

Eher zum Erfolg in der Zukunft führen dürften dagegen Bestrebungen zur Rechtsvereinfachung im europäischen Recht, wie sie die EU-Kommission mit ihrem Bericht „Bessere Rechtsetzung 2003“<sup>67</sup> oder der Rat der Europäischen Union mit den auf der Tagung des Rates (Wettbewerb) am 17./18. Mai 2004 verabschiedeten Schlussfolgerungen<sup>68</sup> angestoßen haben. Danach soll das Gemeinschaftsrecht mit dem Ziel überprüft werden, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu verbessern.

Dem Unbehagen an Europa, das sich gerade auch in den Kreisen regt, die sich mit den Auswirkungen der europäischen Normgebung auseinander setzen müssen, möchte ich abschließend ein Zitat aus dem Gutachten des Sachverständigen Ingolf PER-NICE<sup>69</sup> entgegenhalten:

„Lernen müssen wir zunächst, Europa als Instrument zur Verfolgung auch deutscher Interessen wahrzunehmen. Europa ist Chance, nicht Gefahr für die Verwirklichung unserer Ziele. Dadurch legitimiert sich die neue Handlungsebene. Wir müssen uns daher so organisieren, das wir die bestehenden Möglichkeiten pro-aktiver Politik ‚durch‘ Europa wirksam nutzen können. Im Gegenzug müssen sich Verwaltung und Gerichte, Regierung und Parlamente auf Bundes- und Länderebene bewusst werden, dass sie – auch – Träger ‚europäischer‘ Funktionen sind, eingebunden in einen von der EU mitbestimm-

ten Loyalitäts- und Verantwortungszusammenhang. Im dreistufigen föderalen Verfassungssystem der EU gibt es eine neue Ebene der vertikalen Gewaltenteilung, auf die sich der deutsche Föderalismus gezielter einstellen muss.“

Das ist sicher nicht zum Nulltarif zu bekommen. Dazu gehört z. B., dass Bund und Länder die notwendigen personellen Ressourcen bereitstellen, um ihre Wahrnehmungsfähigkeit in europäischen Dingen zu verbessern, und zwar nicht zuletzt auch im Hinblick darauf, dass in der größer gewordenen EU künftig das Mehrheitsprinzip auch bei wichtigen Entscheidungen an Gewicht gewinnen wird.

Dazu gehört für den Verkehrswegebau aber auch, dass sich seine Befürworter wie auch seine Gegner nicht in unversöhnlichen Lagern feindlich gegenüberstehen. Denn die öffentliche Aufgabe, Projekte der Infrastruktur zu bauen, und die öffentliche Aufgabe, für den Schutz von Natur und Umwelt einzutreten, können für ihre Rechtfertigung die gleiche demokratische Legitimation durch den Gesetzgeber beanspruchen. Dass das Eintreten für die eigenen Belange zu Konflikten mit der Beurteilung durch die jeweils andere Seite führt, liegt in der Natur der Sache. Ein gesamtgesellschaftlicher Konsens bedarf in jedem Einzelfall der vorurteilslosen Anstrengungen aller Beteiligten.

Ich bin überzeugt, die Anstrengung lohnt sich.

<sup>66</sup> DER SPIEGEL Nr. 26/2004 vom 19. Juni 2004

<sup>67</sup> BR-Drs. 23/04

<sup>68</sup> Vermerk des Generalsekretariats des Rates der EU vom 10. Juni 2004 Nr. 9995/04

<sup>69</sup> Bundesstaatskommission Komm-Drs. 0044

RegDir J. Schmidt  
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft  
und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

## Die Bedeutung der Umweltinfor- mationsrichtlinie für die Straßen- bauverwaltung

Die sog. neue Umweltinformationsrichtlinie, d. h. die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, datiert vom 28. Januar 2003, wurde im Amtsblatt der Europäischen Union am 14. Februar 2003<sup>1</sup> bekannt gemacht und ist gemäß ihrem Artikel 10 bis zum 14. Februar 2005 in nationales Recht umzusetzen. Die ersten Schritte zur Umsetzung der neuen Umweltinformationsrichtlinie hat der Bundesgesetzgeber bereits eingeleitet. Der auf Vorschlag des Bundesumweltministers von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) wurde dem Deutschen Bundestag<sup>2</sup> über den Bundesrat zugeleitet. In der 126. Sitzung des Deutschen Bundestags am Donnerstag, dem 23. September 2004, wurde der Gesetzentwurf, dem die Stellungnahme des Bundesrats und die Gegenäußerung der Bundesregierung beigefügt war, unter TOP 13 in erster Lesung beraten. Der Deutsche Bundestag hat die Überweisung der Gesetzesvorlage an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Innenausschuss, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beschlossen.

In Artikel 7 des Gesetzentwurfs ist vorgesehen, dass die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes – entsprechend der Vorgabe in Artikel 10 der neuen Umweltinformationsrichtlinie – zum 14. Februar 2005 in Kraft tritt. Gleichzeitig tritt das derzeit anzuwendende Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994 (BGBl. I Seite 1490), in der Neufassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001 (BGBl. I Seite 2218), welches die Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990<sup>3</sup> umgesetzt hat, außer Kraft.

Um die Bedeutung der Umweltinformationsrichtlinie für die Straßenbauverwaltung zu ermessen, erscheint es sachgerecht, zunächst die bestehende

Konzeption zu betrachten und sodann abzuschätzen, ob und welche Änderungen sich auf Grund der neuen Umweltinformationsrichtlinie in Verbindung mit dem derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich ergeben werden. Betrachten wir also zunächst das derzeit gültige Umweltinformationsgesetz in der Neufassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001 (BGBl. I Seite 2218), welches die Umwelt-Informationsrichtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 umgesetzt hat.

Die Umweltinformationsrichtlinie und das Umweltinformationsgesetz verfolgen in wechselseitiger Verwieseneheit das Ziel, jedermann ein Zugangsrecht zu Umweltinformationen zu gewährleisten, und zwar unabhängig vom Vorliegen oder Nachweis eines eigenen Interesses des Informationssuchenden. Das bedeutet für den Umweltsektor eine Aufhebung des in Deutschland bis dahin geltenden Prinzips der beschränkten Aktenöffentlichkeit. Danach haben nur Verfahrensbeteiligte Anspruch auf Akteneinsicht und das auch grundsätzlich nur während eines laufenden Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 9 VwVfG.

Das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit schlägt sich in einer Vielzahl von Einzelregelungen nieder, wie z. B. § 72 Abs. 1 VwVfG für Planfeststellungsverfahren, § 10 a der 9. BImSchV für die Genehmigung immissionsschutzrechtlicher Anlagen, § 6 Abs. 4 AtVfV für die Genehmigung von Anlagen nach § 7 AtomG. Die vorgenannten Vorschriften verweisen auf § 29 VwVfG, der zentralen Vorschrift über das Akteneinsichtsrecht. Danach besteht für die Verfahrensbeteiligten ein Einsichtsrecht in die das Verfahren betreffenden Behördenakten, soweit die Kenntnis des Akteninhalts zur Geltendmachung oder zur Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. Die Vorschrift dient dem Schutz von Individualinteressen. Der Bürger soll „nicht zum bloßen Objekt staatlichen Verfahrens gemacht werden“, heißt es in der Begründung zum Entwurf des VwVfG<sup>4</sup>. Im Gegensatz hierzu verfolgt die Umweltinformationsrichtlinie und mit ihr korrespondierend das Umweltinformationsgesetz ganz andere Ziele und geht dementsprechend von einem völlig anderen Ansatz aus.

<sup>1</sup> ABl. Nr. L 41, S. 26

<sup>2</sup> Bundestags-Drucksache 15/3406 vom 21.06.2004 und Bundestags-Drucksache 15/3680 vom 03.09.2004

<sup>3</sup> ABl. Nr. L 158, S. 56

<sup>4</sup> Bundestags-Drucksache 7/910, Seite 52

Den Ausgangspunkt bildet Artikel 130 r Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft<sup>5</sup>. Dort wird in Satz 2 ausgeführt:

„Die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“

Europarechtlich sind demnach das Vorsorge-, das Ursprungs- und das Verursacherprinzip zu beachten. Aus dem Vorsorgeprinzip wird im Gemeinschaftsrecht u. a. die Folgerung gezogen, dass die Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen durch eine umfassende Information der Bevölkerung und eine Stärkung des Umweltbewusstseins erreicht werden kann. Dies lässt sich auf die Formel bringen: „Umweltschutz durch Umweltinformation“.

In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission in der Begründung zum Richtlinienvorschlag vier Wirkungszusammenhänge unterschieden<sup>6</sup>:

- Kontrollwirkung

Der freie Zugang zu umweltbezogenen Daten gibt dem Bürger eine unmittelbare Verantwortung für den Umweltschutz und bewirkt damit die Verbesserung der Kontrolle potenziell umweltschädigender Tätigkeiten; der Bürger wird gewissermaßen zu einem „Helfer der Umweltverwaltung“. Die Kontrollwirkung kann sich dabei auch auf die Verwaltung selbst beziehen, indem durch die Geltendmachung von Umweltinformationsansprüchen Vollzugsdefizite in der Umweltverwaltung aufgezeigt werden.

- Präventivwirkung

Die mit der generellen Zugänglichkeit von Umweltinformationen verbundene Gefahr des Bekanntwerdens von Umweltbeeinträchtigungen

bewirkt eine dem Entstehen von Umweltbeeinträchtigungen vorbeugende Abschreckung potenzieller Umweltverschmutzer.

- Vereinheitlichungswirkung

Ein europaweit von seinen Grundsätzen her einheitlicher Informationsanspruch bewirkt eine erleichterte einheitliche Erkennung und Bekämpfung gerade von grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen.

- Wettbewerbswirkung

Die europaweite Festlegung der zur Informationsverweigerung (nur) berechtigenden Ausnahmetatbestände bewirkt die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf Grund unterschiedlicher (schwächerer) nationaler Informationsrechte.

Die dargestellten Wirkungszusammenhänge charakterisieren den umweltschützenden Zweck des Umweltinformationsanspruchs. Bei der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs am sog. „effet utile“ (Nützlichkeitseffekt) zu orientierenden Auslegung der Umweltinformationsrichtlinie und der Normen des Umweltinformationsgesetzes ist von mehreren Auslegungsmöglichkeiten die zu wählen, welche die umweltschützende Intention der zu interpretierenden Regelung stärker zur Entfaltung gelangen lässt, d. h., die Umweltinformationsrichtlinie bzw. das Umweltinformationsgesetz ist stets so auszulegen, wie es zur Erreichung des umweltschützenden Zwecks am nützlichsten ist.<sup>7</sup> Mit der Umweltinformationsrichtlinie und dem Umweltinformationsgesetz wurde in Deutschland das traditionelle Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit durchbrochen und der Weg für Offenheit und Transparenz des behördlichen Handelns frei gemacht. Diese Entwicklung soll ausgebaut und fortgesetzt werden.

Auf Grund der Berichte der Mitgliedstaaten über die Erfahrungen aus der Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie in der bisher verbindlichen Fassung und der eingegangenen Beschwerden von Privatpersonen und Organisationen hat die Europäische Kommission in ihrem Bericht vom 29.06.2000<sup>8</sup> eine Reihe von Problemen festgestellt, die durch die jetzt zur Umsetzung anstehende sog. „neue Umweltinformationsrichtlinie“ vom 28. Januar 2003 behoben werden sollen.

Zeitlich fiel die Überprüfung der Umweltinformationsrichtlinie mit dem Umsetzungsprozess des UN/ECE-Übereinkommens<sup>9</sup> über den Zugang zu

<sup>5</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957 (BGBl. II Seite 766, ber., Seite 1678, 1958 II Seite 64, zuletzt geändert durch den Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992, BGBl. 1994 II Seite 2022)

<sup>6</sup> RÖGER, Kommentar zum Umweltinformationsgesetz, 1995, zu § 1 Rn 4 und 5

<sup>7</sup> vgl. EuGH, Rs. 9/70, Slg. 1970, Seite 825, 838 („Leberpfennig“); Rs. 41/74, Slg. 1974, Seite 1337, 1348 (van DUYN)

<sup>8</sup> Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Kom 2000, 400 endg.

<sup>9</sup> United Nations Economic Commission for Europe; zur UN/ECE und ihren Aktivitäten im Umweltbereich vgl. die Internetseiten der Organisation unter: [www.unece.org](http://www.unece.org).

Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zusammen, das die Europäische Gemeinschaft selbst neben ihren Mitgliedstaaten am 25.06.1998 in der dänischen Stadt Aarhus unterzeichnet hat.<sup>10</sup> Das Übereinkommen von Aarhus, die sog. „Aarhus-Konvention“, regelt umfassend die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Umweltschutz.

Bildlich gesprochen basiert die Aarhus-Konvention auf drei Säulen. Die erste Säule betrifft das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Die zweite Säule betrifft das Recht über die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren. Die dritte Säule betrifft den Zugang zu Gerichten. Die Europäische Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland haben die Aarhus-Konvention unterzeichnet und sich für deren Ratifizierung ausgesprochen.

Die Europäische Gemeinschaft beabsichtigt, die Aarhus-Konvention durch drei Richtlinien umzusetzen. Hierzu gehört die bereits genannte sog. neue Umweltinformationsrichtlinie, mit der die erste Säule, d. h. der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, umgesetzt wird.

Die Richtlinie zur Umsetzung der zweiten Säule, betreffend die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren, ist gleichfalls bereits verabschiedet worden, und zwar durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.<sup>11</sup> Für die dritte Säule – betreffend den Zugang zu Gerichten – gibt es bereits einen Richtlinienvorschlag, zu dem der Bundesrat im Februar 2004 eine Stellungnahme abgegeben hat.<sup>12</sup>

Der Vollständigkeit wegen möchte ich darauf hinweisen, dass die EU-Kommission bestrebt ist, das in Aarhus gezeichnete Übereinkommen auch auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft auszuweiten und damit den Umweltschutz zu fördern. In diesem Zusammenhang wird auf den Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang

zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft hingewiesen.<sup>13</sup> Darüber hinaus liegt ein Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des in Aarhus unterzeichneten UN/ECE-Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft vor.<sup>14</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention für deren Ratifizierung ausgesprochen. Zugleich ist die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet, die von dort verabschiedeten Richtlinien umzusetzen.

Sowohl die Aarhus-Konvention als auch die neue Umweltinformationsrichtlinie enthalten detaillierte Regelungen darüber, was unter dem Begriff „Umweltinformation“ zu verstehen ist, wer als Antragsteller in Betracht kommt, wer als Antragsgegner zur Herausgabe der Umweltinformation verpflichtet ist, die Ausschlussgründe für die Ablehnung eines Antrags auf Herausgabe von Umweltinformationen und schließlich die Möglichkeiten zur Überprüfung des behördlichen Verhaltens.

Berücksichtigt man des Weiteren die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der sich die nationalen Gerichte konsequent angeschlossen haben, dann stellt sich die Frage, ob es noch einen Spielraum für den nationalen Gesetzgeber gibt, z. B. aus Gründen der Entbürokratisierung von einer 1 : 1-Umsetzung der Vorgaben, die durch die Aarhus-Konvention und die neue Umweltinformationsrichtlinie vorgezeichnet sind, abzuweichen. Bei einer vertieften Befassung verdichtet sich der Eindruck, dass nahezu kein Spielraum mehr zur Verfügung steht.

Was ist die Konsequenz für die Straßenbauverwaltung? Betrachtet man den Gesetzentwurf zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes, so erstreckt sich sein Anwendungsbereich – anders als die derzeit maßgebliche Fassung des Umweltinformationsgesetzes – nur auf die informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundes-

<sup>10</sup> BUTT, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen, NVwZ 2003, Seite 1071

<sup>11</sup> ABI Nr. L 156 S. 17

<sup>12</sup> Bundesrats-Drucksache 850/03 vom 13.02.2004

<sup>13</sup> Beschluss des Bundesrates vom 13.02.2004, Bundesrats-Drucksache 849/03

<sup>14</sup> Bundesrats-Drucksache 848/03 vom 06.11.2003

unmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Folglich sind die Länder, falls das Gesetz in dieser Form verabschiedet wird, gehalten, bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist, d. h. bis zum 14. Februar 2005, eigene Regelungen zu treffen.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob der Bund für das von ihm beabsichtigte Vorgehen eine ausreichende Gesetzgebungskompetenz besitzt. Fest steht, dass der Katalog der Artikel 73 und 74 GG, welche die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes betreffen, keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Umweltbereich enthält. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung finden sich Kompetenznormen mit spezifischer Bedeutung für den Umweltschutz; so ordnet z. B. Artikel 74 Nr. 24 GG Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung der konkurrierenden Gesetzgebung zu.

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes bezieht sich im Umweltbereich auf Naturschutz und Landschaftspflege (Artikel 75 Nr. 3 GG), die Raumordnung und den Wasserhaushalt (Artikel 75 Nr. 4 GG). Umweltneutral im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind beispielsweise Straßenbau und -verkehr (Artikel 74 Nr. 22 GG).

In der Vergangenheit hat der Bund seine Gesetzgebungszuständigkeit für Bundes- und Landesbehörden mit der sog. „Mosaikkompetenz“ begründet<sup>15</sup>, d. h., er hat seine umfassende Regelungskompetenz aus den einzelnen umweltbezogenen Kompetenzvorschriften abgeleitet. Dies war nicht unumstritten, hatte jedoch für die Länder den Vorteil, dass in einem Regelwerk – dem Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 23. August 2001 (BGBl. I, Seite 2218) – alles betreffend die Umweltinformation zu finden war. Das gegenwärtig verfolgte Konzept erscheint wenig zielführend, weil der Bund, obwohl die Berechtigung hierzu im Rahmen der Rahmenkompetenz fraglich ist, detaillierte Regelungen vor-

gibt. Der den Ländern zustehende Spielraum wird zwangsläufig reduziert, sodass die Länder im Ergebnis keine andere Wahl haben, als die bundesrechtlichen Vorgaben unter der Überschrift „Land“ zu übernehmen. Statt der Vielzahl der Gesetze auf Bundes- und Landesebene wäre ein Bundesgesetz für alle sicher die einfachere Lösung gewesen.

Der Gesetzentwurf für die Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes lehnt sich eng an die neue Umweltinformationsrichtlinie an. Dies wird besonders deutlich bei der Definition des Begriffs „Umweltinformation“. Eine restriktive Auslegung des Begriffs in § 2 Abs. 2 erscheint nicht mehr möglich.

Man hat sich für den funktionalen Umweltbegriff entschieden, d. h., bei der Definition „Umwelt“ ist der Zweck, dem die jeweilige Norm dient, relevant. Es handelt sich hier um eine Präzisierung und nicht um eine Änderung des Status quo, denn nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Urteil vom 17. Juli 1998, RS-321/96<sup>16</sup> werden mit dem Begriff „Umweltinformation“ alle Tätigkeiten von Behörden erfasst, die auch dem Schutz der Umwelt dienen. Von einer Umweltinformation ist schon dann auszugehen, wenn es sich um eine Stellungnahme der Verwaltung handelt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfassten Umweltbereiche beeinträchtigen oder schützen kann. Transparenz und Offenheit dem Bürger gegenüber sind danach für jede Tätigkeit einer Behörde zu fordern, welche die Umwelt betrifft, sei es mittelbar oder unmittelbar.

Einige Beispiele aus der Rechtsprechung, die als Umweltinformation gewertet wurden, möchte ich an dieser Stelle nennen:

- Die Kosten-Nutzen-Analyse über die Erweiterung einer S-Bahn-Linie im Ballungsgebiet<sup>17</sup>

Der Kläger, ein Umweltgutachter, bat den Beklagten, das fachlich zuständige Ministerium, gestützt auf das Umweltinformationsgesetz nicht nur um Auskunft zum Planungsvorhaben „4-gleisiger Ausbau der S 6 zwischen Frankfurt/M.-West und Bad Vilbel“ – diese wurde ihm vollständig gewährt – sondern auch um Herausgabe eines Duplikats der Nutzen-Kosten-Analyse. Das Verwaltungsgericht entschied, dass es sich bei der Nutzen-Kosten-Analyse um eine Information über die Umwelt gemäß § 3 Abs. 2 UIG handelt. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass keine Nutzen-Kosten-Analyse zu

<sup>15</sup> TURIAUX: Kommentar zum Umweltinformationsgesetz, 1995, Vorbemerkungen zu § 4, Rn 26; RÖGER a.a.O. zu § 2 Rn 19;

<sup>16</sup> ABI. EG 1998 Nr. C 258, Seite. 11, NVwZ 1998, Seite 945 bzw. DVBl. 1998, Seite 1176; Rundschreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 27.08.1998, Az.: StB 15/14.80.13-70/84 Va 98

<sup>17</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 17.07.2003, 4 E 721/03 (4/1) - nicht veröffentlicht -

einem umweltrelevanten Vorhaben ohne Informationen über die Umwelt auskomme und deshalb auch selbst als Information über die Umwelt zu qualifizieren sei.

- Unterlagen über die Förderung einer nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigten Anlage nach den Richtlinien „Wirtschaftsförderfond-ökologischer Bereich“<sup>18</sup>

Der Kläger, ein Ortsverband einer politischen Partei, bat die Beklagte, welche für eine nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigte Reststoffverwertungsanlage eine nicht rückzahlbare Zuwendung nach den Richtlinien „Wirtschaftsförderfond-ökologischer Bereich“ gewährt hatte, gestützt auf das Umweltinformationsgesetz um Einsicht in die Förderakte.

Das Bundesverwaltungsgericht führte aus, dass dem Ortsverband einer politischen Partei ein Anspruch auf Gewährung von Umweltinformationen gemäß § 4 UIG zustehe, weil nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift und der Umweltinformationsrichtlinie auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt seien, als Anspruchsinhaber in Betracht kommen würden.

Beim Vollzug der Förderrichtlinien des Landes sei die Beklagte als Umweltbehörde im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG tätig geworden. Dies folge aus dem Umstand, dass diesen Richtlinien und dem mit ihnen eingerichteten „Wirtschaftsförderfond-ökologischer Bereich“ eine umweltpolitische Zielsetzung des Landes zugrunde liege. Die Gewährung von Umweltsubventionen, mit denen der Staat Unternehmen oder Einzelpersonen bei der Realisierung umweltpolitisch erwünschter Maßnahmen oder Vorhaben finanziell unterstütze, gehöre zu diesen ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes. Daher könnten Informationen über die staatliche finanzielle Förderung eines umweltverbessernden Produktionsverfahrens Gegenstand des Anspruchs auf Gewährung von Umweltinformation sein.

- Eine Liste über die naturschutzfachliche Vorauswahl von FFH-Gebieten mit den jeweiligen Informationen über die Gebiete<sup>19</sup>

Der Kläger, ein anerkannter Naturschutzverein, begehrte gestützt auf das Umweltinformationsgesetz, von dem Beklagten, dem fachlich zuständigen Ministerium, ihm eine Kopie einer

Liste über die naturschutzfachliche Vorauswahl von FFH-Gebieten mit den jeweiligen Informationen über die Gebiete und ggf. einer kartographischen Darstellung zu übersenden. Der Beklagte lehnte den Antrag des Klägers mit der Begründung ab, die von ihm begehrte Liste sei zum einen noch nicht fertig gestellt und unterfalle im Übrigen dem Ausschlussstatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG, weil sie als Teil eines innerbetrieblichen und noch nicht abgeschlossenen Willensbildungsprozesses eine vertrauliche Beratungsgrundlage von Behörden darstelle.

Der Rechtsauffassung des Beklagten ist das OVG Schleswig nicht gefolgt. Bei „Beratungen“ im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG handele es sich im Kern um die Betätigung der staatsinternen Willensbildung, die auf schriftlichem oder mündlichem Wege innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolge. Der unbestimmte, insoweit aber hinreichend auslegungsfähige Rechtsbegriff der „Beratungen“ sei bei semantischer, historischer, systematischer und teleologischer Auslegung zudem aber bezogen auf seinen Schutzzumfang dahingehend zu konkretisieren, dass von ihm nur die Beratung und Abwägungsvorgänge, d. h. der Beratungsprozess (-verlauf) selbst, nicht aber die den Beratungen zugrunde liegenden, bereits zuvor vorliegenden Sachinformationen, über die beraten wird (Beratungsgegenstände – z. B. die zur Entscheidung führenden Tatsachen), oder auch die Beratungsergebnisse (z. B. Gutachten, welche die tatsächlichen oder rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zusammen stellen) erfasst seien. Die Vorauswahlliste naturschutzrechtlicher Prüfgebiete unterfalle daher nicht dem Schutz der behördlichen Beratungen im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG:

Die Straßenbauverwaltung ist Adressat der neuen Umweltinformationsrichtlinie. Auch das ist bereits Status quo, obwohl es in der derzeit noch gültigen Fassung des Umweltinformationsgesetzes in § 3 Abs. 1 Satz 1 heißt:

„Behörde ist jede Stelle im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat.“

<sup>18</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.03.1999, 7 C 21/58, NVwZ 1999, S. 1220

<sup>19</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 15.03.1998, 4 L 139/98, NVwZ1999, Seite 670

Die Formulierung hat die Annahme nahe gelegt, dass hier nur die Umweltschutzbehörden im engeren Sinne – wie die Naturschutzbehörden – gemeint sind, denen die Wahrung der Umweltschutzbelange als Hauptaufgabe übertragen ist. Unter Hinzuziehung des Wortlauts der Umweltinformationsrichtlinie in Artikel 2, die davon spricht, dass Behörden Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, wurde durch die Rechtsprechung bereits im Jahr 1995 klargestellt, dass die Straßenbaubehörden dem Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetzes unterliegen.<sup>20</sup>

In der Praxis ist es verhältnismäßig selten, dass Anträge auf Herausgabe von Umweltinformationen gestellt werden. Woran mag das liegen? Aus Sicht der Praxis beruht dies darauf, dass der Bürger sich meist im Zusammenhang mit der Durchführung konkreter Maßnahmen für Umweltinformationen interessiert. Bei Straßenbaumaßnahmen bietet das Planfeststellungsverfahren (§ 17 FStrG i. V. m. §§ 72 ff. VwVfG) in der Regel hinreichend Informationen über die Umwelt an, so dass sich ein darüber hinausgehender Bedarf in der Regel nicht stellt.

Die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes stellt klar, dass auch Private, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, in den Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetzes einbezogen werden sollen. Für den Bereich der Straßenbauverwaltung hat dies Relevanz für Projekte, die nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz realisiert werden sollen.

Antragsberechtigt zur Herausgabe von Umweltinformationen ist jeder. Dazu gehören selbstverständlich auch anerkannte Naturschutzvereine. Dies wird jetzt in dem Gesetzentwurf klargestellt. Die Antragsberechtigung wurde seinerzeit schon

weit ausgelegt. Insoweit weise ich auf die bereits zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Fußnote 18) vom 25.03.1999 hin, nach der dem Ortsverband einer politischen Partei ein Anspruch auf Zugang über Umweltinformationen zuerkannt wurde.

Neu im Umweltinformationsgesetz sind die vorgesehenen Fristen von in der Regel einem Monat zur Bescheidung eines Antrags auf Umweltinformation. Die Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf Umweltinformation sind sehr restriktiv gefasst; es wird eine Präzisierung vorgenommen, die durch Rechtsprechung bereits vorgezeichnet war.

Ausdrücklich geregelt wird im Umweltinformationsgesetz die verwaltungsbehördliche und gerichtliche Nachprüfung der behördlichen Entscheidung über die Gewährung bzw. Ablehnung der Umweltinformation. Neu ist hier die ausdrückliche Regelung des Verfahrens. Eine gerichtliche Nachprüfung war aber auch bisher schon möglich.

Eine Neuregelung enthält der Gesetzentwurf im Hinblick darauf, wie die informationspflichtigen Stellen Umweltinformationen herauszugeben haben. Danach sollen elektronische Datenbanken vorgehalten werden, und es müssen Auskunftspersonen benannt oder Informationsstellen eingerichtet werden. Hier ist absehbar, dass auch auf die Straßenbauverwaltung ein Mehraufwand zukommt. Möglicherweise ist es tröstlich, dass die Herausgabe von Informationen über die Umwelt nicht kostenlos ist. Im Gesetzentwurf ist eine Mindestgebühr von 5 € vorgesehen, die obere Grenze des Gebührenrahmens liegt bei 500 €.

Tendenziell ist absehbar, dass die Informationsrechte der Bürger über die Umweltinformation hinausgehend ausgeweitet werden sollen. Hierfür spricht der Artikel in der „Neuen juristischen Wochenschrift“ (Heft 39/2004), der mit dem Titel „Eckpunkte für ein neues Akteneinsichtsrecht“ überschrieben ist. Dort wird Bezug nehmend auf einen Bericht der „Frankfurter Rundschau“ ausgeführt, dass sich die Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit der Bundesregierung auf Eckpunkte zur Neuregelung des Akteneinsichtsrechts geeinigt hätte. Das sog. Informationsfreiheitsgesetz soll Bürgern und Verbänden grundsätzlich ermöglichen, bei Bundesministerien und nachgeordneten Behörden Akteneinsicht zu beantragen, auch unabhängig von einer persönlichen Betroffenheit. Bisher seien die Bemühungen vor allem am Widerstand einiger Ministerien, z. B.

<sup>20</sup> ERICHSEN, NVwZ 1992, Seite 409 (411); darauf haben auch alle Sachverständigen in der Sitzung des Umweltausschusses des Bundestags am 18.04.1994 verwiesen; auch die Beschlussempfehlung des Umweltausschusses geht von einem weiteren Behördenbegriff aus, genannt werden ausdrücklich auch Straßenbaubehörden, Wasser- und Schifffahrtsämter und Flurbereinigungsbehörden, Bundestags-Drucksache 12/7582, Seite 12; Das neue Umweltinformationsgesetz – Einführungen/Erläuterungen/Texte/Materialien von Eckard MEYER-RUTZ, Seite 14, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, erschienen im Bundesanzeiger, Reihe Umweltpraxis, 1995, ISBN 3-88784-597-2

des Außen- und des Wirtschaftsministeriums, die ihre Bereiche nicht öffnen wollten, gescheitert. Man habe sich jetzt darauf geeinigt, dass zwar besonders schutzbedürftige Akten den Bürgern vorenthalten werden sollen, die komplette Abschottung einer Behörde solle jedoch nicht möglich sein. Im Streitfall sollten die Behörden schriftlich begründen müssen, weshalb ein Akteneinsichtsrecht nicht gewährt worden sei. Der Datenschutzbeauftragte solle dann in strittigen Fällen prüfen, ob die Begründung stichhaltig sei.

Diese Entwicklung spricht dafür, dass eine Befassung mit Informationsrechten auch in Zukunft ansteht.

Privatdozent Dr. U. Stelkens  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

## Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung

Der Titel der Untersuchung ist zu eng und teilweise missverständlich: Zunächst soll es im Folgenden nicht nur um die rechtsgeschäftliche Vertretung, sondern auch um die Vertretung bei der Durchsetzung und Abwehr gesetzlicher Ansprüche bei der Bundesauftragsverwaltung gehen. Als problematisch stellt sich dabei insbesondere die Vertretung in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßen dar. Zudem setzt der Titel der Untersuchung etwas voraus, was nicht ihr Ergebnis ist, das ich hier schon vorwegnehmen möchte: Der Bund wird bei der Bundesauftragsverwaltung gerade nicht von den mit der Vollziehung von Bundesauftragsangelegenheiten betrauten Landesbehörden vertreten; vielmehr sind die Länder berechtigt und verpflichtet, diese Aufgaben im eigenen Namen wahrzunehmen. Dies gilt auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung. Klarzustellen bleibt noch, dass es hier nicht um die Vertretung des Bundes gegenüber den Ländern bei der Bundesauftragsverwaltung gehen soll,<sup>1</sup> sondern nur um die Rechtsbeziehungen zwischen den beim Vollzug der Bundesauftragsverwaltung involvierten Bundes- und Landesbehörden und Dritten. Damit müsste der Titel des Beitrags eigentlich lauten: Die Wahrnehmungskompetenz bei der Bundesauftragsverwaltung

unter besonderer Berücksichtigung der Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen.

### I Die „an sich“ durch das Biblis-Urteil geklärte Zuständigkeitsverteilung

1. Dass sich die Frage der Wahrnehmungskompetenz bei der Bundesauftragsverwaltung jedenfalls in Teilbereichen nach wie vor als problematisch darstellt, ist auf den ersten Blick überraschend, denn die Wahrnehmungskompetenz bei Bundesauftragsverwaltung ist mittlerweile „an sich“ durch das BVerfG geklärt: In dem sog. Biblis-Urteil vom 19. Februar 2002 betont das BVerfG, dass es sich bei der Bundesauftragsverwaltung um eine Form der Landesverwaltung handelt und die Länder hierbei Landesstaatsgewalt ausüben. Der Bund habe bei der Bundesauftragsverwaltung gegenüber den Ländern zwar weiter gehende Einwirkungsrechte als bei landeseigener Verwaltung. Unentziehbar stehe den Ländern aber auch bei der Bundesauftragsverwaltung die Wahrnehmungskompetenz, das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen im Verhältnis zu Dritten zu.<sup>2</sup> Dies bedeute konkret, dass den Ländern die gesetzesvollziehende rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung, vor allem der Erlass von Verwaltungsakten und der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, vorbehalten bleibe.<sup>3</sup>

Dieser Grundsatz wird auch von den Sondervoten des Biblis-Urteils nicht bestritten.<sup>4</sup> Es war insoweit auch keine Sensation: Dass bei der Bundesauftragsverwaltung den Ländern die Außenwahrnehmungskompetenz allein zusteht, entsprach schon zuvor ganz herrschender Meinung, auch wenn sie seinerzeit nicht so pointiert formuliert worden war.<sup>5</sup> Allgemeiner Meinung entspricht es wohl auch, dass aus der Nichtwahrung privatrechtlicher Handlungsformen und der ausdrücklichen Betonung öffentlich-rechtlicher Verträge im Biblis-Urteil nicht geschlossen werden kann, für die Wahrnehmung der Bundesauftragsangelegenheiten in privatrechtlichen Formen gelte etwas anderes; es ist vielmehr anzunehmen, dass diese Möglichkeit nur nicht in den Blick des BVerfG geriet. Denn es ging um die Auftragsverwaltung im Atomrecht (Art. 87c GG), bei der Verwaltungshandeln in Privatrechtsform keine Rolle spielt.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Hierzu (für die Fernstraßenverwaltung) RINKE, in: GRUPP (Wiss. Betr.), Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 28, 2002, S. 18 f.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvG 2/00 vom 19. Februar 2002, <http://www.bverfg.de>, Abs. 71 = BVerfGE 104, 249, 264

<sup>3</sup> BVerfG, 2 BvG 2/00 vom 19. Februar 2002, <http://www.bverfg.de>, Abs. 76 = BVerfGE 104, 249, 266

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvG 2/00 vom 19. Februar 2002, <http://www.bverfg.de>, Abs. 101 = BVerfGE 104, 249, 275 ff.

<sup>5</sup> So bereits BVerfGE 81, 310, 332 f.; BVerwGE 52, 342, 343; BVerwGE 62, 342, 344; siehe ferner die Nachweise zur älteren Rechtsprechung und Literatur bei JANZ, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 86 ff.

<sup>6</sup> So im Ergebnis auch HERMES, JZ 2002, 1161, 1162

Tatsächlich ist schon seit langem anerkannt, dass auch privatrechtliches Verwaltungshandeln zu den von den Ländern wahrzunehmenden Bundesauftragsangelegenheiten gehören kann.<sup>7</sup>

2. Konkret bedeutet die Anwendung dieser „Biblis-Grundsätze“, dass die Länder Bundesauftragsangelegenheiten als eigene Aufgaben im eigenen Namen wahrnehmen, auch wenn sie insoweit der Direktionskompetenz des Bundes unterstehen.<sup>8</sup> Die Entscheidungen der Länder werden daher im Außenverhältnis zum Bürger nicht dem Bund, sondern den Ländern zugerechnet, die dementsprechend z. B. auch die nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zu verklagenden Behördenträger sind.<sup>9</sup> Ansprüche Dritter in Zusammenhang mit der Bundesauftragsverwaltung sind damit gegenüber den Ländern geltend zu machen, selbst und auch dann, wenn die Kosten ihrer Erfüllung nach Art. 104a Abs. 2 GG vom Bund zu tragen sind; ebenso haben die Länder im eigenen Namen alle diejenigen Ansprüche gegenüber Dritten durchzusetzen, die in Zusammenhang mit der von ihnen zu verwaltenden Bundesauftragsangelegenheit entstanden sind, unabhängig davon, ob die Länder den hierdurch erwirtschafteten Ertrag an den Bund abführen müssen
3. Diese Grundsätze sind mittlerweile in Literatur und Rechtsprechung eigentlich unstrittig. Sie werden insbesondere bei der Einkommensteuerverwaltung durch die Landesfinanzämter jährlich für jeden Bürger erkennbar. Sie werden von der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis im Grundsatz auch bei der Bundesfernstraßenverwaltung angewendet und sind teilweise sogar in diesem Zusammenhang entwickelt worden.<sup>10</sup> So sah schon § 6 Abs. 1 der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen vom 3. Juli 1951 (1. AVVFStr)<sup>11</sup> vor, dass „Verwaltungsakte und Verwaltungsentscheidungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung von den Landesbehörden erlassen“ werden – eine Regelung, die von Anfang an im Sinne der „Biblis-Grundsätze“ ausgelegt worden ist.<sup>12</sup> Die von § 6 Abs. 1 1. AVVFStr ausgesparte Frage der Wahrnehmungskompetenz der Länder in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung hat jedoch – wie bereits angedeutet – immer eine Sonderbehandlung erfahren.

## II Vorläufer der Bundesauftragsverwaltung und ihr Einfluss auf die heutige Verwaltungspraxis

1. Dies lässt sich vor allem historisch erklären: Denn der Ausgangspunkt des Biblis-Urteils, nach dem die mit der Durchführung von Bundesauftragsangelegenheiten betrauten Landesbehörden Landesstaatsgewalt ausüben, ist nämlich aus verwaltungsgeschichtlicher Sicht für die Bundesfernstraßenverwaltung nicht selbstverständlich. Den Protokollen des Parlamentarischen Rats lässt sich entnehmen, dass Vorbild für die Bundesauftragsverwaltung des Grundgesetzes die Reichswasserstraßenverwaltung der Weimarer Republik war.<sup>13</sup> Diese Reichswasserstraßen standen nach Art. 97 und Art. 171 WRV im Eigentum des Reiches, wurden aber von Landesbehörden verwaltet.<sup>14</sup> Das Reichsgericht verstand dies so, dass die Landesbehörden als Organe des Reichs tätig waren und ging damit vom Vorliegen einer Verwaltungsorganisationsform aus, die heute als Or-

<sup>7</sup> So für die Bundesfernstraßenverwaltung: BARTLSPERGER, in: DOLZER/VOGEL, Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Loseblatt, Art. 90 Rn. 66 (Bearbeitung 1969); HAUN, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten, 1972, S. 46 ff.; IBLER, in: v. MANGOLDT/KLEIN/STARCK, Das Bonner Grundgesetz III, 4. Aufl. 2001, Art. 90 Rn. 40.

<sup>8</sup> LERCHE, in: MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Loseblatt, Art. 85 Rn. 5 (Bearbeitung 1987); WOLST, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform, 1974, S. 53

<sup>9</sup> KOCH/RUBEL/HESELHAUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2003, § 2 Rn. 23; MEISSNER, in: SCHOCH/SCHMIDT-ABMANN/PIETZNER, VwGO, Loseblatt (Stand: September 2003), § 78 Rn. 34

<sup>10</sup> BVerwGE 52, 226, 228; BVerwG, NVwZ 1983, 471; BVerwG, NVwZ-RR 2004, 84; VGH München, BayVBl. 1980, 341, 342; allgemein etwa KRÄMER, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 2 Rn. 28.6 ff.; POXLEITER/GEYER, Bundesauftragsverwaltung aus der Sicht eines Bundeslandes, in: GRUPP (o. Fußn. 1), S. 27

<sup>11</sup> Vom 3. Juli 1951 (BAnz. Nr. 132) i. d. F. vom 11. Februar 1956 (BAnz. Nr. 38); abgedruckt bei MARSCHALL/GUDAT, Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen, 1957

<sup>12</sup> Siehe z. B. MARSCHALL/GUDAT (Fn. 11), § 6 1. AVVFStr Rn. 3

<sup>13</sup> Hierzu HEITSCH, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 259 ff.; JANZ (o. Fußn. 5), S. 77 ff.

<sup>14</sup> Nach Maßgabe des § 11 des Staatsvertrages betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich (vgl. Gesetz über den Staatsvertrag, betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 29. Juli 1921 [RGBl., 961]).

ganleihe bezeichnet würde.<sup>15</sup> Dies hieß insbesondere, dass die Landesbehörden bei der Wasserstraßenverwaltung keine Landesstaatsgewalt ausübten.<sup>16</sup> Vielmehr wurde das Reich von den mit der Wasserstraßenverwaltung betrauten Landesbehörden organschaftlich beim Abschluss von Verträgen und im Prozess vertreten. Richtiger Kläger und Beklagter im Prozess war somit das Reich, vertreten durch die örtlich zuständige Landeswasserstraßenbehörde.<sup>17</sup> Das Reichsgericht leitete dies allein aus dem Umstand her, dass die Aufgaben der Reichswassertrassenverwaltung von den Landesbehörden auf Kosten des Reiches und nach dessen Weisungen wahrgenommen wurden.

2. Verfolgt man dieses Argumentationsmuster auf seinen Ursprung zurück, so stößt man auf Urteile zur Verwaltung des stehenden Heeres im Kaiserreich. Die Reichsverfassung von 1871 wies insoweit die Verwaltungskompetenz den Bundesstaaten zu (Art. 63 RV), die bei ihrer Ausübung aber an sehr enge Vorgaben des Reichs gebunden waren und insofern auch unter der Aufsicht des Reichs standen (Art. 4 Nr. 14 RV). Die Kosten des Heerwesens wurden ebenfalls vom Reich getragen, das die erforderlichen Ausgaben in seinem Haushaltsplan festsetzte und auf dessen Rechnung die Staaten die Heeresverwaltung vollzogen (Art. 62 Abs. 3 und Art. 67 RV). In einem Urteil von 9. März 1888 würdigte das Reichsgericht die sich hieraus ergebenden Rechtsbeziehungen zwischen Reich und Ländern wie folgt:

„Wengleich [...] angenommen werden muss, dass die Militärverwaltung [...] den Einzelstaaten als selbstständiger Verwaltungszweig verblieben ist, so wird diese Verwaltung immerhin geführt auf Rechnung und in Vertretung des

Reichs. Das Reich ist Eigentümer aller derjenigen Gegenstände, welche die Militärverwaltung der Einzelstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf. [...]. Dass nun bezüglich der im Eigentum des Reichs stehenden Sachen in Prozessen über dieselben das Reich als Eigentümer auch der richtige Kläger und Beklagte ist, ergibt sich ohne weiteres [...]. Was aber von Sachen gilt, muss auch von Forderungen und Verpflichtungen gelten, welche die Militärverwaltung erwirbt bzw. übernimmt, da es an einem Landesmilitärfiskus überhaupt fehlt. Die Kosten zur Bestreitung des Aufwandes für das Heer werden vom Reiche getragen, die Höhe der dafür erforderlichen Summe und die Art ihrer Verwendung werden durch den Reichshaushalt festgestellt und [...] Ersparnisse fallen der Reichskasse zu. Angesichts dieser Bestimmungen scheint die Annahme geboten, dass durch die von der Militärverwaltung geschlossenen Verträge nur der Reichsfiskus berechtigt und verpflichtet wird. Es wäre auch staatsrechtlich nicht zu rechtfertigen, dass eine Staatsverwaltung, deren Einnahmen und Ausgaben nur im Reichsetat festgestellt, im Landesetat aber gar nicht erwähnt werden, den Landesfiskus zu verpflichten befugt sein sollte [...].

Wenn nun anerkannt werden muss, dass die Militärverwaltung von den Einzelstaaten selbstständig geführt wird, dass es aber andererseits keinen Landesmilitärfiskus, sondern nur einen Reichsmilitärfiskus gibt und dass die Militärverwaltung bezüglich ihrer Einnahmen und Ausgaben dem Reiche gegenüber Rechnung abzulegen hat, so lässt sich der Schluss nicht abweisen, dass die Einzelstaaten die Militärverwaltung zwar selbstständig, aber für Rechnung und in Vertretung des Reiches führen. Die selbstständige Verwaltung eines bestimmten Zweiges der Staatshoheitsrechte schließt aber notwendig auch das Recht zum Abschlusse von Rechtsgeschäften, welche für den Zweck der Verwaltung erforderlich sind, und nicht minder das Recht zur Prozessführung in sich, da ohne diese Rechte, das heißt ohne die Möglichkeit, den Staatsfiskus in privatrechtlicher Beziehung nach außen zu vertreten, die Erfüllung der der Verwaltung obliegenden Aufgaben nahezu unmöglich wäre. Bei dem Mangel einer eigenen obersten Reichsmilitärverwaltung können diese Rechte aber auch nur von der Militärverwaltung der Einzelstaaten in Vertretung des Reichs ausgeübt werden.“<sup>18</sup>

<sup>15</sup> LERCHE (Fn. 8), Art. 85 Rn. 23; der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich (in: RGZ 112, Anh. 33, 41, 43) bezeichnete diese Form der Verwaltungsorganisation als „Mediatsverwaltung“. Teilweise wurde sie auch – nach heutigem Begriffsverständnis missverständlich – als „Reichsauftragsverwaltung“ bezeichnet (so etwa ANSCHÜTZ, WRV, 14. Aufl. 1933, Art. 97 Anm. 10; LASSAR, in: ANSCHÜTZ/THOMA [Hrsg.], Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, 1930, S. 312, 314 f.).

<sup>16</sup> So deutlich ANSCHÜTZ (Fn. 14), Art. 97 Anm. 1; ferner LERCHE (Fn. 8), Art. 85 Rn. 21

<sup>17</sup> RGZ 115, 54, 55

<sup>18</sup> RGZ 20, 148, 152 ff.

3. Es liegt nun die Annahme nicht fern, dass die nach wie vor bestehenden Unklarheiten hinsichtlich der Wahrnehmungskompetenz in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung auf ein „Fortleben“ dieser Reichsgerichts-Grundsätze zurückzuführen sind. Denn die Verwaltungspraxis der Reichswasserstraßenverwaltung in der Weimarer Republik war – wie dargelegt – vom Vorbild der Heeresverwaltung des Kaiserreichs geprägt worden.<sup>19</sup> Die Verwaltungspraxis bei der Bundesfernstraßenverwaltung ist demgegenüber in den ersten Jahren der Bundesrepublik maßgeblich vom Vorbild der Reichswasserstraßenverwaltung geprägt worden. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik war die Bundesauftragsverwaltung dementsprechend nicht nur vereinzelt als eine der Organleihe ähnliche Verwaltungsform verstanden worden.<sup>20</sup> Für die Bundesfernstraßenverwaltung hat diese Tradition ihren Niederschlag in § 7 Abs. 1 1. AVFStr gefunden. Denn hiernach vertreten in vermögensrechtlichen Angelegenheiten die Länder den Bund im Bereich der Auftragsverwaltung unter der Bezeichnung „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung –“ gerichtlich und außergerichtlich. Nach dieser Regelung sollen demnach die Länder in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung nicht in Ausübung von Landesstaatsgewalt handeln. Dass dies mit den Grundsätzen des Biblis-Urteils jedenfalls nicht ohne weiteres zu vereinbaren ist, ist offensichtlich.<sup>21</sup> Gerade weil diese Grundsätze nicht erst 2002 erfunden worden sind, erscheint es aber für einen unbefangenen Betrachter schon überraschend, dass die Verwaltungspraxis der „Vertretungslösung“ in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung nach wie vor folgt, die Länder insoweit also nach wie vor im Namen des Bundes handeln.<sup>22</sup> Der BGH hat diese Praxis auch in einem Urteil vom 18. Juli 2002 ausdrücklich als verfassungskonform bezeichnet und angenommen, bereits eine Kompetenz der Länder zur Vertretung des Bundes in Fällen mit vermögensrechtlichem Bezug trage ihrer Verwaltungszuständigkeit aus Art. 90 Abs. 2 GG hinreichend Rechnung.<sup>23</sup> Auf das rund vier Monate zuvor ergangene gegenläufige Biblis-Urteil geht der BGH allerdings mit keinem Wort ein.

### III Bedeutung der Differenz zwischen den Grundsätzen des „Biblis-Urteils“ und der „Vertretungslösung“

1. Die Bedeutung der Differenz zwischen den Grundsätzen des Biblis-Urteils und der „Vertretungslösung“ des § 7 Abs. 1 AVV Fernstraßen darf nicht unterschätzt werden: Dies betrifft zunächst die Reichweite des Begriffs der „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“, wie ihn die Praxis versteht. Hiervon wird umfasst:
  - der gesamte Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bundesfernstraßenwesen umfasst, die dementsprechend von den Ländern im Namen des Bundes vergeben und durchgeführt werden;<sup>24</sup>
  - alle Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung, bei denen das privatrechtliche Eigentum am Straßengrund rechtlich bedeutsam ist; dazu gehört etwa der gesamte Bereich der Wegenutzung für Versorgungsleitungen nach § 8 Abs. 0 FStrG,<sup>25</sup> aber auch die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche aus § 1004 Abs. 1 oder § 823 Abs. 1 BGB wegen Störung oder Beschädigung von Straßeneigentum;<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Von einer Vorbildwirkung der Verwaltung des stehenden Heeres im Kaiserreich für die Entwicklung der Reichswasserstraßenverwaltung in der Weimarer Republik geht auch WOLST (Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform, 1974, S. 35 f.) aus.

<sup>20</sup> Siehe hierzu die Nachw. bei JANZ (o. Fußn. 5), S. 86 f.

<sup>21</sup> Deutlich BARTLSPERGER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 68

<sup>22</sup> Deutlich z. B. BGH, BauR 2004, 1002 ff.; OLG Brandenburg, FGPrax 2001, 95, 96

<sup>23</sup> BGH, NVwZ 2002, 1535, 1537

<sup>24</sup> Deutlich z. B. BGH, BauR 2004, 1002 ff.; KRÄMER (Fn. 10), Kap. 2 Rn. 28.63

<sup>25</sup> Deutlich NICOLAUS, NVwZ 2003, 929 ff.

<sup>26</sup> Hier soll mit der Rechtsprechung vorausgesetzt werden, dass der Inhaber des privatrechtlichen Eigentums an einer öffentlichen Sache nach § 1004 Abs. 1 BGB auch solche Störungen abwehren kann, die sich nur auf die Nutzungsmöglichkeiten als öffentliche Sache beziehen, die sich bei Fehlen der öffentlich-rechtlichen Dienstbarkeit jedoch als Eigentumsstörung darstellen würden: Vgl. RGZ 30, 245, 246; RGZ 42, 205, 206 f.; RGZ 46, 296, 297; RGZ 88, 14, 16 f.; RGZ 123, 181, 183 ff.; RGZ 123, 187, 188 f.; RGZ 125, 108, 109; RGZ 131, 264, 272; RGZ 132, 398, 399; RGZ 150, 216, 218; BGHZ 15, 113, 115 f.; BGHZ 19, 85, 90 ff.; BGHZ 20, 270, 272; BGHZ 22, 395, 396 ff.; BGHZ 60, 365, 366 ff.; zu anderen öffentlichen Sachen: RGZ 1, 366, 367 (Meeresstrand); RGZ 25, 145, 146 (Kanalanlage); RGZ 32, 237, 238 (öffentliches Gewässer); RGZ 42, 51, 56 ff. (Friedhof); RGZ

- Aufwendungsersatzansprüche nach den Grundsätzen der Geschäftsführung ohne Auftrag, wenn sich das auftragslos durchgeführte Geschäft auf das Eigentum am Straßengrund beziehen lässt;<sup>27</sup>
- Fälle, in denen aus der Eigentümerstellung des Bundes hergeleitet wird, er sei „als Eigentümer“ nach allgemeinen Grundsätzen wie ein Privatmann polizei- oder abgabenrechtlich verpflichtet.<sup>28</sup>

An sich müssten zu den „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ in diesem Sinne schließlich auch die Abwehr von Schadensersatzansprüchen wegen Verkehrssicherungsverletzungen bei Bundesfernstraßen (vgl. § 7 Abs. 4 1. AVVFSr) und die Abwehr von privatrechtlichen (§ 906 Abs. 2 BGB, § 14 Abs. 2 BImSchG) und öf-

fentlich-rechtlichen (Ansprüche aus enteignendem und enteignungsleichem Eingriff) Aufopferrungsansprüchen der Straßenanlieger gezählt werden (siehe hierzu aber unten VI 3 und 4).

2. Die Bedeutung der Differenz zwischen den Grundsätzen des *Biblis-Urteils* und der „Vertretungslösung“ zeigt sich jedoch vor allem bei den Rechtsfolgen: Dies betrifft nicht nur die eher formelle Frage, wie „die Bundesauftragsverwaltung“ in einem Zivil- oder Verwaltungsprozess richtig zu bezeichnen ist.<sup>29</sup> Hiervon hängt etwa auch ab, wer Vertragspartner eines sich auf den Bau einer Bundesfernstraße beziehenden Bauauftrages ist. Davon kann wiederum abhängen, ob die Länder bei der Auftragsvergabe im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung an die Landesvergabegesetze und die dort u. U. normierten Pflichten zur Berücksichtigung bestimmter „vergabefremder“ Kriterien gebunden sind.<sup>30</sup> Die auch materiellrechtliche Bedeutung dieser Frage zeigt sich aber vor allem in rein zivilrechtlichen Zusammenhängen, wie ein Fall des BGH aus dem Jahre 1978 zeigt: Es ging um die Verwendung einer patentgeschützten Erfindung beim Bau einer Bundesfernstraße. Der BGH hielt den Bund für bereichert und damit aus dem insoweit geltenden gemachten Bereicherungsanspruch des Patentinhabers wegen „Eingriffskondition“ (§ 812 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 BGB) für passivlegitimiert. Das Land habe – entsprechend § 7 Abs. 1 1. AVVFSr – als Vertreter des Bundes gehandelt und sei deshalb selbst durch die Patentverletzung nicht bereichert worden.<sup>31</sup> Hieraus ist zu schließen, dass der BGH eine Bereicherung des Landes angenommen hätte, wenn es im eigenen Namen gehandelt hätte. Eine andere materiellrechtliche Frage in diesem Zusammenhang ist z. B., ob die Länder bei der Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche Leistung an sich selbst oder nur Leistung an den Bund verlangen können<sup>32</sup> und ob der in Anspruch genommene Dritte mit befreiender Wirkung nur an das Land oder auch an den Bund leisten kann. Von der Beantwortung dieser Frage hängt wiederum die Form der Abwicklung der Rechtsbeziehungen ab, die entstehen, wenn der Dritte geleistet hat und sich hinterher herausstellt, dass ein Anspruch gar nicht bestand. Findet dann ein Bereicherungsausgleich wegen Leistungskondition gegenüber dem Bund im Zwei-Personen-Verhältnis oder nach den Grundsätzen über den Bereiche-

<sup>26</sup> Fortsetzung

61, 355, 357 (Friedhof); RGZ 64, 137, 138 (öffentliches Gewässer); RGZ 100, 213, 215 (Friedhof); BGHZ 14, 294, 296 (Friedhof); BGHZ 28, 34, 42 (öffentliches Gewässer); BGHZ 33, 230, 231 ff. (Rathaus); BGHZ 44, 27, 28 f. (Meeresstrand); BGHZ 49, 68, 71 (öffentliches Gewässer). Ebenso wird von der Rechtsprechung angenommen, dass der Inhaber des privatrechtlichen Eigentums bei Beschädigung öffentlicher Sachen nach § 823 Abs. 1 BGB auch dann Schadensersatz verlangen kann, wenn durch die schädigende Handlung wirtschaftlich nicht das Eigentum, sondern die sich aus der Widmung ergebende öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit betroffen ist: RGZ 28, 341 ff. (Beschädigung von Schienenanlagen); RGZ 65, 382 ff. (Beschädigung eines Brückenpfeilers); RGZ 73, 8, 12 (Beschädigung des Fahrwassers einer Wasserstraße); BGH, VersR 1958, 285, 286 (Beschädigung von Straßenanlagen); BGHZ 66, 112 ff. (Beschädigung von Autobahnanlagen); BGHZ 76, 216, 217 (Diebstahl von Dokumenten aus Landesarchiv); BGHZ 127, 348 ff. (Beschädigung von Autobahnanlagen); BGH, NJW 2004, 3557 (Beschädigung von Autobahnanlagen). Zu diesen Fragen ausführlich U. STELKENS, Verwaltungsprivatrecht (im Erscheinen), 3 Kap. D II 1 und III 2

<sup>27</sup> So BGH, NJW 1978, 1258 ff.; BGH, NVwZ 2002, 1535, 1537; VGH München, BayVBl. 1970, 67 ff.

<sup>28</sup> Zum Problem der Polizeipflichtigkeit des Bundes als „Zustandsstörer“ wegen seines Eigentums an den Bundesfernstraßen: BVerwG, NVwZ 1999, 509; zum Problem der Abgabepflichtigkeit des Bundes als Eigentümer der Bundesfernstraßen: BVerwG, NVwZ-RR 1998, 130; BGH, NVwZ 2002, 1535, 1537

<sup>29</sup> Hierauf jedoch allein abstellend BARTLSPERGER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 68

<sup>30</sup> Für die Zuständigkeit der Vergabekammern ist in § 18 Abs. 6 VgV jedoch eine den „*Biblis-Grundsätzen*“ entsprechende ausdrückliche Regelung zu Gunsten der Landesvergabekammern getroffen worden.

<sup>31</sup> BGH, GRUR 1979, 48, 50; zur patentrechtlichen Komponente des Falles siehe U. STELKENS, GRUR 2004, 25, 30 ff.

<sup>32</sup> BGHZ 73, 1, 3

rungsausgleich im Drei-Personen-Verhältnis zwischen dem Dritten und dem Land einerseits und zwischen dem Land und dem Bund andererseits statt?<sup>33</sup>

3. Unabhängig von diesen rein zivilrechtlichen Fragen kann die „Vertretungslösung“ mit der hiermit verbundenen Annahme, dass dem Bund bundesfernstraßenbezogene Vermögensmaßnahmen der Länder rechtlich als eigene Maßnahmen zuzurechnen sind, im Einzelfall sogar in Konflikt mit Art. 104a GG treten. Denn auf Grund der „Vertretungslösung“ hat der BGH verschiedentlich angenommen, dass eine Gemeinde, die Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen durchführt, als Geschäftsführer ohne Auftrag für den Bund tätig wird und ihr deshalb unmittelbar gegenüber dem Bund Aufwendersatzansprüche zustehen.<sup>34</sup> Die Zulassung eines solchen „Durchgriffs“ der Gemeinde gegenüber dem Bund „über die Köpfe der Länder hinweg“ ist jedoch eben im Hinblick auf Art. 104a GG nicht unbedenklich. Diese Bestimmung untersagt nämlich nach allgemeiner Auffassung unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Bundesmittel dürfen daher in der Regel nicht „über die Köpfe der Länder hinweg“ an Gemeinden ausgekehrt werden.<sup>35</sup>
4. Diese Problemskizzierungen zeigen, dass es materiellrechtlich einen ganz erheblichen Unterschied machen kann, ob die Länder auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bun-

desfernstraßenverwaltung in Ausübung von Landesstaatsgewalt im eigenen Namen oder im Namen des Bundes (und damit als Bundesorgane) handeln.

#### IV Mögliche Gründe der Differenzierung zwischen „hoheitlichen“ und „vermögensrechtlichen“ Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung

Dies führt zu der Frage, ob es Rechtsgründe gibt, die die uneinheitliche Handhabung vermögensrechtlicher und nicht-vermögensrechtlicher Angelegenheiten gerade bei der Bundesfernstraßenverwaltung rechtfertigen könnten.

##### 1. Vermögensverwaltung als von Art. 90 Abs. 2 GG nicht umfasster Bereich?

Kurz festgestellt werden kann hierzu, dass die unterschiedliche Behandlung sich jedenfalls nicht damit rechtfertigen lässt, dass Art. 90 Abs. 2 GG die Bundesfernstraßenvermögensverwaltung gar nicht erfasst. Das BVerfG hat im Jahre 2000 im „B 75“-Urteil vielmehr eindeutig festgestellt, dass auch die Bundesfernstraßenvermögensverwaltung zur Verwaltung im Sinne des Art. 90 Abs. 2 GG gehört.<sup>36</sup> Dies entsprach auch zuvor nahezu einhelliger Auffassung und der Verwaltungspraxis,<sup>37</sup> wenn auch das Bundesverkehrsministerium in Einzelfall hiervon abzuweichen und jedenfalls bei Privatisierungsfragen eine ungeschriebene Wahrnehmungszuständigkeit kraft Natur der Sache in Anspruch zu nehmen scheint.<sup>38</sup> Insbesondere geht auch § 1 Abs. 1 AVVFSr hiervon aus, nach dem die Bundesauftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen sowohl die Hoheitsverwaltung als auch die Vermögensverwaltung auf dem Gebiete der Bundesautobahnen und Bundesstraßen umfasst. Dies entspricht zudem dem allgemeinen, bereits vom Reichsgericht festgestellten Grundsatz, nach dem eine bestimmte Verwaltungskompetenz im Zweifel auch die Kompetenz beinhaltet, solche vermögensrechtlichen Ansprüche durchzusetzen bzw. abzuwehren, die mit der zugewiesenen Aufgabe in Zusammenhang stehen<sup>39</sup>. Generell lässt die Verwendung des Begriffs „Verwaltung“ in Art. 90 Abs. 2 GG keine Unterscheidung zwischen hoheitlicher und vermögensrechtlicher Tätigkeit zu.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Zu den insoweit notwendigen Differenzierungen siehe U. STELKENS, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 64 ff., 76 ff., 372 ff.

<sup>34</sup> So BGH, NJW 1978, 1258 ff.; BGH, NVwZ 2002, 1535, 1537. Zu den hierdurch entstehenden Problemen vgl. U. STELKENS (Fn. 33), S. 240 ff. m. w. N. Sehr deutlich wird die Problematik auch im Fall von VGH München, BayVBl. 1971, 67 ff. (hierzu U. STELKENS [Fn. 33], S. 254 Fn. 16)

<sup>35</sup> Siehe hierzu U. STELKENS (Fn. 33), S. 36 m. w. N.

<sup>36</sup> BVerfG, 2 BvG 1/96 vom 3. Juli 2000, Abs. 35, <http://www.bverfg.de> = BVerfGE 102, 167, 173; dem folgend: BVerwG, NVwZ-RR 2004, 84

<sup>37</sup> Siehe etwa VGH München BayVBl. 1980, 341, 342; OLG Brandenburg FGPrax 2001, 95, 96; BARTLSPERGER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 66; IBLER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 42; KRÄMER (Fn. 10), Kap. 2 Rn. 28.63; MARSCHALL/GUDAT (Fn. 11), § 1 1. AVVFSr Rn. 1; a. A. (nur) MAUNZ, in: MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Loseblatt, Art. 90 Rn. 31 (Bearbeitung 1962)

<sup>38</sup> Hiervon berichten POXLEITER/GEYER (o. Fußn. 10), S. 27, 29

## 2. Bedeutung der Regelung des Art. 104a Abs. 2 GG

- a) Wie der historische Exkurs gezeigt hat, hat das Reichsgericht die Geltung der „Vertretungslösung“ bei den Vorläufern der Bundesauftragsverwaltung aber auch damit begründet, dass das Reich Kostenträger war. Dieser Gedanke des „Wer bezahlt, bestellt“ mag auch heute noch verwaltungspolitisches Motiv für den Bund sein, an der „Vertretungslösung“ in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung festzuhalten. Dem heutigen Entwicklungsstand der „Verwaltungsorganisationsrechtswissenschaft“ entspricht diese Argumentationsweise jedoch nicht. Es ist vielmehr anerkannt, dass zwischen interner Kostenlastverteilung und nach außen wirkender Verwaltungskompetenzverteilung zu

trennen ist. Daher ist bei der Frage, welcher Verwaltungsträger aus vermögensrechtlichen Ansprüchen berechtigt und verpflichtet ist, in der Regel an die Verwaltungskompetenz und nicht an die Kostenträgerschaft anzuknüpfen<sup>41</sup>. Dies gilt auch dann, wenn der aufgabenwahrnehmende Verwaltungsträger unmittelbar auf Rechnung des aufgabenfinanzierenden Verwaltungsträgers handelt.<sup>42</sup> Das konkret gewählte Fremdmittelbewirtschaftungsverfahren erlaubt keine Rückschlüsse auf das Bestehen einer bestimmten Verwaltungsorganisationsform.<sup>43</sup>

- b) Das hat der BGH schon in einem Urteil vom 4. Juni 1959 festgestellt: Hier machte der Bund gegenüber dem jahrelang für tot gehaltenen Vater eines Kindes, dem die zuständige Landesbehörde eine Waisenrente nach Kriegsopferversorgungsrecht gezahlt hatte, Aufwendungsersatzansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag (§ 670 i. V. m. § 683 Satz 1 BGB) geltend. Nach der damaligen Fassung des Art. 120 GG wurde die Kriegsfolgenlastenverwaltung von den Ländern als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG) auf Rechnung des Bundes durchgeführt. Zur Frage, ob der Bund Inhaber des geltend gemachten Anspruchs sein kann, führte der BGH aus:

„[Der Bund] leitet den Anspruch aus einem mit der Kriegsopferversorgung zusammenhängenden Sachverhalt her. [...]. Die Aufwendungen hierfür hat nach Art. 120 GG der Bund zu tragen [...]. Die angeführte Regelung bezieht sich nur auf das Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Sie besagt jedoch nichts darüber, wer im Einzelfalle nach außen Anspruchsberechtigter oder -verpflichteter ist. Insoweit ist die Vorschrift des Art. 83 GG maßgebend. [...] Danach ist es Sache der Länder, die Einnahmen und Ausgaben zu verwalten. Ihnen obliegt es auch, in eigener Zuständigkeit darüber zu befinden, ob von einem Rückforderungsrecht Gebrauch gemacht werden soll. Erst aus ihren hierauf gerichteten Maßnahmen können sich Einnahmen ergeben, die sie [...] an den Bund abzuführen haben. Demgemäß steht im Außenverhältnis nur ihnen und nicht dem Bund ein Rückforderungsanspruch [...] zu. [...]

<sup>39</sup> Vgl. nur RGZ 15, 37, 39; RGZ 20, 148, 153 f.; RGZ 35, 13, 14; BGHZ 30, 162, 164 f.; BGHZ 73, 1, 3; OLG Düsseldorf, VergabeR 2001, 226, 228 f.; NZBau 2003, 400, 402; GURLIT, Verwaltungsvertrag und Gesetz, 2000, S. 250; NICOLAUS, NVwZ 2003, 929, 930 f.

<sup>40</sup> VGH München BayVBl. 1980, 341, 342, BARTLSPERGER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 66

<sup>41</sup> Zu den Verwaltungsorganisationsformen bei (teilweiser) Fremdfinanzierung vgl. die Beispiele bei U. STELKENS (Fn. 33), S. 44 ff.

<sup>42</sup> Der Fremdmittelbewirtschaftungsform hatte insbesondere das Reichsgericht Bedeutung für die Ausgestaltung der Wahrnehmungskompetenz zugemessen: So verstand es die Organisation der Reichszollverwaltung unter Geltung der Reichsverfassung von 1871 durchaus ähnlich, wie heute die Bundesauftragsverwaltung verstanden wird (vgl. RGZ 5, 34, 43). Entscheidend für die Annahme, die Länder handelten bei der Zollerhebung im eigenen Namen, war dabei vor allem, dass die Einnahmen und Ausgaben der Zollverwaltung haushaltsrechtlich den Haushalt der Bundesstaaten durchliefen und erst nach Durchführung eines Abrechnungsverfahrens zwischen den Bundesstaaten und dem Reich durchgeführt wurde (vgl. hierzu U. STELKENS [Fn. 33], S. 128 f. m. w. N.). Ähnlich wie die Verteilung der Verwaltungskompetenzen bei der Zollverwaltung verstand das Reichsgericht auch die Verwaltungsorganisation bei der Verwaltung der Reichsstempelsteuer, so dass es z. B. betreffend die Rückerstattungsansprüche für zu Unrecht erhobene Reichsstempelsteuer die Bundesstaaten und nicht das ertragszuständige Reich als passiv legitimiert ansah: RGZ 11, 65, 75 f.; RGZ 11, 96, 97 f.; RGZ 76, 15, 17; vgl. auch RGZ 11, 93, 94: Hiernach wurde das Reich auch dann nicht durch die für die Erhebung von Stempelsteuerabgaben zuständigen bundesstaatlichen Behörden vertreten, wenn es (zu Unrecht) auf Erstattung zu Unrecht erhobener Stempelsteuerabgaben verklagt wird.

<sup>43</sup> U. STELKENS (Fn. 33), S. 51 ff. (dort auch zu den technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten bei Fremdmittelbewirtschaftung)

Die Klägerin ist demgegenüber der Ansicht, dass sich die [...] auf die Zuständigkeit der Länder hinweisenden Bestimmungen nur auf das *hoheitsrechtliche* Handeln in Angelegenheiten der Kriegsopferversorgung beziehen. Für die sich in diesem Zusammenhang ergebenden *privatrechtlichen* Ansprüche komme es, so meint sie, darauf an, ob die Eingänge wirtschaftlich dem Bund oder den Ländern zustehen. [...]

Für diese Unterscheidung fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Klageforderung entspringt aus einer Tätigkeit des Versorgungsamtes, die der Erfüllung der ihm als Landesbehörde zugewiesenen eigenen Aufgaben diene. Dann ist es [...] auch seine Sache, in dieser Eigenschaft als Landesbehörde die zur Verwirklichung notwendigen Maßnahmen durchzuführen. [...] Das Gesetz macht jedenfalls insoweit keinen Unterschied.“<sup>44</sup>

Entsprechende Grundsätze sind in einer Entscheidung aus dem Jahre 1983 vom BVerwG auch für die Bundesfernstraßenverwaltung für maßgeblich erachtet worden.<sup>45</sup> Aus Art. 104a Abs. 2 GG lässt sich daher keine rechtliche Begründung für die Geltung der Vertretungslösung herleiten.

### 3. Bedeutung des Art. 90 Abs. 1 GG

- a) Eine Rechtfertigung, die „Vertretungslösung“ bei der Bundesfernstraßenvermögensverwaltung heranzuziehen, könnte sich aber aus Art. 90 Abs. 1 GG ergeben. Denn eine strikte Anwendung der „Biblis-Grundsätze“ scheint hier zur Folge zu haben, dass die Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche unmöglich wird, die mit dem Eigentum des Bundes am Straßengrund zusammenhängen. Denn wie sollen die Länder im eigenen Namen und in Ausübung von Landesstaatsgewalt Ansprüche durchsetzen können, die nach zivilrechtlichen Grundsätzen dem Bund als Eigentümer zustehen?

Wenn z. B. das Eigentum am Straßengrund von einem Dritten beschädigt wird, ist nach rein zivilrechtlichen Grundsätzen Inhaber des Anspruchs aus § 823 Abs. 1 BGB allein der Bund als Eigentümer. Entsprechendes gilt z. B. für Abwehransprüche nach § 1004 BGB. Wie sollen die Länder die ihnen durch Art. 90 Abs. 2 GG übertragene Aufgabe, diese Ansprüche im eigenen Namen durchzusetzen, erfüllen können, wenn ihnen als Nichteigentümern diese Ansprüche gar nicht zustehen? Wie soll der Bund „an sein Recht“ kommen, wenn es die Länder materiellrechtlich nicht durchsetzen können, dem Bund aber für die Anspruchsdurchsetzung durch eigene Behörden die Zuständigkeit fehlt? Es liegt daher durchaus nahe, zur Umgehung dieser Probleme, die „Biblis-Grundsätze“ in solchen Fällen zu „vergessen“ und eine Konstruktion zu wählen, nach der die Länder nur als Vertreter des Bundes dessen Ansprüche durchsetzen.<sup>46</sup> In zahlreichen Urteilen hat der BGH diese Linie auch verfolgt.<sup>47</sup>

- b) Klar ist allerdings, dass sich unter Berufung auf das Eigentum des Bundes an den Bundesfernstraßen unmittelbar nicht rechtfertigen lässt, weshalb auch für die Vergabe öffentlicher Aufträge die „Vertretungslösung“ gelten soll. Bezieht man jedoch den Ausgangspunkt der Argumentation, mit der das Reichsgericht 1888 begründet hatte, dass die Landesmilitärverwaltungen bei der Verwaltung des stehenden Heeres als Vertreter des Reiches gehandelt hatten, in die Überlegungen mit ein, lässt sich auch hierfür eine Rechtfertigung finden: Dieser Ausgangspunkt war die Feststellung gewesen, dass das Reich Eigentümer aller derjenigen Gegenstände war, die die Militärverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigte, und sich hieraus „ohne weiteres“ ergäbe, dass das Reich bei Prozessen über eigentumsrechtliche Ansprüche auch der richtige Kläger und Beklagte sei. Und hieraus folgerte es dann, dass Entsprechendes auch für Forderungen und Verpflichtungen der Militärverwaltung gelten müsse. Damit ist eine „Argumentationskette“ gefunden, mit der auch heute noch die Geltung der „Vertretungslösung“ für die vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung – unter Einschluss der Vergabe öffentli-

<sup>44</sup> BGHZ 30, 162, 164 f. (Hervorhebungen im Original)

<sup>45</sup> BVerwG, NVwZ 1983, 471

<sup>46</sup> So deutlich BARTLSPERGER (Fn. 7), Art. 90 Rn. 68

<sup>47</sup> Siehe z. B. BGHZ 62, 186, 190 f.; BGHZ 80, 1, 7; BGHZ 127, 348 ff.; ebenso OLG Brandenburg, FGPrax 2001, 95 f.; vgl. ferner die Nachw. bei NICOLAUS, NVwZ 2003, 929

cher Aufträge – gerechtfertigt werden könnte.<sup>48</sup>

- c) Deutlich wird dabei aber, dass das Problem der Wahrnehmungskompetenz bei der Bundesfernstraßenverwaltung in vermögensrechtlichen Angelegenheiten nicht eigentlich ein typisches Problem gerade der Bundesauftragsverwaltung ist. Es kann sich auch bei Landesauftragsverwaltung<sup>49</sup> stellen. Es ist aber noch nicht einmal typisches Problem der Auftragsverwaltung, sondern stellt sich bei allen Verwaltungsorganisationsformen, bei denen die Eigentümerstellung und die Zuständigkeit zur Durchsetzung und Abwehr vermögensrechtlicher Ansprüche im Verhältnis nach außen auf verschiedene Verwaltungsträger verteilt sind, wie dies etwa auch bei kommunalrechtlicher Mischverwaltung vorkommt.
- d) Darüber hinaus wird erkennbar, dass Angelpunkt der Frage, wie die Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Bundesfernstraßenverwaltung in vermögensrechtlichen Angelegenheiten ausgestaltet ist, letztlich die materiellrechtliche Frage ist, ob tatsächlich der Bund und nicht die Länder Inhaber solcher Ansprüche sind, die mit dem Eigentum am Straßengrund zusammenhängen. Anders formuliert: Wenn nach materiellem Recht wegen Art. 90 Abs. 2 GG anzunehmen wäre, dass den Ländern (auch) die ausschließliche Befugnis zustände, die Ansprüche im eigenen Namen durchzusetzen und abzuwehren, die mit dem Eigentum am

Straßengrund zusammenhängen, ließe sich für die Beibehaltung der den Grundsätzen des Biblis-Urteils widersprechenden „Vertretungslösung“ generell keine Rechtfertigung mehr finden; die ständige Verwaltungspraxis, nach der in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung die Länder in Vertretung des Bundes handeln, wäre nicht nur verfehlt, sondern auch verfassungswidrig.<sup>50</sup>

## V Vorrang des Zivilrechts oder Vorrang des Verwaltungsorganisationsrechts?

1. Diese Frage aufzuwerfen erscheint allerdings als erstaunlich, da die materielle Rechtslage in diesen Fällen doch eindeutig scheint: Anspruchsberechtigt ist nach Zivilrecht der „Eigentümer“, und Eigentümer der Bundesfernstraßen ist nun einmal ausschließlich der Bund. Eindeutig ist nach der Rechtsprechung des BVerfG aber auch, dass die Vermögensverwaltung bei der Bundesfernstraßenverwaltung zu den von den Ländern nach Art. 90 Abs. 2 GG im Auftrage des Bundes zu verwaltenden Angelegenheiten gehört und diese Auftragsverwaltung im Verhältnis zu Dritten eben im eigenen Namen stattfindet. Es liegt also mithin eine Diskrepanz zwischen dem Zivilrecht und dem Verwaltungsorganisationsrecht vor. Damit geht es letztlich um die Frage, ob im Einzelfall dem Zivilrecht oder dem Verwaltungsorganisationsrecht der Vorrang einzuräumen ist.
2. Räumt man dem Zivilrecht den Vorrang ein, kommt man nahezu zwangsläufig zur „Vertretungslösung“ der 1. AVVFStr. Wie sähe die Rechtslage jedoch aus, wenn man dem Verwaltungsorganisationsrecht den Vorrang einräumen würde? Dann wäre Art. 90 Abs. 2 GG im Wege der Auslegung zu entnehmen, dass er den Ländern nicht nur die Zuständigkeit zuweist, solche vermögensrechtlichen Ansprüche im eigenen Namen abzuwickeln, aus denen nach dem zivilrechtlichen Vermögensrecht allein der Bund berechtigt oder verpflichtet wäre, sondern dass er ihnen auch die Gläubiger- und Schuldnerstellung aus diesen Ansprüchen materiellrechtlich zuweist. Den Ländern (und nicht dem Bund) würden also z. B. die Ansprüche wegen Verletzung oder Störung des Eigentums an Autobahnanlagen zustehen, obwohl sie

<sup>48</sup> Die Anwendbarkeit dieser „Argumentationskette“ auf den Fall der Bundesfernstraßenverwaltung ließe sich noch mit dem Argument untermauern, der Entstehungsgeschichte des Art. 90 Abs. 1 GG lasse sich entnehmen, dass mit der Zuweisung des Eigentums an den Bund zugleich festgelegt werden sollte, dass er die Kosten der Bundesfernstraßenverwaltung zu tragen hat (so HAUN [Fn. 7], S. 46; WOLST [Fn. 19], S. 52 f.), sodass gerade deshalb aus Art. 90 Abs. 1 GG geschlossen werden könnte, der Bund müsse – entgegen den oben bei IV 2 dargestellten Grundsätzen – auch aus allen vermögensrechtlichen Ansprüchen, die in Zusammenhang mit der Bundesfernstraßenverwaltung stehen, berechtigt und verpflichtet sein.

<sup>49</sup> Zu einem Beispiel aus dem Bereich der landesrechtlich angeordneten Auftragsverwaltung (Verwaltung landeseigener Grundstücke, die Hochschulzwecken dienen, durch Hochschule als Auftragsangelegenheit): BGH, LKV 2002, 48

<sup>50</sup> So NICOLAUS, NVwZ 2003, 929 ff.; in diese Richtung wohl auch HAUN (Fn. 7), S. 49 f.

selbst nicht verletzte oder gestörte Eigentümer sind. Ebenfalls wären ausschließlich sie (und nicht der Bund) Schuldner etwaiger Ansprüche von Straßenanliegern aus § 1004 BGB. Art. 90 Abs. 2 GG würde bei dieser Sichtweise also nicht nur eine Vertretungsbefugnis oder eine Prozess-Standschaft der Länder für den Bund begründen, sondern den Ländern die Rechte und Pflichten als eigene Rechte und Pflichten zuweisen, die bei ausschließlicher Geltung des Zivilrechts dem Bund als zivilrechtlichem Eigentümer des Straßengrundes zustünden und von ihm zu beachten wären. Trotz Art. 90 Abs. 1 GG wäre also im Außenverhältnis nicht der Bund, sondern das jeweils für die Verwaltung der fraglichen Bundesfernstraße zuständige Land als Eigentümer der Straße zu behandeln. Dem privatrechtlichen Eigentum des Bundes käme demnach nur dann auch im Außenverhältnis wieder Bedeutung zu, wenn eine Bundesfernstraße eingezogen wird (§ 2 Abs. 4 FStrG) und damit aus dem Anwendungsbereich des Art. 90 Abs. 2 GG hinausfällt.

3. Mit der Darlegung der Rechtslage bei einem angenommenen Vorrang des Verwaltungsorganisationsrechts gegenüber dem Privatrecht ist jedoch natürlich noch nicht geklärt, dass das Verwaltungsorganisationsrecht gegenüber dem Privatrecht auch Vorrang entfaltet. Eine ausdrückliche Vorrangregel sucht man insoweit vergeblich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bereits unter der Geltung der Reichsver-

fassung von 1871, insbesondere während der Vorarbeiten zum BGB, das Problem eines Spannungsverhältnisses zwischen Verwaltungsorganisationsrecht einerseits und Zivilrecht andererseits gesehen wurde. Dabei setzte sich die Ansicht durch, dass es nicht Aufgabe des Zivilrechts sei, die Gestaltungsspielräume des Verwaltungsorganisationsrechts zu beschränken. Nach der Konzeption des Reichsgesetzgebers sollte der Regelungsanspruch des BGB und des Privatrechts also generell nicht in das Verwaltungsorganisationsrecht hineinreichen. Das BGB sollte der Schaffung neuer Verwaltungsorganisationsformen nicht entgegenstehen.<sup>51</sup> Dass diese Konstellation in den Gesetzesmaterialien zum BGB nicht ausdrücklich angesprochen wird,<sup>52</sup> dürfte angesichts des eher rudimentären Entwicklungsstands der Verwaltungsorganisationsrechtswissenschaft zur damaligen Zeit bedeutungslos sein.

4. Bestätigt wird dieser Vorrang des Verwaltungsorganisationsrechts gegenüber dem Zivilrecht gerade im vorliegenden Zusammenhang auch von fast allen Landesstraßengesetzen. Mit Ausnahme der Straßengesetze Berlins und Hamburgs enthalten sie alle eine Bestimmung, nach der im Fall des Auseinanderfallens von Straßeneigentum und Straßenbaulast dem Straßenbaulastträger die Ausübung der Rechte und Pflichten des Eigentümers in dem Umfang zusteht, wie dies die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erfordert.<sup>53</sup> Diese Bestimmungen –, deren Verfassungskonformität nie bezweifelt wurde – sehen damit ausdrücklich vor, dass im Verhältnis zu Dritten nicht der Inhaber des privatrechtlichen Eigentums, sondern der Straßenbaulastträger als Eigentümer zu behandeln ist – und setzen damit voraus, dass trotz der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes für das Privatrecht sogar der Landesgesetzgeber die materiellrechtliche Anspruchsberechtigung und -verpflichtung aus privatrechtlichen Ansprüchen entsprechend der Zuständigkeitsordnung verschieben kann. Dies muss natürlich erst recht auch für den Verfassungsgeber gelten.

<sup>51</sup> U. STELKENS, VerwArch 94 (2003), S. 48, 49 (m. w. N.)

<sup>52</sup> So heißt es etwa in den Protokollen (S. 1210 ff., zit. nach MUGDAN [Hrsg. und Bearb.], Die gesammten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich – Band I: Einführungsgesetzbuch und Allgemeiner Theil, 1899, I, S. 670 f.), dass das bürgerliche Recht, „jedes vom öff. Recht geschaffene Rechtssubjekt als solches anzuerkennen und die vom öff. Rechte für solche Rechtssubjekte gegebene Daseinsordnung sowie die in ihrer Verfassung geregelte Vertretung als maßgebend geltend zu lassen hat“.

<sup>53</sup> Baden-Württemberg: § 12 Abs. 1 StrG; Bayern: § 13 Abs. 1 BayStrWG; Brandenburg: § 13 Abs. 4 BbgStrG; Hessen: § 13 Abs. 1 Hessisches Straßengesetz; Mecklenburg-Vorpommern: § 19 Abs. 1 StrWG – MV; Niedersachsen: § 13 Abs. 4 NStrG; Nordrhein-Westfalen: § 11 Abs. 5 StrWG NRW; Rheinland-Pfalz: § 33 Abs. 1 LStrG; Saarland: § 11 Abs. 1 Saarländisches Straßengesetz; Sachsen: § 13 Abs. 4 SächsStrG; Sachsen-Anhalt: § 13 Abs. 4 StrG LSA; Schleswig-Holstein: § 18 Abs. 1 StrWG; Thüringen: § 13 Abs. 4 Thüringer Straßengesetz. Vorbild dieser Regelungen war § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. März 1934 (RGBl. I, 243)

## VI Unklarheiten in der Rechtsprechung

1. Gezeigt wurde bisher nur, wie aus der Sicht der „reinen Lehre“ die Vorgaben des Biblis-Urteils mit den Vorgaben des Zivilrechts auch bei der

Bundesfernstraßenvermögensverwaltung zu harmonisieren sind mit der Folge, dass die den „Biblis-Grundsätzen“ widersprechende „Vertretungslösung“ des § 7 Abs. 1 1. AVVFStr aufzugeben wäre. Nun führt wissenschaftliche Kritik allein jedoch natürlich noch nicht zu einer Änderung der Verwaltungspraxis. Dies vermag nur eine Rechtsprechungsänderung zu erreichen. Eine solche zu erhoffen erscheint aussichtslos, nachdem der BGH, wie schon mehrfach erwähnt, erst im Jahre 2002 festgestellt hat, die „Vertretungslösung“ werde der Verwaltungskompetenz der Länder nach Art. 90 Abs. 2 GG hinreichend gerecht.<sup>54</sup> Allerdings sollte die Bedeutung dieses Urteils vielleicht auch nicht überschätzt werden: Denn es gibt durchaus auch Ansätze in der Rechtsprechung, die eher der hier favorisierten Lösung zuneigen.

2. So hat der BGH in einem Urteil vom 14. November 1978 eine Alternativlösung zur „Vertretungslösung“ entwickelt. Es ging um Schadensersatz wegen Zerstörung einer Sirenenanlage, deren Eigentümer der Bund war, die aber auf Grundlage des Art. 87b Abs. 2 GG von einer Gemeinde im Wege der „weitergeleiteten“ Bundesauftragsverwaltung verwaltet wurde. Nach Zivilrecht wäre dennoch natürlich nur der Bund als Eigentümer aus § 823 Abs. 1 BGB anspruchsberechtigt gewesen. Dennoch bejahte der BGH in diesem Urteil die Zuständigkeit der Gemeinde für die gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs. Sie könne diesen Anspruch im eigenen Namen durchsetzen und darüber hinaus auch Leistung an sich verlangen:

„Gerade der Umstand, dass die Länder und Gemeinden, soweit sie im Rahmen der Auftragsverwaltung tätig werden, nicht als Organe oder ‚Verwaltungsgehilfen‘ des Bundes handeln, sondern eigene, wenn auch übertragene Verwaltung ausüben [...] und daher keine bloßen ‚Organ-Mandatäre‘ des Bundes darstellen, muss auch dazu führen, ihnen kraft unmittelbaren Verfassungsrechts die Verfolgung von Ansprüchen zuzuerkennen, die in Zusammenhang mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben stehen; ihnen ist, wie aus dem Gesamthalt von Art. 85 GG geschlossen werden muss, verfassungsrechtlich hierfür die Kompetenz als Folge der föderalistischen Gesamtstruktur der Bundesrepublik übertragen. Es kann daher im Streitfall nicht

entscheidend sein, dass kraft ausdrücklicher Regelung die durch den Brand zerstörte Alarmanlage im Eigentum des Bundes stand. Die Übertragung der Erfüllung von originären Bundesaufgaben im Bereiche des Zivilschutzes auf die Gemeinden und demnach auf die Klägerin beinhaltet notwendigerweise auch die Übertragung der Befugnis zur eigenen Geltendmachung von Ersatzansprüchen, die sich aus der Beschädigung von Zivilschutzeinrichtungen ergeben. Denn auch die Verfolgung solcher Ansprüche stellt einen Akt der Verwaltung dar, die vom Bund entsprechend grundgesetzlicher Ermächtigung (Art. 87b Abs. 2 GG) übertragen wurde.

Daraus ergibt sich die Sachlegitimation der Klägerin, die mit der Verfolgung des Ersatzanspruches in der Art einer verfassungsrechtlich begründeten Prozessstandschaft die ihr [...] übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Wollte man der Auffassung der Revision folgen, so bedeutete dies im Ergebnis das Herausbrechen eines Teiles der übertragenen Aufgaben zugunsten einer unmittelbaren Bundeszuständigkeit. [...]. Insbesondere würde es auch zu ganz sachwidrigen Verwaltungserschwerungen führen, wenn man der Gemeinde etwa nur das Recht zugestehen wollte, im eigenen Namen Leistung an die Bundesrepublik zu verlangen“.<sup>55</sup>

Dieses Urteil ist später bestätigt worden, und zwar für den Fall, dass sich ein Auseinanderfallen von Eigentum und Zuständigkeit zur Anspruchsdurchsetzung aus Landesrecht ergibt.<sup>56</sup> Auch hat der BGH in einer Entscheidung vom 14. September 2004 die Heranziehung dieser Konstruktion selbst in dem Fall nicht beanstandet, in dem ein Land – entgegen § 7 Abs. 1 1. AVVFStr – Schadensersatzansprüche aus § 823 Abs. 1 BGB wegen Beschädigung von Autobahnanlagen im eigenen Namen geltend gemacht hatte.<sup>57</sup> In diesen Entscheidungen wird

<sup>54</sup> BGH, NVwZ 2002, 1535, 1537

<sup>55</sup> BGHZ 73, 1, 2 f.; die Konstruktion einer Prozessstandschaft der Länder für den Bund bei Bundesauftragsverwaltung übernehmend: BVerwG, NVwZ-RR 2004, 84

<sup>56</sup> BGH, LKV 2002, 48

<sup>57</sup> BGH, NJW 2004, 3557 (insoweit Bestätigung von LG Kaiserslautern, DAR 2004, 275)

damit durchaus ein Primat des Verwaltungsorganisationsrechts gegenüber dem Zivilrecht anerkannt. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die dort vertretene „Prozessstandschaftslösung“ das Problem nur vordergründig löst: So geht der BGH in dem Urteil vom 14. November 1978 zwar davon aus, dass die Gemeinde aus dem geltend gemachten Schadensersatzanspruch Leistung an sich verlangen kann. Er lässt aber z. B. offen, ob der Schädiger auch an den Bund mit befreiender Wirkung leisten kann und wer Leistungsempfänger i. S. d. § 812 Abs. 1 BGB ist. Deutlich wird aber, dass die Wahrnehmungskompetenz nicht davon abhängen kann, ob eine bestimmte Anlage dem Bund übereignet wird oder ob eine solche Eigentumsübertragung unterbleibt.

3. Mehr noch als die soeben behandelten Urteile entspricht den „Biblis-Grundsätzen“ die Rechtsprechung zu der Frage, wer für Verkehrssicherungsverletzungen bei Bundesfernstraßen haften muss. Obwohl die Verpflichtung zur Verkehrssicherung (auch) öffentlicher Sachen ursprünglich aus der zivilrechtlichen Eigentümerstellung hergeleitet wurde,<sup>58</sup> hielt bereits das Reichsgericht nicht den Eigentümer des Straßengrundes, sondern den Verwaltungsträger für verkehrssicherungspflichtig, der für die Verwaltung der Straße zuständig war und damit den tatsächlichen Verkehr auf der Sache eröffnet hatte.<sup>59</sup> Der BGH ist dem gefolgt<sup>60</sup> und hat hieraus in einem Urteil vom 30. September 1954 geschlossen, dass diese Grundsätze auch im Rahmen der Bundesfernstraßenverwaltung gelten: Nicht der Bund als zivilrechtlicher Eigentümer hatte für Verkehrssicherungspflichtverletzungen, sondern das Land, weil es tatsächlich zur Beachtung der Verkehrssicherungspflicht (im eigenen Namen) verpflichtet sei.<sup>61</sup>
4. Allerdings ist sogleich wieder einzuräumen, dass die Rechtsprechung eher von einem Vorrang des Zivilrechts gegenüber dem Verwaltungsorganisationsrecht ausgeht, soweit Anlieger von Bundesfernstraßen wegen Straßenbauarbeiten oder Verkehrsimmissionen Schutzmaßnahmen oder Entschädigung nach (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) Aufopferungsgrundsätzen verlangen. Seit einem Urteil aus dem Jahre 1959 hält der BGH hier den Bund für anspruchspflichtig, wobei schlicht dessen Eigentümerstellung betont wurde.<sup>62</sup> In Fortentwicklung dieser Rechtsprechung hat der

BGH jedoch 1967 – eher entsprechend den „Biblis-Grundsätzen“ angenommen –, neben dem Bund sei auch das Land zur Entschädigung wegen solcher Eigentumsbeeinträchtigungen verpflichtet, die auf Straßenbaumaßnahmen zurückzuführen seien. Der BGH ging dabei davon aus, für die Frage, wer Schuldner solcher Entschädigungsansprüche sei, sei maßgeblich, wer durch die Straßenbaumaßnahmen „begünstigt“ werde. Weiter führte er aus:

„Als Begünstigte sind in gleicher Weise die Bundesrepublik und das beklagte Land anzusehen [...]. Der Bund ist begünstigt als Eigentümer der Autobahnen und des Autobahngeländes und als Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen [...]. Daneben ist auch das beklagte Land begünstigt; denn durch den Autobahnbau wurde eine *ihm* obliegende Aufgabe erfüllt. Dass der Bund Träger der Straßenbaulast ist, bedeutet nicht, dass auch die tatsächliche Durchführung und Leitung der Bauarbeiten in seinen Händen liege. Vielmehr ist der Bund im Wesentlichen auf die Bereitstellung der Haushaltsmittel, auf die Möglichkeit, allgemeine und besondere Verwaltungsvorschriften zu erlassen und Weisungen zu erteilen, beschränkt. Im Übrigen liegt die sich auf den Bau der Bundesstraßen beziehende

<sup>58</sup> Vgl. RGZ 54, 53, 59

<sup>59</sup> RGZ 55, 24, 27 (Verkehrssicherungspflicht für Gemeindestraße obliegt Gemeinde als „Eigentümerin und Unterhaltspflichtiger“); RGZ 84, 86, 88 (dass nach maßgeblichen Landesrecht nur öffentliches Eigentum an öffentlichen Wegen bestehe, sei für privatrechtliche Verkehrssicherungspflicht des Wegeunterhaltungspflichtigen ohne Bedeutung); RGZ 102, 6, 7 (Verkehrssicherungspflicht für Schulgebäude ergebe sich für Gemeinden sowohl aus ihrer Eigentümerstellung wie aus Regeln über Schulbaulast); RGZ 106, 340, 342 (Verkehrssicherungspflicht für Wasserstraße ergebe sich allein aus Eröffnung des Verkehrs); RGZ 118, 91, 94 („Dass neben dem Eigentümer, der einem andern die Benutzung seines Grundstückes oder eines Teils davon überlässt, auch der Benutzer dort einen Verkehr eröffnen kann und deshalb für die Verkehrssicherheit haftbar gemacht werden kann, ist [...] anerkannt [...]“); RGZ 136, 228, 230 (Eigentum sei unerheblich, allein die Öffnung des tatsächlichen Verkehrs sei entscheidend)

<sup>60</sup> BGHZ 9, 373, 382 ff.; BGHZ 14, 83 ff.

<sup>61</sup> BGHZ 16, 95, 97 ff.; hieran hält die Rechtsprechung bis heute fest, siehe hierzu OSSENBÜHL, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 29 ff.; nicht ganz klar jedoch OLG Koblenz, NVwZ-RR 2004, 322, 323 (Haftung der Länder nur nach Maßgabe des § 838 BGB)

<sup>62</sup> BGHZ 29, 314, 319

Verwaltungstätigkeit in den Händen der Länder, denen diese Aufgabe bereits durch Art. 90 GG übertragen worden ist [...]. Daraus ergibt sich, dass mit dem – durch eine Behörde des Landes beaufsichtigten – Bau der Autobahn auch eine Aufgabe des Landes wahrgenommen wurde, sodass auch das Land als durch den Autobahnbau begünstigt anzusehen ist.“<sup>63</sup>

Diese Rechtsprechung wird bis heute nicht in Frage gestellt.<sup>64</sup>

5. Bereits dieser kurze Rechtsprechungs-Überblick macht deutlich, dass in Zusammenhang mit der Wahrnehmungskompetenz für vermögensrechtliche Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung entgegen dem ersten Anschein keine gefestigte und einheitliche Rechtsprechung besteht. Der Verdacht liegt nahe, dass sich der BGH insbesondere bei der Auswahl zwischen „Vertretungs“- und „Prozessstandschaftslösung“ allein am vorherigen Verhalten von Kläger und Beklagten ausrichtet, um an dieser Frage, die er allein als formelles Problem ansieht, Klagen nicht scheitern zu lassen. Für die Verwaltungspraxis befriedigende Vorgaben sind dies allerdings nicht.
6. Diese Rechtsprechungs-Unklarheiten werfen zudem verfassungsrechtliche Probleme auf, die über die Frage hinausreichen, auf welche Weise die Länder Bundesauftragsangelegenheiten zu erfüllen haben: Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 15. Juli 2003 zu den Verwaltungszuständigkeiten in Zusammenhang mit der Verlegung neuer Telekommunikationsleitungen als allgemeinen Grundsatz aufgestellt, der Gesetzgeber müsse bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten die Grundsätze der Normenklarheit und der Widerspruchsfreiheit beachten, auch um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in denen ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen und eine Aushöhlung des Grundsatzes des Art. 30 GG zu verhindern.<sup>65</sup> Schon dies dürfte auch jenseits der Besonderheiten der Bundesauftragsverwaltung in den hier interessierenden Fällen verbieten, je nach Einzelfall den „Biblis-Grundsätzen“, der „Vertretungslösung“ oder der letztlich dazwischen liegenden „Prozessstandschaftslösung“ zu folgen. Das verfassungsrechtliche Gebot der Klarheit der Kompetenzverteilung verlangt nach einer einheitlichen Lösung. Insoweit ist beson-

ders misslich, dass ein „echtes“ Grundsatzurteil insbesondere des BGH zu dieser Frage fehlt. Das mehrfach erwähnte Urteil des BGH vom 18. Juli 2002 ist kein solches Grundsatzurteil, weil es mit keinem Wort auf das Problem der Vereinbarkeit der von ihm postulierten „Vertretungslösung“ mit den Grundsätzen des Biblis-Urteils und der vom BGH ebenfalls vertretenen „Prozessstandschaftslösung“ eingeht.

7. Dies zeigt ein Weiteres: Der Verfassungsgrundsatz der Klarheit der Zuständigkeitsverteilung würde die Wahl der „Vertretungslösung“ für sich allein noch nicht ausschließen, wenn sie denn konsequent durchgehalten würde. Was heißt aber konsequentes Durchhalten im vorliegenden Zusammenhang? Reicht hierzu aus, dass der „Vertretungslösung“ konsequent in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ der Bundesfernstraßenverwaltung gefolgt wird, während im hoheitlichen Bereich die „Biblis-Lösung“ herangezogen wird? Lässt sich vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gebots klarer Kompetenzzuordnung tatsächlich in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise die hoheitliche von der vermögensrechtlichen Bundesfernstraßenverwaltung abgrenzen?<sup>66</sup> Spielt bei dieser Abgrenzung etwa eine Rolle, ob ein bestimmter im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung geschlossener Vertrag öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsnatur ist? – Letzteres ist z. B. gerade in Zusammenhang mit den verschiedenen Privatisierungsmodellen bei der Bundesfernstraßenverwaltung völlig umstritten.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> BGHZ 48, 98, 107 f. (Hervorhebung im Original)

<sup>64</sup> Vgl. BGHZ 49, 148, 150; BGHZ 54, 384, 387; BGHZ 97, 114, 126; BGHZ 97, 361 (stillschweigend); siehe auch BGHZ 64, 220, 225, wo eine Gemeinde zu einer Entschädigung wegen Verkehrslärmbeeinträchtigung durch eine Ortsdurchfahrt einer Bundesfernstraße verpflichtet gehalten wird. Dies lässt sich mit der übrigen Rechtsprechung des BGH vereinbaren, da die Gemeinde nach § 5 Abs. 2 und 3 FStrG Straßenbaulastträger der Ortsdurchfahrten der Bundesfernstraßen und damit Eigentümer der Straße nach § 6 FStrG war; zu einer solchen Konstellation auch OLG Hamm, NVwZ 2004, 1148, 1149

<sup>65</sup> BVerfG, 2 BvF 6/98 vom 15. Juli 2003, Abs. 47 ff., <http://www.bverfg.de> = BVerfGE 108, 169, 181 ff.

<sup>66</sup> Zu den hierbei entstehenden Schwierigkeiten z. B. BVerfG, NVwZ 1983, 471; HAUN (Fn. 7), S. 48 ff.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu nur UECHTRITZ, in: GRUPP (wiss. Betr.), Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft S 32, 2003, S. 9, 13 ff.

## VII Fazit

Das Biblis-Urteil gibt an sich unmissverständliche Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Wahrnehmungskompetenz bei der Bundesauftragsverwaltung. Dennoch hat die Praxis bisher bei der Bundesfernstraßenverwaltung noch keinen einheitlichen Weg gefunden. Dies führt nicht nur zu Vertretungsproblemen. Von der Frage, ob die Länder die vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßenverwaltung im eigenen Namen – also entsprechend den Grundsätzen des Biblis-Urteils in Ausübung von Landesstaatsgewalt – oder in der Tradition der kaiserlichen Heeresverwaltung im Namen des Bundes und damit letztlich als Bundesorgane erledigen, hängen vielmehr vor allem auch zahlreiche materiellrechtliche Fragen ab, die im Einzelfall erhebliche praktische Bedeutung erlangen können.

RegDir W. Maß  
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

## Die Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen – Anmerkungen aus der Sicht der Verwaltungspraxis

Aufbauend auf den grundsätzlichen Ausführungen von STELKENS sollen im Folgenden einige Anmerkungen zu diesem Thema aus der Sicht der Verwaltungspraxis gegeben werden.

### 1 Bestandserfassung

Beginnen möchte ich mit einer Bestandserfassung der Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen, wie sie bis vor einiger Zeit vorherrschende Praxis zumindest im Bereich der bayerischen Straßenbauverwaltung war.

Während im Bereich des hoheitlichen Tätigwerdens – also insbesondere des Erlasses von Verwaltungsakten und des Abschlusses von öffentlich-rechtlichen Verträgen – das Handeln der Länder im eigenen Namen unstreitig ist, bietet die Vermögensverwaltung ein differenziertes Bild. Einige wichtige Fallgruppen seien hier herausgegriffen.

#### - Schuldrechtliche Verträge

Bauverträge für Bundesfernstraßen werden durchgehend vom Land in Vertretung des Bundes abgeschlossen. Rechtsstreitigkeiten hieraus führt die „Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Freistaat Bayern, dieser vertreten durch die Bezirksfinanzdirektion NN“, Letztere als allgemeine zivilgerichtliche Vertretungsbehörde des Freistaates Bayern. An der Zustellung an eine unzuständige Straßenbaubehörde ist schon manche Klage durch Verfristung gescheitert (vgl. BayObLG vom 13.02.1995 BayObLGZ 1995, 61).

Ingenieurverträge über Planungsleistungen werden dagegen überwiegend vom Land in eigenem Namen zu Lasten des Landeshaushalts abgeschlossen. In Fällen, in denen der Bund nach § 6 Abs. 3 Bundesstraßenvermögensge-

setz (BStrVermG) sowie der sog. Ausgabenzuordnungsliste (aktuelle Fassung Allgemeines Rundschreiben des BMVBW ARS 10/2001 vom 01.03.2001) Ausgaben als Zweckausgaben anerkannt hat, werden nach meinen Informationen diese Ausgaben dem Land nachträglich erstattet. Bereits in diesen Fällen wird – wie im Folgenden noch öfter – deutlich, dass die Frage des Handelns des Landes für den Bund häufig vermengt ist mit der materiellrechtlichen Frage, ob Ausgaben nach Art. 104a Abs. 2 GG letztendlich vom Bund zu tragen sind oder vom Land, seien es Verwaltungsausgaben nach Art. 104a Abs. 5 GG, seien es Ansprüche, die sich unmittelbar gegen das Land richten. Angesichts der Unschärfe der hierzu bestehenden Regelungen verwundert dies nicht.

Entsteht durch eine Leistungsstörung in einem Ingenieurvertrag des Landes dem Bund ein Schaden, so stellt sich die Frage, ob letzterer Vertrag eine Schutzwirkung zugunsten des Bundes entfaltet, was m. E. zu bejahen ist.

#### - Sachenrecht

Kaufverträge zur Abwendung der Enteignung (im sog. freihändigen Grunderwerb) werden ausschließlich vom Land in Vertretung des Bundes abgeschlossen und entsprechende grundbuchrechtliche Erklärungen abgegeben. Im Enteignungs- und Besitzeinweisungsverfahren tritt stets das Land als Vertreter der Bundesrepublik als Antragsteller bzw. Enteignungsbegünstigter auf, ebenso in einem etwaigen Rechtsstreit um die Enteignungsentschädigung. Die unübersehbare Rechtsprechung der Zivilgerichte zur Enteignungsentschädigung hat m. W. an der Vertreterstellung des Landes für den Bund bisher keine Zweifel geäußert (vgl. BayObLG a. a. O.).

#### - Gestattungsverträge nach § 8 Abs. 10 FStrG

Gestattungsverträge für Versorgungsleitungen in Bundesfernstraßen, insbes. Rahmenverträge und Einzelgestaltungen nach dem Bundesmustervertrag werden vom Land in Vertretung des Bundes abgeschlossen.

#### - Schadensersatzansprüche Dritter aus Verletzung der Verkehrssicherungspflicht

Schadensersatzansprüche Dritter aus Verletzung der Verkehrssicherungspflicht richten sich

regelmäßig gegen das Land im eigenen Namen, da hier das Verhalten der Landesbediensteten inmitten steht (vgl. Art. 72 BayStrWG in Verbindung mit § 839 BGB, Art. 34 GG).

Bei der Haftung des Bundes nach § 7 StVG als Halter eines bundeseigenen Kraftfahrzeuges wird regelmäßig der Bund als Anspruchsschuldner durch das Land außergerichtlich wie gerichtlich vertreten. In diesem Bereich entstand in der Vergangenheit Unruhe, als der Bund unvermittelt die Auffassung vertrat, die Haftertung treffe materiell das Land, diese Auffassung aber bald wieder revidierte.

- Schadensersatzansprüche des Bundes wegen Beschädigung von Straßenanlagen

Zivilrechtliche Schadensersatzansprüche aus § 823 BGB, § 7 StVG werden, ausgehend vom Sacheigentum des Bundes als Anspruchsgrund, vom Land in Vertretung des Bundes geltend gemacht.

- Enteignender Eingriff

Beim enteignenden Eingriff wurde in der Vergangenheit überwiegend der Bund, vertreten durch das Land als Begünstigter erachtet. Je nach Einzelfall hat die Rechtsprechung (BGH vom 25.10.1979 NJW 1980, 582) daneben auch das Land als Schuldner angesehen.

- Öffentliche Abgaben

Bei kommunalen Beiträgen und Gebühren, die an die Eigentümerstellung des Bundes anknüpfen, wird regelmäßig das Land in Vertretung des Bundes tätig, ebenso bei Grunderwerbsteuer- und Grundsteueransprüchen.

- Inanspruchnahme des Bundes nach öffentlichem Recht, insbesondere nach Sicherheits- und Wasserrecht

Hier besteht keine einheitliche Verwaltungspraxis. Anordnungen nach Wasserrecht wegen drohender Gewässerverunreinigung werden beispielsweise gegen den Bund als Grundeigentümer, vertreten durch das Land, gerichtet, aber auch gegen das Land im eigenen Namen als für den Baulastträger handelnde Verwaltung. In solchen Fällen kann der unzuständigen Körperschaft ein finanzieller Nachteil entstehen; um

dies zu vermeiden, ist von der Drittschadenliquidation Gebrauch zu machen, die auch im öffentlichen Recht anerkannt ist.

## 2 Resümee aus der Bestands- erfassung

Der Überblick über diese ausgewählten Beispiele zeigt die überwiegende Tendenz, dass in diesen vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bund als Berechtigter oder Verpflichteter angesehen wird, für den das Land als Vertreter handelt.

Die Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen steht, wie STELKENS im Einzelnen dargelegt hat, im Spannungsverhältnis zwischen

- der Wahrnehmungskompetenz der Länder nach Art. 90 Abs. 2 GG,
- der Sachfinanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104a Abs. 2 GG und
- der Eigentumszuordnung an den Bund nach Art. 90 Abs. 1 GG.

Unmittelbar beeinflusst wird die bisherige Verwaltungspraxis sicherlich durch die Bestimmung des § 7 Abs. 1 der 1. AVV, wonach in vermögensrechtlichen Angelegenheiten die Länder den Bund unter der Bezeichnung „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung –“ vertreten. Ansatzweise Regelungen einer Parteistellung des Bundes im Rechtsverkehr enthalten weiter § 10 Abs. 2 (Vergaben) und § 20 Abs. 1 der 2. AVV (Inanspruchnahme des Bundes bei unerlaubter Handlung). Diese Bestimmungen werfen die grundsätzliche Frage auf, ob die beiden AVVen in so zahlreichen Punkten durch tatsächliche und rechtliche Änderungen überholt sind, dass sie insgesamt funktionslos wurden bzw. ob Regelungen wirksam sind, die im Widerspruch zu Art. 90 Abs. 2 GG stehen. Dies sei hier nicht weiter erörtert. Denn als Verwaltungsvorschriften kommt ihnen eine normative Verbindlichkeit im Außenverhältnis gegenüber Dritten und gegenüber den Gerichten ohnehin nicht zu.

Die beschriebene Verwaltungspraxis wird m. E. stärker davon bestimmt, die Wahrnehmungskompetenz an die Sachfinanzierungskompetenz zu koppeln, obwohl anerkanntermaßen zwischen diesen Regelungsbereichen kein Zusammenhang besteht. Dies gilt insbesondere für die Praxis, Bauverträge, deren Entgelte den Bund als Zweckausga-

ben treffen, für ihn als Vertragspartei abzuschließen. Noch ausgeprägter ist die Parteistellung des Bundes dort, wo das sachenrechtliche Eigentum und daran anknüpfende Rechte und Pflichten im Vordergrund stehen, insbesondere bei Grunderwerb und Enteignung. Hier treten auch am ehesten Brüche zwischen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und der Sachenrechtsordnung auf: Wie kommt der Bund ins Grundbuch?

Als offen ist die Frage der Abschlusskompetenz für Betreiberverträge nach dem A-Modell zu sehen. Dies hängt von der Vorfrage ab, ob diese Verträge einen rein vermögensrechtlichen oder auch teilweise öffentlich-rechtlichen Inhalt haben; diskutiert wird, ob das Land im eigenen Namen, (zusätzlich oder stattdessen) der Bund vertreten durch das Land und evtl. der Bund als Fiskus im eigenen Namen den Vertrag abzuschließen haben.

### 3 Neuere Entwicklungen in Rechtsprechung und Schrifttum

Seit geraumer Zeit sind in der Rechtsprechung und im Schrifttum Tendenzen erkennbar, welche diese Verwaltungspraxis in Bewegung setzen könnten. Einige Beispiele dafür seien im Folgenden in zeitlicher Abfolge stichwortartig genannt:

- BayVGH vom 12.02.1980 BayVBI 1980, 341 – Aufwendungsersatz nach § 7a FStrG

Bereits 1980 kam der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass auch bei der Vermögensverwaltung die Länder nach Art. 90 Abs. 2 GG im eigenen Namen tätig werden müssen, d. h. im Rechtsstreit in gesetzlicher Prozessstandschaft für den Anspruch des Bundes. Eine Ausnahme davon sei nur anzunehmen, soweit es um das bürgerliche Eigentum an der Straße gehe. Das BVerwG hat dieses Urteil bestätigt, allerdings mit der Begründung, der streitige Anspruch sei nicht der Vermögens-, sondern der Hoheitsverwaltung zuzurechnen (BVerwG vom 21.01.1983 BayVBI 1983, 538).

- BVerwG vom 19.03.1998 DVBI 1998, 645 – Zivildienst-Unfall

Ein Land, das im Auftrag des Bundes nach einer Zivildienstbeschädigung Versorgungsleistungen gewährt, kann eine Schadensersatzforderung

des Bundes in gesetzlicher Prozessstandschaft in eigenem Namen geltend machen und Leistung an sich verlangen. Ist das „Kann“ nicht als „Muss“ zu verstehen?

- KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. Kap. 2 Rdn. 28.63

In Rechtsgeschäften vermögensrechtlicher Art ist zwar der Bund Partei, im Prozess steht jedoch dem Land das Prozessführungsrecht zu.

- NICOLAUS, NVwZ 2003, 929 – Folgekosten bei Versorgungsleitungen

Nach Ansicht von NICOLAUS haben die Länder die alleinige Abschlusskompetenz und das Prozessführungsrecht für bürgerlich-rechtliche Verträge. Deshalb seien Vorfinanzierungsverträge für Folgekosten, die der Bund als Partei abschließt, nichtig. Der Autor zieht allerdings nicht die weitere Konsequenz, dass dann auch eine Vielzahl von Gestattungs- und Rahmenverträgen nichtig wäre.

- BVerwG vom 28.08.2003 NVwZ – RR 2004, 84 – Rückgriff bei Baulastwechsel nach § 6 Abs. 1a FStrG

Bei einem Baulastwechsel ist der Bund zwar materiell Verpflichteter eines etwaigen Rückgriffsanspruchs nach § 6 Abs. 1a FStrG, im Rechtsstreit ist aber das Land in gesetzlicher Prozessstandschaft zu verklagen. Im Hinblick auf den hoheitlichen Charakter eines derartigen Anspruches ist der Entscheidung zuzustimmen.

- LG Kaiserslautern vom 16.03.2004 1 S 197/03 – Schadensersatz wegen Beschädigung von Straßeneigentum

Das Land ist nach Art. 90 Abs. 2 GG befugt, Schadensersatzansprüche der Bundesrepublik Deutschland infolge Beschädigung einer Bundesautobahn im Wege der Prozessstandschaft gerichtlich geltend zu machen, allerdings wurde ein Anspruch aus materiellen Gründen verneint.

Diese Entscheidung hat der BGH mit Urteil vom 14.09.2004 VI ZR 97/04 aus materiellen Gründen aufgehoben; dass das Land im Wege der Prozessstandschaft den Schadensersatzan-

spruch der Bundesrepublik geltend machte, wurde dabei nicht beanstandet.

- LG Bielefeld 8 0 732/03 – Enteignender Eingriff durch Tunnelbauarbeiten

In diesem noch anhängigen Rechtsstreit vertreten Bund und Land die Auffassung, dass ausschließlich das Land in Prozessstandschaft zu verklagen sei, eine Klage gegen den Bund sei unzulässig, auch gebe es keine Gesamtschuld von Bund und Land.

Demgegenüber vertritt der BGH weiterhin den Standpunkt, dass vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Bund gerichtlich geltend zu machen seien, etwa in

- BGH vom 18.07.2002 NVwZ 2002, 1535 Einleitung von Straßenabwasser in eine gemeindliche Kanalisation

Ein Anspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA) ist gerichtlich gegen den Bund geltend zu machen, da diesen nach Art. 104a Abs. 2 GG die Finanzverantwortung trifft.

- BGH vom 11.03.2004 BauR 2004, 1002

Der BGH hat hier eine Klage gegen die Bundesrepublik aus einem für diese abgeschlossenen Bauvertrag nicht beanstandet, jedoch die Forderung wegen Zustellung an eine nicht vertretungsberechtigte Landesbehörde als verjährt angesehen.

Eine Grundsatzentscheidung des BGH zur Wahrnehmungskompetenz bei der Vermögensverwaltung steht aus.

Fazit aus dieser Auswahl von Entscheidungen: Zunehmendes Chaos!

#### **4 Grundsatzentscheidung BVerfG vom 19.02.2002 DVBI 2002, 549 – Biblis II – ?**

Nach dieser Entscheidung steht dem Land die Wahrnehmungskompetenz unentziehbar zu (so schon BVerfG vom 03.07.2000 DVBI 2000, 1282 – B 75 – zur Abstufung einer Bundesstraße), d. h. die gesetzesvollziehende verbindliche Entscheidung mit Außenwirkung, vor allem der Erlass von Ver-

waltungsakten und der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen. Im konkreten Fall standen nur informelle Verhandlungen des Bundes mit Dritten in Streit. Zivilrechtliches Handeln spielte hier keine Rolle und blieb unerwähnt. Insofern bleiben leider Auslegungsfragen weiter offen, wie folgende zwei Auffassungen beleuchten:

- STELKENS zieht daraus die Konsequenz, dass auch im gesamten zivilrechtlichen bzw. nichthoheitlichen Bereich de lege lata nach außen (wohl zwingend?) das Land im eigenen Namen tätig werden müsse. Materiell-rechtlich, insbesondere im eigentumsrechtlichen Bereich, führe dies zu einer Verschiebung der Gläubiger-/Schuldnerstellung vom Bund auf das Land, das somit eigene Rechte und Pflichten wahrnehme, auch wenn das Eigentum an der Straße dem Bund zustehe.
- Andere Konsequenzen zieht BARTLSPERGER. In einem umfangreichen Schreiben an die Referenten, das wegen seiner Themenfülle hier nur als Anlage wiedergegeben werden kann, vertritt er die Auffassung, dass im zivilrechtlichen und sonstigen vermögensrechtlichen Bereich die Wahrnehmungskompetenz zwingend beim Land im eigenen Namen liege. Nur im engeren eigentumsrechtlichen Bereich handelten die Länder in Vertretung des Bundes; eine Verschiebung der Aktiv-/Passivlegitimation bzw. eine Prozessstandschaft sei abzulehnen (so bereits BARTLSPERGER, in: BK, Art. 90 Zweitbearbeitung 1969, Rdn. 68).

## **5 Bewertung**

Der Referent war aufgrund seiner dienstlichen Tätigkeit ein überzeugter Verfechter der Vertretungslösung im Bereich der Vermögensverwaltung. Die Befassung mit diesem Referat hat ihn zum Umdenken veranlasst.

- Für die konsequente „Biblis“-Lösung, nach der nach außen stets das Land im eigenen Namen handelt, spricht viel, Gegenargumente erweisen sich weitgehend als nicht stichhaltig.
- Es ist eine möglichst einheitliche Regelung der Wahrnehmungskompetenz in der Vermögensverwaltung geboten; die inzwischen entstandene Rechtsunsicherheit belastet die Verwaltung. Deshalb kommen Wahlrechte des Bürgers, welche Körperschaft er in Anspruch nimmt, nicht in Betracht.

- Im Vertragsbereich ändert das Auftreten des Landes im eigenen Namen als Partei zivilrechtlich nichts Substantielles: Das Handeln im Auftrag und für Rechnung des Bundes muss aber offen gelegt werden. Der Vertrag wird intern für Rechnung des Bundes vollzogen, d. h. alle Zahlungen wirken unmittelbar für und gegen den Bundeshaushalt. Da die Bundesmittel des Straßenbauplanes schon jetzt von den Ländern bewirtschaftet werden (vgl. VV Nr. 1.11 zu § 34 BHO und entspr. Landeshaushaltsordnungen), ändert sich insoweit nichts; die haushaltsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bleiben unverändert. Eine Vorfinanzierung durch das Land stünde dagegen im Widerspruch zu Art. 104a Abs. 2 GG (vgl. GEYER, Mischfinanzierung des Straßenbaues durch Bund, Länder und Gemeinden, Forschungsseminar 2002, in: Berichte der BAST, Heft S 32, S 18 ff.).

Vergaberechtlich tritt keine Änderung ein, für Vergabestreitigkeiten ist nach § 18 Abs. 6 VgV ohnehin die Vergabekammer des Landes zuständig. Bei der gerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen fordert das Land Leistung an sich, aber für Rechnung des Bundes. Ein Durchgang von Zahlungen Dritter durch den Landeshaushalt ist abzulehnen.

- Im Sachenrechtsbereich ist es wohl erforderlich, bis auf weiteres zu Hilfskonstruktionen, wie einer gesetzlichen Verfügungsbefugnis des Landes über das Recht des Bundes bzw. einer Prozessstandschaft, zu greifen; denn hier muss unmittelbar Eigentum des Bundes begründet oder hierüber verfügt werden. Ob eine Verschiebung der Gläubiger-/Schuldnerstellung vom Bund auf das Land nach geltendem Recht bejaht werden kann, erscheint zweifelhaft. Gerade im Hinblick auf den Eigentumsbereich sollte eine normative Regelung getroffen werden.
- Im Enteignungsverfahren ist die Frage zu lösen, dass der Antragsteller (Land) Enteignung zugunsten eines anderen Begünstigten (Bund) verlangt. Der BGH (Urteil vom 12.07.1973 BRS 26 Nr. 156) hat eine gesetzliche Regelung gefordert, soweit ein Dritter als Antragsteller eines Enteignungsverfahrens auftritt.
- Auch für sonstige Rechtshandlungen außerhalb des hoheitlichen Bereichs (z. B. Schadenersatz, GoA, Abgaben, Störerhaftung, enteignender Eingriff) ist eine einheitliche Wahrnehmungskompetenz des Landes im Interesse der

Rechtsklarheit zweckmäßig. Allerdings setzt dies voraus, dass im Innenverhältnis Bund/Land die endgültige Kostentragung geklärt ist; die Länder können bei einem solchen Paradigmenwechsel keine zusätzlichen finanziellen Lasten übernehmen. Dies erfordert eine generelle Klärung der Sachfinanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104a Abs. 2 GG, insbesondere dann, wenn im Außenverhältnis das Land in Anspruch genommen wird, aber die finanziellen Folgen – wie beim enteignenden Eingriff – den Bund als Baulastträger treffen. Im Innenverhältnis sind hilfsweise Rechtsfiguren wie Drittschadensliquidation anzuwenden, damit die Position des Passivlegitimierten und des grundgesetzlich Verpflichteten zusammengeführt werden. Entsprechendes gilt bei Ansprüchen, für die das Land aktivlegitimiert ist.

- Betreiberverträge hat allein das Land im eigenen Namen abzuschließen.
- Eine Umstellung im Bereich der Vermögensverwaltung auf die „Biblis-Lösung“ de lege lata ist nicht vertretbar, da lang dauernde Rechtsunsicherheit zu befürchten ist (man denke nur an Grundbucheintragungen!). Es bedarf vielmehr einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Formale Mindestvoraussetzung ist die Aufhebung von § 7 Abs. 1 der 1. AVV. Ein Erlass einer neuen AVV ist weder zu erwarten noch – mangels Außenwirkung – rechtlich ausreichend; mir fehlt insoweit der Glaube, nachdem bereits vor über 25 Jahren die Länder den Bund gebeten haben, die AVVen grundlegend zu überarbeiten (vgl. zuletzt 84. Sitzung der Leiterkonferenz Straßenbau der Länder am 07./08.09.2004 in Düsseldorf, TOP 13).

- Als Lösung wird folgende Ergänzung des BStr-VermG zur Diskussion gestellt:

„§ 6a – Bei der Erfüllung ihrer vermögensrechtlichen Aufgaben nach Art. 90 Abs. 2 GG handeln die Länder im eigenen Namen mit Wirkung für und gegen das Vermögen des Bundes“

oder

- „Bei der Erfüllung ihrer vermögensrechtlichen Aufgaben nach Art. 90 Abs. 2 GG üben die Länder die Rechte und Pflichten des Bundes aus seinem Vermögen im eigenen Namen aus“

Für eine solche Übertragung der Ausübung von Eigentümerbefugnissen können die Bestimmungen der Landesstraßengesetze bei Auseinanderfallen von Baulast und Eigentum (z. B. Art. 13 Abs. 1 Bay-StrWG) als Vorbild dienen. Für hiervon abweichende bestehende Rechtsverhältnisse sollte eine Übergangsregelung geschaffen werden.

## **6 Zusammenfassung**

Die Wahrnehmungskompetenz der Länder in vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Bundesfernstraßen bedarf wegen zunehmender Rechtsunsicherheit einer Neuregelung. Ein durchgängiges Handeln des Landes im eigenen Namen erscheint auch in diesem Bereich realisierbar, dem stehen keine unüberwindbaren Argumente entgegen. Anstelle der veralteten AVVen sollte eine gesetzliche Regelung etwa im BStrVermG geschaffen werden.

Dr. R. Bartlspenger,  
Em. Univ.-Professor, Universität Erlangen,  
Uttenreuth

## **Stellungnahme zu dem Thema „Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung“**

### **1**

Aufgrund der Formulierung des Themas ist davon auszugehen, dass es nur um das besondere Problem gehen soll, ob und unter welchen Voraussetzungen im Rahmen der auftragsweisen Landesverwaltung der Bundesfernstraßen nach Art. 90 Abs. 2 GG die Länder ihre bundesstaatsrechtlich begründete Kompetenz zur Wahrnehmung von Angelegenheiten der Fernstraßenverwaltung abweichend vom bundesstaatsrechtlichen Regelfall nicht im eigenen Namen ausüben, sondern in „rechtsgeschäftlicher Vertretung des Bundes“. Es handelt sich um eine lange überkommene und die Rechtspraxis fortlaufend beschäftigende Frage. Sie gilt der verfassungskonformen Auslegung und Handhabung der in § 7 Abs. 1 der 1. AVVFStr von 1951 bzw. 1956 (BAnz 1951 Nr. 132 bzw. 1956 Nr. 38) getroffenen Festlegung bzw. Klarstellung, wonach die Länder anders als im Regelfall bei der auftragsweisen Fernstraßenverwaltung in den „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ nicht im eigenen Namen handeln, sondern den Bund unter der Bezeichnung „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung“ gerichtlich und außergerichtlich vertreten.

Einer Klarstellung bedarf schon, ob die Annahme einer bundesstaatsrechtlichen Vertretungskompetenz der Länder in wie auch immer definierten „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ überhaupt verfassungskonform mit Art. 90 Abs. 2 GG sein kann. Selbst dies wird vereinzelt prinzipiell verneint und es wird stattdessen eine „Prozessstandschaft“ angenommen (NICOLAUS, NVwZ 2003, 929 ff.) oder eine generelle bundesstaatsrechtliche „Verschiebung der Aktiv- und Passivlegitimation“ auf die Länder (STELKENS, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, 2. Kap. A III 3) oder die betreffenden Fälle „vermögensrechtlicher Angelegenheiten“ werden im Ergebnis mehr oder weniger bewusst als solche einer „gesetzlichen Prozessstandschaft“ der Länder gehandhabt (Urt. VGH BW 18.5.81, NVwZ 82, 252/253). In der bisherigen Rechtspraxis

und im maßgeblichen Schrifttum steht allerdings nicht diese erstrangige Frage im Vordergrund, ob die auftragsweise Wahrnehmungszuständigkeit der Länder überhaupt auch einmal eine bundesstaatsrechtliche Landeszuständigkeit zur „Vertretung“ des Bundes umfassen kann. Vielmehr richten sich die Standpunkte und Meinungen vor allem darauf, unter welchen besonderen Voraussetzungen in Angelegenheiten der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung, insbesondere wenn diese „vermögensrechtlicher“ Art sind, eine „rechtsgeschäftliche Vertretung“ des Bundes durch die Länder stattfindet. Es geht also vorwiegend um den Rechtsbegriff und den rechtsbegrifflichen Umfang der von den Ländern bei der auftragsweisen Fernstraßenverwaltung nicht im eigenen Namen, sondern vertretungsweise für den Bund wahrzunehmenden „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“.

Fragwürdig erscheint bereits, ob die in dem genannten § 7 Abs. 1 der 1. AVVFStr gewählte Terminologie von „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ überhaupt in eine bundesstaatsrechtlich zutreffende Richtung weisen kann; denn zahlreiche von den Ländern unangefochten und zweifelsfrei im eigenen Namen wahrzunehmende hoheitsrechtliche und privatrechtliche Angelegenheiten der auftragsweisen Fernstraßenverwaltung, insbesondere im Rahmen und bei Gelegenheit der Straßenbaulast, sind mit Rücksicht auf eine hierbei bestehende bundesstaatsrechtliche Sachfinanzierungskompetenz des Bundes (Art. 104 Abs. 2 GG) mit finanziellen bzw. „vermögensrechtlichen“ Wirkungen für und gegen den Bund, d. h. mit dem Bund betreffenden „vermögensrechtlichen“ Aufwendungen und Vorgängen, verbunden. Daher wird die Fragestellung zu einer „rechtsgeschäftlichen Vertretung“ des Bundes bei der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung verbreitet auf den offenbar enger verstandenen Begriff einer auftragsweisen „Vermögensverwaltung“ bezogen (so jedenfalls BARTLSPERGER, BK, Art. 90 – 1969 Rnr 66 ff.). Dieser erscheint von vornherein weniger in die Irre zu führen und als begrifflicher Ansatz geeigneter.

### **2**

Es ist, soweit ersichtlich, inzwischen allgemeine Rechtsauffassung, dass die in Art. 90 Abs. 2 GG bundesstaatsrechtlich festgelegte Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen, soweit sie nicht durch spezielle bundesstaatsrechtliche Kompetenzbegründungen für den Bund nach Art. 90 Abs. 3 und

Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG sowie durch ungeschriebene Bundeszuständigkeiten kraft Natur der Sache verdrängt wird, eine gegenständlich umfassende Geltung beansprucht und dass deshalb die auftragsweise Landesverwaltung der Bundesfernstraßen auch deren Vermögensverwaltung umfasst (Beschl. BVerfG 3.7.2000, BVerfGE 102, 167/173, Urt. BVerwG 15.4.77, BVerwGE 52, 226/229, 26.6.81, BVerwGE 62, 342/344 und 21.1.83, BayVBl. 83, 538, Urt. BayVGh 12.2.80, BayVBl. 80, 341/342, BARTLSPERGER, BK, Art. 90 – 1969 Rnr 66, Zech, DVBl. 87, 1089 f., TSCHENTSCHER, Bundesaufsicht in der Bundesauftragsverwaltung, 1992, S. 54 ff. und 116, STELKENS, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, Einleitung zu 2. Kap. A III, HERMES, in: DREIER – Hg., Grundgesetz, Band III, 2000, Art. 90 Rnr 7, IBLER, in: v. MANGOLDT/KLEIN/STARCK – Hg., Das Bonner Grundgesetz, Band 3, 4. Aufl. 2001, Art. 90 Rnr 40 ff., JANZ, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 101 ff., SACHS, in: SACHS – Hg., Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 90 Rnr 18 f.). Danach ist den Ländern im kompetenzrechtlichen Geltungsbereich der auftragsweisen Fernstraßenverwaltung auch die Wahrnehmungszuständigkeit für die „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen kraft Bundesstaatsrechts vorbehalten. Sie handeln auch insofern aus eigener und selbständiger bundesstaatsrechtlicher Verwaltungskompetenz (Urt. BVerwG 15.4.77, a. a. O. und 26.6.81, a. a. O); die Bundesauftragsverwaltung ist in allen ihren Angelegenheiten, auch „vermögensrechtlicher“ Art bzw. auch in der „Vermögensverwaltung“, Landesverwaltung (Urt. BVerfG 22.5.90, BVerfGE 81, 310/332).

Mit solchen Feststellungen ist freilich für die Fragen um die Aktiv- und Passivlegitimation der auftragsweise wahrnehmungszuständigen Länder in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. bei der „Vermögensverwaltung“ noch wenig gewonnen. Vielmehr geht es dabei um die erst anschließende, weitere Frage, ob die Länder ihre unmittelbar und zwingend kraft Bundesstaatsrechts begründete eigene und selbstständige Wahrnehmungskompetenz in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. bei der „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen mit Rücksicht auf die bundesstaatsrechtliche Sachfinanzierungskompetenz des Bundes und dessen damit verbundener Vermögensträgerschaft an den Bundesfernstraßen auch hinsichtlich der materiellrechtlichen Aktiv- bzw. Passivlegitimation aus „eigenem Recht“ und im eigenen Namen ausüben oder aus „fremdem Recht“ des Bundes in dessen „rechtsgeschäftlicher Vertretung“.

Die spezielle Frage nach der materiellrechtlichen Aktiv- und Passivlegitimation der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. bei der „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen gibt Anlass, prinzipiell, d. h. hinsichtlich aller der auftragsweisen Landesverwaltung unterliegenden Angelegenheiten der Fernstraßenverwaltung, klarzustellen, welche kompetenzrechtliche Funktion der hierbei bundesstaatsrechtlich geltenden Wahrnehmungszuständigkeit der Länder innewohnt. Die „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. die „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen bieten geradezu den Schlüssel, um Rechtsfunktion, Rechtskonstruktion und Rechtsbegriff der auftragsweisen Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung genau und zutreffend zu erfassen. Dabei handelt es sich um Fragen, die ausschließlich nach Bundesstaatsrecht zu beurteilen und zu beantworten sind. Zivilrechtliche Vorstellungen, die in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. bei der „Vermögensverwaltung“ sowie bei privatrechtsförmlichen Vorgängen der Fernstraßenverwaltung nahe liegen mögen, haben für die bundesstaatsrechtliche Kompetenzordnung keine rechtskonstruktive Relevanz.

### 3

Gelegentlich finden sich zur Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG rechtskonstruktive Annahmen, wonach die aus eigener bundesstaatsrechtlicher Kompetenz auftragsweise wahrnehmungszuständigen Länder angeblich aus „fremdem Recht“ des Bundes in einer Art „Prozessstandschaft“, in „gesetzlicher Prozessstandschaft“ oder in „Art einer verfassungsrechtlich begründeten Prozessstandschaft“ handelten. Bemerkenswerterweise wird dies für gänzlich verschiedene Arten von Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung vertreten bzw. mehr oder weniger bewusst geäußert. Es ist nicht nur geschehen in spezifisch „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ (Urt. BGH 14.11.78, BGHZ 73, 1/3: Geltendmachung eines Ersatzes von Aufwendungen wegen Beschädigung einer in Bundesauftragsverwaltung verwalteten Alarmanlage; Urt. BayVGh 12.2.80, BayVBl. 80, 341/342: Geltendmachung von Ansprüchen aus der Straßenbaulast; Urt. VGh BW 18.5.81, NVwZ 82, 252/253: Geltendmachung einer Zinsforderung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag durch die auftragsweise Landesfern-

straßenverwaltung). Vereinzelt wird, wie schon erwähnt, auch generell vertreten, dass in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ der Bundesauftragsverwaltung die Rechtskonstruktion einer „Prozessstandschaft“ der Länder aus „fremdem Recht“ des Bundes Platz greife (NICOLAUS, NVwZ 2003, 929 ff., Urt. VGH BW 18.5.81, NVwZ 82, 252/253). Schließlich ist sogar in einer hoheitlichen Angelegenheit der Bundesauftragsverwaltung mit Rücksicht auf die hierbei bundesstaatsrechtlich nach Art. 85 GG bestehende „Bundesaufsicht“ eine „Art Prozessstandschaft“ des betreffenden Landes für den Bund angenommen worden (Beschl. BVerwG 9.1.99, NVwZ 99, 296). Hiermit sollte möglicherweise zur Geltung gebracht werden, dass es bei der Bundesauftragsverwaltung um eine auftragsweise Zuständigkeit der Länder zur Wahrnehmung einer Sachaufgabe des Bundes geht.

Es steht also prinzipiell zur Klarstellung an, ob die bundesstaatsrechtlich begründete Wahrnehmungszuständigkeit der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung nach der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung in der Sache stets eine Zuständigkeit aus „fremdem Recht“ des Bundes ist und darum in prozessualen Verfahren sowie im Übrigen in Anlehnung an das Prozessrecht als bundesstaatsrechtliche „Prozessstandschaft“ zu beurteilen ist. Indessen verbieten sich derartige Annahmen im Rahmen und aus Gründen der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung prinzipiell und für alle Arten von Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung.

Die bundesstaatsrechtlichen Kompetenznormen des GG begründen für die betreffenden Hoheitsträger der Bundes- und Landesebene stets unmittelbar und zwingend kraft Verfassungsrechts eigene und selbstständige Zuständigkeiten (zur Bundesauftragsverwaltung Urt. BVerwG 15.4.77, BVerwGE 52, 226/229 und 26.6.81, BVerwGE 62, 342/344). Es gibt weder bundesstaatsrechtlich noch überhaupt im öffentlichen Recht Zuständigkeiten aus „fremdem Recht“. Bei der Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen mag die Verwaltungskompetenz der Länder durch die Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 85 GG in der Sache eingeschränkt sein und wegen dessen damit verbundener Vermögensträgerschaft in einer „vermögensrechtlichen“ Funktionsabhängigkeit zum Bund stehen. Aber diese bundesstaatsrechtlich „internen“ Zuständigkeitsmodalitäten einer Entscheidungseinschränkung und „vermögensrechtlichen“ Abhängigkeit lassen unberührt, dass die „nach außen“ auftrags-

weise wahrnehmungszuständigen Länder eine Landeszuständigkeit aus eigener und selbstständiger bundesstaatsrechtlicher Kompetenz ausüben, also im Sinne des Bundesstaatsrechts als „Landesverwaltung“ tätig werden (Urt. BVerfG 22.5.90, BVerfGE 81, 310/332). Eine bundesstaatsrechtliche Kompetenz der Länder aus „fremdem Recht“ des Bundes gibt es nicht. Annahmen und Äußerungen der angeführten Art, wonach die bundesstaatsrechtliche Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung generell oder jedenfalls bei „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ in Anlehnung an die Rechtskonstruktion der Prozessstandschaft Zuständigkeiten aus „fremdem Recht“ des Bundes begründe, erklären sich aus insofern nicht übertragbaren zivilrechtlichen Vorstellungen. Im Bundesstaatsrecht und im öffentlichen Recht überhaupt sind Kompetenzen und Zuständigkeiten aus „fremdem Recht“ begriffsnotwendig ausgeschlossen und als „zivilrechtliche Überstreckungen“ in das Staatsrecht und öffentliche Recht hinein eine indiskutable rechtskonstruktive Annahme.

#### 4

Allerdings entbehren die genannten vereinzelt Annahmen und gelegentlichen Äußerungen, wonach die bundesstaatsrechtliche Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung eine „Art Prozessstandschaft“ aus „fremdem Recht“ des Bundes begründe oder begründen könne, im praxisrelevanten Ergebnis insofern einer aufhebenswerten Dramatik, als sie ohnehin nur Vorgängen gelten, bei denen die auftragsweise Landeskompetenz jedenfalls in zutreffender Weise im eigenen Namen der Länder vorzunehmen ist. Denn es wirkt sich dann für die verfahrensrechtliche und prozessuale Aktiv- und Passivlegitimation der Länder nicht praktisch aus, ob ihr Auftreten im eigenen Namen als ein solches aus „eigenem oder fremdem Recht“ beurteilt wird. Insofern kann darum mit Nachsicht darüber hinweggesehen werden, wenn jenem auch auf den Gebieten von Staatsrecht und öffentlichem Recht vom „zivilrechtlichen Isolationismus“ bestimmten Denken die Vorstellung einer Verwaltungskompetenz und Verwaltungszuständigkeit aus „fremdem Recht“ und die hieraus gefolgerte Annahme einer bundesstaatsrechtlichen „Prozessstandschaft“ hilfreich ist, um mit Vorgängen der Bundesauftragsverwaltung überhaupt umgehen zu können.

Entschieden gegen jene Vorstellungen von einer „Art Prozessstandschaft“ der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung Stellung zu nehmen gebietet sich jedoch dann, wenn aus jenen Fehlvorstellungen von einer Verwaltungskompetenz und Verwaltungszuständigkeit aus „fremdem Recht“ weitergehende rechtskonstruktive Folgerungen für die positivrechtlich und praktisch relevante Handhabung der Bundesauftragsverwaltung abgeleitet werden. Derartige Fehlschlüsse können sich in der gegenständlich zu erörternden besonderen Frage einstellen, ob und unter welchen Voraussetzungen die bundesstaatsrechtliche Wahrnehmungskompetenz der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ bzw. bei der „Vermögensverwaltung“ im eigenen Namen oder in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund ausgeübt wird.

Auf der einen Seite vermag die irreführende Vorstellung von einer bundesstaatsrechtlichen Landesverwaltungskompetenz aus „fremdem Recht“ des Bundes, wie erwähnt, fälschlicherweise die anders liegenden, gegenständlich noch weiter zu erörternden möglichen Fälle einer Wahrnehmungszuständigkeit der Länder in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund mit der Annahme einer „Art Prozessstandschaft“ zu überspielen. Auf der anderen Seite kann der unzutreffende Ansatzpunkt einer auftragsweisen Wahrnehmungszuständigkeit der Länder aus „fremdem Recht“ des Bundes auch zu der in dem Zusammenhang generell umgekehrten Folgerung verleiten, dass alle Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung mit „vermögensrechtlicher“ Bedeutung für und gegen den Bund von den Ländern als materiell „fremde“ Angelegenheiten in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund zu führen seien. Weder das eine noch das andere ist zutreffend. Vielmehr lässt sich aus den bundesstaatsrechtlichen Regelungen zur Bundesauftragsverwaltung durchaus eindeutig und klar erkennen, ob und unter welchen Voraussetzungen die auftragsweise Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht im eigenen Namen, sondern in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund auszuüben ist.

Es gibt mit anderen Worten zu den Fragen um die Aktiv- und Passivlegitimation der Länder bei den bundesstaatsrechtlich auftragsweise wahrzunehmenden Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung eine klare Alternative, und zwar nur die eine Alternative zwischen einer Landesverwaltungszuständigkeit aus eigener bundesstaats-

rechtlicher Kompetenz und im eigenen Namen einerseits sowie einer solchen aus eigener bundesstaatsrechtlicher Kompetenz, aber in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund andererseits. Die Begründung hierfür und die rechtsbegriffliche Abgrenzung der beiden kompetenzrechtlichen Tatbestände liefern genauere bundesstaatsrechtliche Feststellungen zur kompetenzrechtlichen Funktion der auftragsweisen Wahrnehmungszuständigkeit der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung sowie zu der Frage, inwieweit unbeschadet der kompetenzrechtlichen Wahrnehmungszuständigkeit der Länder hierbei gleichwohl eine materiellrechtliche Aktiv- und Passivlegitimation des Bundes im Rechtsverkehr „nach außen“ besteht. Es handelt sich im Ergebnis um eine Verfassungskonkretisierung, die bei der Verfassungsgebung von 1948/49 nicht ausdrücklich geleistet worden ist, und zwar durchaus verständlicherweise, weil die bundesstaatsrechtlichen Grundannahmen und expliziten Regelungen des GG zur Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen auch ohnedies hinreichende Anhaltspunkte hierfür geben.

## 5

Die gegenständliche Fragestellung hat ihren Grund in der Eigenart der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung innerhalb eines durchaus differenzierten Spektrums unterschiedlicher Typen der Bundesauftragsverwaltung. Diese Eigenart besteht gegenüber anderen bundesstaatsrechtlich festgelegten Fällen der Bundesauftragsverwaltung darin, dass sie in ihrem Grunde und in ihrem vollen Umfang eine so genannte „materielle Bundesauftragsverwaltung“ ist (zur Unterscheidung von formeller und materieller Bundesauftragsverwaltung HEITSCH, DÖV 2002, 368/371 ff.). Im Unterschied hierzu können in einer Typologie der Bundesauftragsverwaltung auch nur so genannte „formelle Auftragsverwaltungen“ rechtsbegrifflich ausgemacht werden. Bei solchen geht es nicht um die auftragsweise Landeswahrnehmung von „Aufgaben“ des Bundes, sondern aus bestimmten gesamtstaatlichen Gründen lediglich darum, dem Bund im Unterschied zur landeseigenen Ausführung von Bundesrecht nach Art. 83 und 94 GG weitergehende „Steuerungsbefugnisse“ einzuräumen, wie sie die Ingerenzrechte nach Art. 85 GG zur Verfügung stellen (HEITSCH, a. a.O., 373). Auf der anderen Seite erklärt sich die Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen zusammen mit wei-

teren in der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung teilweise oder gänzlich gleich organisierten Verwaltungsmaterien (Art. 87d Abs. 2 GG: bestimmte „Aufgaben“ des Bundes in der Luftverkehrsverwaltung; Art. 108 Abs. 3 GG: Verwaltung von Steuer, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen) aus der Entscheidung des Verfassungsgebers bzw. aus der von diesem vernünftigerweise angenommenen Notwendigkeit, für die Wahrnehmung einer aus gesamtstaatlichen Gründen gebotenen Sachaufgabe des Bundes die dafür näher liegende oder, wie bei den Bundesfernstraßen, herkömmlicherweise nur vorhandene Landesverwaltungen in Anspruch zu nehmen. Die auftragsweise Landesfernstraßenverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG ist eine solche, hierdurch bundesstaatsrechtlich ausgezeichnete „materielle Bundesauftragsverwaltung“, bei der die Wahrnehmungskompetenz der Länder einer im vollen Umfang bestehenden Sachaufgabe des Bundes dient (HEITSCH, a. a. O., 373).

Die bundesstaatsrechtliche Besonderheit der „materiellen Bundesauftragsverwaltung“ äußert sich zum einen darin, dass die Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 85 GG über ein bei der „formellen Bundesauftragsverwaltung“ beschränktes, „zweckgebundenes Direktionsrecht“ hinausgehen und sich auf den Bereich der gesamten Sachaufgabe des Bundes erstrecken (HEITSCH, a. a. O., 372 f.). Ein wesentliches bundesstaatsrechtliches Kennzeichen der „materiellen Bundesauftragsverwaltung“ für die Bundesfernstraßen ist aber zum zweiten und vor allem auch, dass sich aus der originären und umfassenden Zuordnung der Sachaufgabe an den Bund eine ebensolche konnexe Sachfinanzierungskompetenz des Bundes für die Bundesfernstraßen ergibt (zunächst als finanzverfassungsrechtliches Prinzip und zwischenzeitlich ausdrücklich Art. 104a Abs. 2 GG) sowie hiermit folgerichtig verbunden eine umfassende Vermögensträgerschaft des Bundes an den Bundesfernstraßen; die Letztere ist auch schon in der bundesstaatsrechtlichen Vermögensnachfolge des Bundes in die Reichsautobahnen und Reichsstraßen konsequenterweise festgelegt worden (Art. 90 Abs. 1 GG).

Die Besonderheit der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung als umfassender „materieller Bundesauftragsverwaltung“ stellt indessen auch vor die verfassungsdogmatische Aufgabe, im Wege der Verfassungskonkretisierung die bundesstaatsrechtlich uneingeschränkte Wahrnehmungskompetenz der Länder mit der gleichzeitigen bun-

desstaatsrechtlichen Geltung der „internen“ Sachfinanzierungskompetenz des Bundes für die „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ der Bundesfernstraßen sowie mit der im Rechtsverkehr „nach außen“ bestehenden Vermögensträgerschaft des Bundes an den Bundesfernstraßen konstruktiv zu vereinbaren.

Die einmal vereinzelt zur teilweisen Lösung des beschriebenen Fragenbereichs vertretene Annahme, wonach die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG überhaupt nicht „die rein privatrechtliche Wahrnehmung der aus dem Privateigentum fließenden Befugnis“ erfassen soll (MAUNZ, in: MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Band V, Art. 90 – 1962 Rnr 31), verbietet sich wie dargelegt, erklärtermaßen und unangreifbar. Hiergegen steht schon der spezifisch straßenrechtlich institutionelle und in Art. 90 GG erkennbar zugrunde gelegte Gesichtspunkt, dass die Vermögenswerte der Bundesfernstraßen einer selbstständigen Verwaltungsfunktion neben der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung der öffentlichen Straßen entbehren (BARTLSPERGER, BK, Art. 90 – 1969, Rnr 66 sowie in Bezug auf Art. 90 Abs. 1 GG ders., a. a. O., Rnr 32 und 41; grundlegend zur Bedeutung des „bürgerlich-rechtlichen Eigentums“ für die straßenrechtliche „Sachherrschaft“ über die öffentlichen Straßen Beschl. BVerfG 10.3.76, BVerfGE 42, 20/32). Auch schließt sie sich aus der dargelegten, inzwischen allgemein anerkannten und als solche auch nicht angreifbaren Auffassung von der umfassenden Geltung der auftragsweisen Landeswahrnehmungskompetenz für alle Angelegenheiten der Fernstraßenverwaltung, unter Einschluss der „Vermögensverwaltung“, aus. Im Übrigen würde sie auch keinen ersichtlichen, gangbaren bundesstaatsrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Weg aufzeigen, wie die „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen andernfalls zu erledigen wäre. Es bleibt also unabdingbar eine Aufgabe der Verfassungskonkretisierung, die bundesstaatsrechtlich umfassende auftragsweise Wahrnehmungskompetenz der Länder für alle Angelegenheiten der Fernstraßenverwaltung mit den eine „materielle Bundesauftragsverwaltung“ prägenden bundesstaatsrechtlichen Regelungen einer internen „vermögensrechtlichen“ Sachfinanzierung der Bundesfernstraßen durch den Bund und einer im Rechtsverkehr „nach außen“ bestehenden „Vermögensträgerschaft“ des Bundes an den Bundesfernstraßen in einen rechtskonstruktiven Einklang zu bringen. Das einschlägige Bundesstaatsrecht ist hierzu durchaus eindeutig.

## 6

Die bei der Bundesauftragsverwaltung generell und umfassend bestehende auftragsweise Wahrnehmungskompetenz der Länder begründet als solche eine bundesstaatsrechtliche Zuständigkeit der Landesverwaltung, alle Angelegenheiten der betreffenden Bundesauftragsverwaltung aus der eigenen und selbstständigen gliedstaatlichen Kompetenz der Landesstaatsgewalt zu „führen“. Eine deshalb nahe liegende Annahme einer Rechtsähnlichkeit mit der anderwärts bekannten bloßen „Prozessführungsbefugnis“ verbietet sich, wie dargelegt, gleichwohl. Denn die Letztere sagt lediglich darüber etwas aus, ob jemand zur „Führung“ einer rechtsrelevanten Angelegenheit ohne Rücksicht auf eine Sachlegitimation befugt ist. Im Unterschied hierzu beruht die auftragsweise Landeswahrnehmungskompetenz bei der Bundesauftragsverwaltung auch auf der entsprechenden spezifisch „kompetenzrechtlichen Legitimation“ der Länder, eine eigene und selbstständige gliedstaatliche Kompetenz des betreffenden Landes auszuüben. Die auftragsweise Landeswahrnehmungskompetenz bei der Bundesauftragsverwaltung ist also, um nochmals alle insofern möglichen rechtsbegrifflichen Fehldeutungen auszuschließen, eine bundesstaatsrechtlich vollwertige verfahrensrechtliche Zuständigkeit der Länder aus deren eigener und selbstständiger, spezifisch „kompetenzrechtlicher Legitimation“. Man kann abgekürzt von einer spezifischen „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ sprechen. Nicht weniger, aber zunächst einmal auch nicht mehr besagen bundesstaatsrechtlich der Begriff und die Funktion der auftragsweisen Landeswahrnehmungszuständigkeit bei der Bundesauftragsverwaltung.

Es ist eine andere, nach der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung anschließende Frage, ob die „bundesstaatsrechtliche Zuständigkeit“ der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung im Rechtsverkehr „nach außen“ im eigenen Namen oder in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund ausgeübt wird. Darüber geben erst die weiteren, für die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG bestehenden und sie begleitenden finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 104 Abs. 2 und 5 GG zur ihrer „vermögensrechtlichen“ Seite Auskunft. Sie gelten der nach der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung im Rechtsverkehr „nach außen“ maßgeblichen „materiellrechtlichen Sachlegitimation“ von Ländern und Bund bei der

Bundesauftragsverwaltung. Man kann insofern von der spezifisch „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ sprechen. Die Geltungs- und Anwendungsbedeutung dieser Unterscheidung „von bundesstaatsrechtlicher Zuständigkeit“ und „bundesstaatsrechtlicher Sachlegitimation“ liegt dort, wo, wie bei der Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen, die bundesstaatsrechtliche Kompetenzordnung eine „bundesstaatsrechtliche Zuständigkeit“ der Länder zur Wahrnehmung einer Sachaufgabe des Bundes kennt. Insofern ist zwischen der generellen und umfassenden „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ der Länder einerseits sowie der jeweiligen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ von Ländern oder Bund andererseits zu trennen und im Wege der Verfassungskonkretisierung klarzustellen, inwieweit beide zusammen- oder auseinander fallen. Das Bundesstaatsrecht zur Bundesauftragsverwaltung enthält hierzu eindeutige Regelungen bzw. erkennbare Annahmen.

## 7

Für die bundesstaatsrechtlichen Ingerenzbefugnisse des Bundes nach Art. 85 GG gilt generell bei allen Typen der Bundesauftragsverwaltung, also auch bei der auftragsweisen Landesverwaltung der Bundesfernstraßen, dass sie weder aufgrund ihrer potenziellen Verfügbarkeit eine unmittelbar „nach außen“ gerichtete „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ des Bundes begründen noch im Falle ihrer aktuellen Inanspruchnahme über das Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern hinaus Rechtswirkungen enthalten. Sie lassen unberührt, dass das Handeln und sonstige Verhalten der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung in Wahrnehmung ihrer „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ zugleich aus einer eigenen und selbstständigen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ und daher „nach außen“ im eigenen Namen erfolgen können. Positiv formuliert regeln die Ingerenzvorschriften des Art. 85 GG die auftragsweise Landeswahrnehmungszuständigkeit kompetenzrechtlich dahin, dass diese auch aus einer den Ländern insofern eigenen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ im Rechtsverkehr „nach außen“ im eigenen Namen ausgeübt wird, vorbehaltlich einer besonderen abweichenden Regelung des übrigen einschlägigen Bundesstaatsrecht. Als solche erlangt lediglich die finanzverfassungsrechtliche Kompetenznorm des Art. 104 Abs. 2 GG zur Sachfinanzierung der Bundesfernstraßen durch den

Bund, also zu deren „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“, Bedeutung. In Verbindung mit dieser finanzverfassungsrechtlichen Kompetenznorm bzw. als eine spezifische Folge derselben ergibt sich eine differenzierte Rechtslage zur „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ der Länder in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ der Bundesauftragsverwaltung.

## 8

Zunächst einmal begründet allerdings die Sachfinanzierungskompetenz des Bundes für die Bundesfernstraßen an sich und als solche betrachtet nur ebenfalls wieder im bundesstaatsrechtlichen Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern für den Ersteren das Recht und die Pflicht, die „vermögensrechtlichen“ Sachaufgaben bei der Bundesfernstraßenverwaltung zu finanzieren. Der Umstand allein, dass bei der Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen aus der Wahrnehmung der „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ der Länder auch finanzielle Wirkungen für und gegen den Bund entstehen bzw. entstehen können, ändert noch nichts daran, dass auch insofern das Handeln und sonstige Verhalten der Länder aus einer eigenen und selbstständigen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ erfolgt, also im Rechtsverkehr „nach außen“ im eigenen Namen der Länder geschieht bzw. als eigenes Verhalten der Länder gilt, wenngleich dies „intern“ im haushaltsrechtlichen Vollzug auf Rechnung des Bundes geht. Auch insofern kann positiv formuliert werden, dass bereitgestellte bzw. erforderliche Sachmittel des Bundes für die Bundesfernstraßen von den Ländern aufgrund einer diesen im Rechtsverkehr „nach außen“ eigenen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ grundsätzlich im eigenen Namen verwendet und dass die betreffenden „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ grundsätzlich im eigenen Namen der Länder erledigt werden.

Somit erweist sich die im genannten § 7 Abs. 1 der 1. AVVFStr benutzte Formulierung, wonach in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ die Länder den Bund im Bereich der Auftragsverwaltung gerichtlich und außergerichtlich „vertreten“, jedenfalls als zu weit gehend und interpretationsbedürftig. Der verfassungskonform allein zutreffende Begriffsinhalt der „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ im Sinne jener Verwaltungsvorschrift ist enger zu definieren. Er ergibt sich erst aus einer mit der Sachfinanzierungskompetenz des Bundes für die

Fernstraßen verbundenen Rechtsfolge und bundesstaatsrechtlichen Grundannahme zur erwähnten so genannten „materiellen Bundesauftragsverwaltung“. Es handelt sich um die mit der Sachfinanzierungskompetenz des Bundes verbundene Vermögensträgerschaft desselben an den Bundesfernstraßen. Zwar ist eine solche keine aus der „internen“ Sachfinanzierungskompetenz des Bundes bundesstaatsrechtlich zwingend abzuleitende Rechtsfolge. Aber sie gehört zu den bundesstaatsrechtlichen Grundannahmen der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung als einer ausgeprägten so genannten „materiellen Bundesauftragsverwaltung“, dass es bei dieser nicht nur um die auftragsweise Wahrnehmung einer Sachaufgabe des Bundes durch die Länder geht, sondern weiter gehend auch um eine „bundesstaatsrechtliche Zuständigkeit“ der Länder zur Verwaltung von „Sachen des Bundes“, d. h. von Sachvermögen des Bundes, das im Rechtsverkehr „nach außen“ bundesstaatsrechtlich dem Bund zugeordnet ist. Die in Art. 90 GG bundesstaatsrechtlich geregelte Fernstraßenverwaltung gilt eben „Bundesfernstraßen“. Eine ausdrückliche partielle Manifestation und Bestätigung hat diese bundesstaatsrechtliche Grundannahme zur Vermögenslage bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen in der speziellen staatsrechtlichen Vermögensnachfolgeregelung von Art. 90 Abs. 1 GG gefunden, wonach die vormaligen Reichsautobahnen und Reichsstraßen in das Eigentum des Bundes übergegangen sind. Im Übrigen ist ihre bundesstaatsrechtliche Zwecksetzung aus den Motivationen und der verfolgten Konzeption bei der Verfassungsgebung zu einer Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen klar erkennbar.

Einerseits ist mit der ab 1933 vorgenommenen Abwendung von der ausschließlichen Partikularstaatlichkeit des deutschen Straßenwesens und im Zuge einer seither zentralstaatlichen Revindikation von gesamtstaatlich verkehrsbedeutsamen „Fernstraßen“ ein Bestand von „Reichsstraßen“ im Reichseigentum sowie von, wenn auch verkehrswirtschaftlich und organisatorisch der Reichseisenbahnverwaltung zugeordneten, neuen „Reichsautobahnen“ in Reichsvermögensträgerschaft geschaffen worden (zum Straßenrecht des Reichs seit 1933 BARTLSPERGER, BK, Art. 90 – 1969 Rnr 4 ff.). Andererseits musste es aber bei der Verfassungsgebung von 1948/49 vernünftigerweise geboten erscheinen, die unter Beibehaltung der grundsätzlich zentralstaatlichen Vermögensträger-

schaft nunmehrigen „Bundesfernstraßen“ weiterhin in der herkömmlich nur vorhandenen, verwaltungsorganisatorisch selbst im zentralstaatlichen Straßenrecht der nationalsozialistischen Zeit nicht beseitigten partikularen Verwaltungszuständigkeit der Länder (BARTLSPERGER, a. a. O., Art. 90 – 1969 Rnr 7) zu belassen. Es stellt also eine nachweisliche und partiell in Art. 90 Abs. 1 GG auch ausdrücklich manifestierte Verfassungsannahme des GG dar, dass die Bundesfernstraßen als Vermögenswerte, soweit beim Immobiliareigentum der Straßenbaulastträger auch privatrechtlicher Eigentümer ist, im Rechtsverkehr „nach außen“ in der Vermögensträgerschaft des Bundes stehen.

Soweit es daher bei der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung um die privatrechtliche und gegebenenfalls freihändige Begründung, die rechtliche Änderung und Belastung, die eigentumsrechtliche Nutzungsregelung und die Übertragung sowie die Geltendmachung und Inpflichtnahme des Sachvermögens als solchen an den Bundesfernstraßen und für die Sachverwaltung der Bundesfernstraßen geht, fehlt der „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ der Länder die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“. Insofern, aber auch nur insofern, handeln und verhalten sich die wahrnehmungszuständigen Länder in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den „bundesstaatsrechtlich sachlegitimierten“ Bund. Es gibt keinen bundesstaatsrechtlichen Grund, aber auch – selbst unter Berücksichtigung von Erwägungen einer verwirrenden Rechtsprechung – kein praktisches Bedürfnis, um aufgrund der bloßen und umfassenden „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ der Länder zur Wahrnehmung aller Angelegenheiten der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung eine generelle bundesstaatsrechtliche „Verschiebung der Aktiv- und Passivlegitimation“ vom Bund auf die Länder annehmen zu sollen und daher auch für die „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen in dem hier definierten Sinne eine „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ der Länder, d. h. eine im Rechtsverkehr „nach außen“ im eigenen Namen wahrzunehmende Kompetenz zu bejahen (so aber Stelkens, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, 2 Kap. A III 3). In dem derart definierten und umgrenzten Sinne kann man daher von einer „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen sprechen. Sie ist rechtsbegrifflich dadurch bestimmt, dass sie von den auch insofern wahrnehmungszuständigen Ländern wegen einer hierbei bestehenden „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“

des Bundes im Rechtsverkehr „nach außen“ für diesen und in dessen Namen erfolgt. Ihr Geltungs- und Anwendungsbereich sind, wie gesagt, die „gerichtlichen und außergerichtlichen“ Rechtsgeschäfte und Rechtshandlungen in Bezug auf den Bestand, die rechtliche Änderung, die Geltendmachung und die Inpflichtnahme, den privatrechtlichen und gegebenenfalls freihändigen oder den enteignungsrechtlichen Erwerb, die Belastung und eigentumsrechtliche Nutzungsregelung sowie die Übertragung des dem Bund gehörenden und der Sachaufgabe bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen straßenrechtlich gewidmeten oder zugeordneten Sachvermögens (in diesem Sinne zutreffend in Bezug auf die „Verwaltung“ des bürgerlich-rechtlichen Eigentums an den Bundesfernstraßen Urt. BayVGh 12.2.80, BayVBl. 80, 341/342).

Freilich ist sogleich präzisierend hinzuzufügen, dass die in der dargelegten Weise bundesstaatsrechtlich definierte, von den Ländern auftragsweise wahrzunehmende „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen ausschließlich solchen „gerichtlichen und außergerichtlichen“ Rechtsgeschäften und Rechtshandlungen gilt, die das bürgerlich-rechtliche Sachvermögen des Bundes an den und für die Zwecke der Bundesfernstraßen in seiner straßenrechtlich verbleibenden Rechtsfunktion als solcher betreffen. Dazu erfordert die Rechtslage noch einiger Klarstellungen. Sie führen von der bundesstaatsrechtlichen Ebene weg und in das einfache Fernstraßenrecht hinein mit allen seinen mit dem übrigen Straßenrecht geteilten, den Sachenrechtsstatus und die Sachherrschaft bei den öffentlichen Straßen betreffenden, im Gesetzgebungs-, Praxis- und Meinungsstand herkömmlichen und fortgeschleppten unbefriedigenden rechtsdogmatischen Verhältnissen. Die staatsrechtliche Arbeit an sich hingegen ist mit dem Gesagten getan.

## 9

In der genannten Hinsicht hat man festzuhalten, dass die erörterte bundesstaatsrechtliche Ordnung zur Zuständigkeit und Sachlegitimation bei der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung nach Art. 90, 85 und 104a Abs. 2 GG nur auf der verfassungsrechtlichen Ebene maßgebliche Funktionsbegriffe kennt, deren letztlich anwendungsbezogene Folgen und Ergebnisse für die bundesstaatlich kompetenzrechtliche Handhabung der öffentlichen

Fernstraßenverwaltung funktionsabhängig von der einschlägigen einfachrechtlichen Ausgestaltung des Fernstraßenrechts sind. Welche Angelegenheiten mit anderen Worten im gegenständlichen Zusammenhang bundesstaatsrechtlich als eine von den Ländern wahrzunehmende „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen aus der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ des Bundes und in dessen Namen zu führen und zu beurteilen sind, bestimmt sich danach, ob und inwieweit das einfache Bundesrecht der Bundesfernstraßen innerhalb des Fernstraßenregimes der „Vermögensverwaltung“ eine Rechtsfunktion belässt. Es handelt sich um die Frage nach der im Fernstraßenrecht verbleibenden rechtlichen Bedeutung des bürgerlich-rechtlichen Eigentums im Sachenrechtsstatus öffentlicher Straßen neben der beherrschenden, spezifisch „straßenrechtlichen Sachherrschaft“.

Ungeachtet aller hier nicht abhandelbaren unterschiedlichen rechtsdogmatischen Auffassungen zur angeführten Frage kann und muss als jedenfalls maßgeblicher Ausgangspunkt hierzu gelten, dass nach der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung das Fernstraßenrecht des Bundes im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ebenso wie das Landesstraßenrecht das bürgerliche Sachenrecht und den „Eigentumsbegriff des bürgerlichen Rechts“ zu verdrängen, d. h. eine materiell öffentlichrechtliche, spezifisch „straßenrechtliche Sachherrschaft“ über die öffentlichen Straßen zu errichten vermag und dass die öffentlichen Straßen auch sachgerechterweise eine vom bürgerlichen Recht abweichende, spezifisch straßenrechtliche Regelung der Sachherrschaft verlangen (Beschl. BVerfG 10.3.76, BVerfGE 42, 20/32). Für die Auslegung und Anwendung des (Fern-)Straßenrechts besagt dies hier in der gebotenen Zusammenfassung, dass – einmal abgesehen von der hoheitsrechtlichen Straßenaufsicht als zweitem Element des öffentlich-rechtlichen Straßenregimes – alle spezifisch straßenrechtlichen Rechtszuständigkeiten der Straßenverwaltungen aus der materiell öffentlichrechtlichen Aufgabenstellung und Befugnis der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft wahrgenommen werden und deshalb bei der Fernstraßenverwaltung keine „Vermögensverwaltung“ im dargelegten bundesstaatsrechtlichen Sinne darstellen. Sie bewegen sich hinsichtlich der sachenrechtlichen Rechtszuständigkeit für die öffentlichen Straßen im Rahmen von deren öffentlich-rechtlicher Zweckbestimmung, nicht dagegen im Rahmen des bürgerlichrechtlichen Eigentums bzw. des

privatrechtlichen Vermögensbestandes an den öffentlichen Straßen. Dies bedeutet mit anderen Worten und für die Zwecke einer anwendungsbezogenen Begriffsbestimmung der bundesstaatsrechtlich festgelegten „Vermögensverwaltung“ im Sinne des Fernstraßenrechts, dass eine solche allenfalls insoweit stattfindet, als die Fernstraßenverwaltung nicht in ihrer Rechtsfunktion als Träger der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ tätig oder in Anspruch genommen wird. Ist Letzteres der Fall, dann treten ungeachtet dabei beabsichtigter oder eintretender „vermögensrechtlicher“ Wirkungen für und gegen den Bund die Länder aus der ihnen insofern zustehenden eigenen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ im Rechtsverkehr „nach außen“ im eigenen Namen „gerichtlich und außergerichtlich“ auf und sie werden gegebenenfalls als solche im eigenen Namen in Anspruch genommen. Hierher gehören zahlreiche in die auftragsweise Landesfernstraßenverwaltung fallende Angelegenheiten, ungeachtet des Umstandes, dass sie „vermögensrechtliche“ Wirkungen für und gegen den Bund haben oder im Zusammenhang mit Sachen ihre Ursache haben, die im bürgerlichrechtlichen Eigentum des Bundes stehen. Maßgeblich für die Trennung und Abgrenzung von „Vermögensverwaltung“ und Angelegenheiten der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ ist insofern ausschließlich, ob und inwieweit eine straßenrechtliche Sachherrschaft über die öffentlichen Straßen ausgeübt wird und gegebenenfalls diese verantwortlich ist. Liegen die Voraussetzungen der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ vor, dann handelt es sich bei den betreffenden Angelegenheiten bundesstaatsrechtlich um keine von den Ländern aus der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ des Bundes in dessen „Vertretung“ wahrzunehmende „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen.

Danach können rechtsbegrifflich zusammenfassende Feststellungen getroffen werden. Der Begriff der „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“ hat für die bundesstaatsrechtliche Kompetenzordnung bei der Bundesauftragsverwaltung der Fernstraßen keine unmittelbare positivrechtliche Bedeutung. Vielmehr gibt es insofern lediglich auf der einen Seite die Angelegenheiten der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“, die von den „bundesstaatsrechtlich zuständigen“ Ländern auch aus eigener „bundesstaatsrechtlicher Sachlegitimation“ im eigenen Namen „gerichtlich und außergerichtlich“ wahrgenommen werden, und auf der anderen Seite die eigentumsrechtliche „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen, welche die bundesstaatsrecht-

lich auch insofern wahrnehmungszuständigen Länder aus der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ des Bundes im Rechtsverkehr „nach außen“ für den Bund und in dessen „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ ausführen. Bei der rechtsfunktionalen Trennung und Abgrenzung von Aktiv- und Passivlegitimation der Fernstraßenverwaltung aus deren „straßenrechtlicher Sachherrschaft“ einerseits und aus dem bürgerlich-rechtlichen Eigentum andererseits findet bekanntermaßen manches eine unterschiedliche Beurteilung. Aber alle derartigen Rechtsfragen haben mit dem Bundesstaatsrecht nichts mehr zu tun und überschreiten den bundesstaatsrechtlichen Rahmen der gegenständlichen Erörterung. Sie gehören zur offenbar niemals auszuräumenden und gehegten rechtsdogmatischen Erblast des Straßenrechts. Im Folgenden kann auf einige beispielhafte Fallgruppen eingegangen werden, die nach dem einfachen Fernstraßenrecht teils eine eindeutige Beurteilung finden bzw. erlauben, teils aber auch nach unterschiedlichen Auffassungen und Praktiken gehandhabt werden, zuweilen auch aus bewusster Interessenbehauptung oder aus bloßer Unüberlegtheit.

## 10

Schuldrechtliche Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen für die Fernstraßenverwaltung werden von den zuständigen Straßenbauverwaltungen der Länder aufgrund ihrer „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ im eigenen Namen abgeschlossen und abgewickelt. Sind damit Sachleistungen verbunden oder geht es allein um solche, dann braucht sich hieran bezüglich des sachrechtlichen Eigentumserwerbs des Bundes nichts zu ändern; bei einer Verbindung der betreffenden beweglichen Sachen mit einem dem Bund gehörenden Straßengrundstück erwirbt dieser allein schon nach § 946 BGB (Verbindung beweglicher Sachen mit einem Grundstück) Eigentum, im Übrigen kann zum Eigentumserwerb beweglicher Sachen durch die Fernstraßenverwaltung davon ausgegangen werden, dass es deren Vertragspartnern gleichgültig ist, ob sie die Erklärung zum Eigentumserwerb der betreffenden beweglichen Sachen nach § 929 BGB gegenüber dem Land oder dem Bund abgeben, und dass das Land ohne Offenlegung des Vertretungswillens für den Bund erwerben will, sodass der Bund nach dem Rechtsgrundsatz einer „Überreignung an den, den es angeht“, das Eigentum erlangt (PALANDT/BASSENGE, BGB, 63. Aufl. 2004, § 929 Rnr 25). Beschränkt sich das bürgerlich-

rechtliche Eigentum des Bundes an einer Bundesfernstraße nur auf das sonderrechtsfähige Straßenbauwerk (§ 95 Abs. 1 S. 2 BGB), dann kann beim Erwerb beweglicher Sachen hierfür daneben auch § 947 BGB (Verbindung beweglicher Sachen) Bedeutung erlangen.

Nicht nachvollziehbar sind in dem Zusammenhang Annahmen des BGH (Urt. BGH 21.9.78, GRUR 79, 48/50), bei der „Ausschreibung, Auftragserteilung sowie Materialbeschaffung“ und beim „Abschluss von Bauverträgen“ im Bereich der Fernstraßenverwaltung handelten die Länder in Vertretung für den Bund. Das Gericht möchte seine Auffassung auf § 10 Abs. 2 der 2. AVVFStr vom 21.2.1956 (BANz Nr. 38) stützen, wonach „Aufträge auf Bauleistungen und Leistungen zu Lasten des Bundeshaushalts“ zu erteilen sind, sowie auf den genannten § 7 Abs. 1 der 1. AVVFStr zur Vertretung des Bundes durch die Länder in „vermögensrechtlichen Angelegenheiten“. Schließlich möchte das Gericht auf die in der Praxis benutzte Vertragsformulierung abheben, wonach die „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung, vertreten“ durch das betreffende landesbehördliche Straßenbauamt genannt wird. Alle diese Argumente gehen daran vorbei, dass die betreffende Sachfinanzierung des Bundes als solche lediglich im bundesstaatsrechtlichen Innenverhältnis erfolgt, aber hierdurch allein keine eigentumsrechtliche „Vermögensverwaltung“ in dem hier dargelegten Sinne stattfindet (im Übrigen zur vielfältigen Rechtsprechung des BGH STELKENS, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, 2. Kap. A III 2). Die vom BGH in dem Zusammenhang angeführte übliche Formulierungspraxis, wonach bei den betreffenden Vertragsschlüssen auf Seiten der Fernstraßenverwaltung die „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung, vertreten“ durch das betreffende Land bzw. das landesbehördliche Straßenbauamt genannt wird, kann als rechtlich unschädliche Falschbezeichnung hingenommen werden, die, wenn es rechtlich wirklich auf die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ ankommt, zutreffend zu interpretieren und zu handhaben ist.

### 10.1

Der privatrechtliche bzw. freihändige Erwerb von Grundstücken und sonstigen Immobilienrechten für die Bundesfernstraßen erfolgt sowohl schuldrechtlich als auch sachenrechtlich durch die wahrnehmungszuständigen Länder in Vertretung für den

Bund; im Wege der Enteignung geschehen die betreffenden Erwerbsvorgänge ebenfalls unmittelbar für den Bund und in dessen Vertretung. Gleiches gilt für sonstige Immobilienrechtsgeschäfte in Bezug auf Grundstücke, die dem Bund für Zwecke der Fernstraßenverwaltung gehören, sowie für deren Veräußerung bzw. Übertragung.

## 10.2

Der Vollzug der öffentlich-rechtlichen Straßenbenutzungsordnung (Gemeingebrauch; Sondernutzungen nach öffentlichem Recht; spezielle gesetzliche Sondergebrauchsrechte für Telekommunikationslinien – TKG sowie schienen- und leitungsgelundene Verkehrseinrichtungen im Straßenraum – PbefG) ist selbstredend eine Angelegenheit im Bereich der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ und den wahrnehmungszuständigen Ländern aus deren „bundesstaatsrechtlicher Sachlegitimation“ im eigenen Namen zuzurechnen.

Eine nicht geringe straßenrechtsdogmatisch „sachenrechtliche“ Problematik vermag jedoch die Frage der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ bei der „Einräumung von Rechten zur Benutzung des Eigentums der Bundesfernstraßen“ nach § 8 Abs. 10 FStrG, d. h. bei der Begründung privatrechtlicher Sondernutzungsrechte durch die auch insofern bundesstaatsrechtlich wahrnehmungszuständigen Länder, zu bereiten (Versorgungs- und Entsorgungsleitungen). Allerdings braucht darin keine ernsthafte Fragestellung des Straßenrechts erkannt zu werden, soweit das Straßenrecht die Rechtszuständigkeit insofern ausdrücklich allein beim bürgerlichrechtlichen Straßeneigentum belässt oder wenn im Übrigen entschieden hiervon ausgegangen wird. Gilt dagegen die Ausübung der Rechte und Pflichten aus dem Straßeneigentum insofern als eine straßenrechtlich der Straßenbauverwaltung zugeordnete Rechtszuständigkeit, dann kann nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden, dass es um eine verwaltungsprivatrechtliche Angelegenheit im Rahmen der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ über die öffentliche Straße gehen kann und dass deshalb die straßenrechtliche Sachlegitimation für die betreffenden Rechtsgeschäfte aus der Rechtszuständigkeit für die Straßenbaulast zu folgen vermag (zu dieser rechtskonstruktiven Problematik grundsätzlich BARTLSPERGER, DVBl. 80, 249/255 f. m. w. Nachw.). So stellt sich die Rechtslage durchaus im Fernstraßenrecht nach § 8 Abs. 10 FStrG dar. Die

„bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ hierbei kann sich also insofern danach beurteilen, ob man bei der Auslegung und Anwendung jener Regelung einer eigentumsrechtlichen oder einer verwaltungsprivatrechtlichen Konstruktion folgt; unter der ersten Voraussetzung können die Länder im Bereich der hier definierten „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen in rechtsgeschäftlicher Vertretung für den Bund handeln, unter der zweiten Voraussetzung aus ihrer eigenen „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ im eigenen Namen. Allerdings sind diese unterschiedliche Interpretation und Handhabung nur bei Einräumung schuldrechtlicher privatrechtlicher Sondernutzungstitel denkbar; die Bestellung dinglicher privatrechtlicher Sondernutzungstitel an den Bundesfernstraßen dagegen geschieht wegen deren unmittelbarer eigentumsrechtlicher Wirkung stets als Angelegenheit der „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen und daher in „rechtsgeschäftlicher Vertretung“ für den Bund. In den Straßengrund verlegte Versorgungs- und Entsorgungsleitungen bleiben, vorbehaltlich stets möglicher besonderer Rechtsgestaltungen, ohnehin als bloße Scheinbestandteile nach § 95 Abs. 1 S. 2 BGB sonderrechtsfähig und im Sinne von § 97 Abs. 1 S. 1 BGB als Zubehör des betreffenden Werksgrundstücks des Versorgungs- bzw. Entsorgungsträgers in dessen Eigentum (BARTLSPERGER, Unterirdische Erneuerung von Rohrleitungen der öffentlichen Versorgung und Entsorgung, 1994, S. 80 ff. und PALANDT/HEINRICH, BGB, 63. Aufl. 2004, § 95 Rnr 6).

## 10.3

Ein sachlich und rechtlich vielfältiges Spektrum bildet in der Frage einer „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ von Ländern oder Bund bei der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung die Gruppe derjenigen Fälle, in denen die Fernstraßenverwaltung aufgrund von öffentlichem Recht oder Privatrecht auf finanzielle Leistungspflichten oder auf sonstigen Verhaltenspflichten in Anspruch genommen wird. Von vornherein hiervon auszuschließen sind allerdings Inanspruchnahmen im Bereich der hier definierten „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen, die ausschließlich die eigentumsrechtlichen Rechtsgeschäfte und Rechtshandlungen als solche ohne unmittelbare rechtsfunktionale Beteiligung der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ betreffen. Vielmehr geht es um Inanspruchnahmen der Fernstraßenverwaltung aus deren Handeln und sonstigem Verhalten, bei denen

auch „vermögensrechtliche“ Wirkungen gegen den Bund aus dessen Sachfinanzierungskompetenz entstehen oder das Eigentum des Bundes an den Bundesfernstraßen ein Mittel für die betreffende Ausübung der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ ist. Es handelt sich bei den jeweiligen, angeblichen Problemfällen rechtsbegrifflich verkürzt und zusammengefasst um die „vermögensrechtlichen“ oder mit dem Eigentum an den Bundesfernstraßen verbundenen Inanspruchnahmen der Fernstraßenverwaltung.

Zunächst braucht insofern nur nochmals entgegen in der Rechtsprechung vertretenen Annahmen festgehalten zu werden, dass bei der Inanspruchnahme der Fernstraßenverwaltung der bloße Umstand einer hieraus entstehenden „vermögensrechtlichen“ Wirkung gegen den Bund wegen dessen bundesstaatsrechtlich interner Sachfinanzierungskompetenz nichts an der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ der Länder, d. h. an deren im eigenen Namen bestehenden „gerichtlichen und außergerichtlichen“ Rechtszuständigkeit, ändert. Daher werden die Länder im eigenen Namen bei allen Angelegenheiten der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung in Anspruch genommen, welche die „straßenrechtliche Sachherrschaft“ in hoheitsrechtlicher Hinsicht angehen (STEINBERG, AÖR 110 – 1985, 419/430 f.) oder aus einem deliktsrechtlichen Grunde im weitesten Sinne betreffen (Straßenverkehrsicherungspflicht bzw. Straßenverkehrsicherungshaftung aus einem allgemeinen deliktsrechtlichen Grundsatz, gleichgültig ob unmittelbar aus § 823 Abs. 1 BGB oder aus einer organisationsrechtlich festgelegten Amtspflicht: GROTE, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 40, insb. Rnr 33 ff.; Fahrzeughalterhaftung; Patentverletzungen im Zusammenhang mit der Straßenbaulast, a. A. und, wie dargelegt unzutreffend Urt. BGH 21.9.78 GRUR 79, 48/49 f.; generell alle Inanspruchnahmen aus unerlaubter Handlung). Zu den hoheitsrechtlich den Ländern im eigenen Namen zugeordneten Rechts- und Haftungsobliegenheiten gehören auch deren straßenverkehrsrechtliche Beschaffungs- und Unterhaltungspflichten (§ 45 StVO) unbeschadet „vermögensrechtlicher“ Wirkungen gegen den Bund, und zwar in haftungsrechtlicher Hinsicht wegen deren speziellen straßenverkehrsrechtlichen Grundes als unmittelbare Amtspflichten im Sinne des Amtshaftungsrechts.

Privatrechtliche Ansprüche aus dem Bereicherungsrecht gegen die Fernstraßenverwaltung fol-

gen ihrer rechtsgeschäftlichen Entstehung und treffen darum im Zusammenhang mit zutreffender Weise von den Ländern abgeschlossenen Bauverträgen, ungeachtet „vermögensrechtlicher“ Wirkung gegen den Bund, die Länder im eigenen Namen (a. A. und, wie dargelegt, unzutreffend Urt. BGH 21.8.78, GRUR 79, 48/49 f.). Gleichfalls die Länder in eigener Rechtszuständigkeit und im eigenen Namen werden in Anspruch genommen bei Ansprüchen Dritter aus einer privatrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag für Angelegenheiten der Straßenbauverwaltung und „straßenrechtlichen Sachherrschaft“, ebenfalls ungeachtet einer „vermögensrechtlichen“ Wirkung gegen den Bund (a. A. und unzutreffend Urt. BGH 18.7.2002, NVwZ 2002, 1535/1537).

## 10.4

In dem Zusammenhang bereiten besondere rechtskonstruktive Verständnisschwierigkeiten ersichtlich die Fälle einer Inanspruchnahme der Fernstraßenverwaltung auf finanzielle Leistungen und sonstiges Verhalten, in denen die „straßenrechtliche Sachherrschaft“ mittels des Eigentums an den Bundesfernstraßen ausgeübt wird. Anschaulicherweise kann man davon sprechen, dass die „straßenrechtliche Sachherrschaft“ hier im „natürlichen Raum“ des Straßenraums stattfindet oder ihre „natürliche Grundlage“ im Straßeneigentum hat. Insofern stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Verpflichtungen die Länder wegen deren Rechtszuständigkeit für die „straßenrechtliche Sachherrschaft“ oder den Bund wegen dessen bürgerrechtlichen Eigentums an den Bundesfernstraßen treffen. Fälle dieser Art sind umweltrechtliche Inanspruchnahmen (z.B. Gebührenpflicht wegen Abwässereinleitung von Seiten der Fernstraßenverwaltung, Kreislauf-Wirtschafts- und Abfallrecht, Bodenschutzrecht) sowie alle gegen die Fernstraßenverwaltung gerichteten Ansprüche aus dem bürgerlichen Nachbarrecht. Soweit ersichtlich, wird hierbei und insofern zudem die besondere Fallkonstellation vernachlässigt, dass der Straßengrund der Bundesfernstraßen auch einmal im Eigentum Dritter stehen kann (KRÄMER, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 5 Rnr 25 ff.). Eine insofern schon einmal in § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26.3.1934 (RGBl. I S. 243) geschaffene Regelung zur Ausübung der „aus dem Eigentum an der

Straße sich ergebende Rechte und Pflichten“ durch den Straßenbaulastträger oder eine im heutigen Landesstraßenrecht zu findende Regelung, wonach unter jener Voraussetzung „die Ausübung der Rechte und Pflichten des Eigentums“ in dem zur Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erforderlichen Umfang dem Straßenbaulastträger zusteht (z.B. Art. 13 Abs. 1 BayStrWG), fehlt im Bundesfernstraßenrecht (lediglich eigentumsrechtliche Regelungen zum Wechsel der Straßenbaulast in § 6 FStrG). Es kann daher für diese besonderen eigentumsrechtlichen Voraussetzungen nur davon ausgegangen werden, dass das jeweilige, auf Grundstücken Dritter errichtete Straßenbauwerk wegen der hierzu „an einem fremden Grundstück“ kraft öffentlichen Rechts begründeten, dinglich wirkenden öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung weiterhin ein sonderrechtsfähiger Scheinbestandteil nach § 95 Abs. 1 S. 2 BGB im Eigentum des Bundes ist (dazu KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 5 Rnr 17 und GROTE, a. a. O., Kap. 39 Rnr 31.1 sowie generell insofern PALANDT/HEINRICHS, BGB, 63. Aufl. 2004, § 95 Rnr 5). Aber auf solche Fragen kommt es bei der betreffenden straßenrechtlichen Beurteilung auch gar nicht an. Eine spezifisch „rechtliche Zurechnung“ der genannten Fälle zum Straßeneigentum und damit zur eigentumsrechtlichen „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen verbietet sich ohnehin.

Im straßenrechtlichen Zusammenhang vertretene gegenteilige Auffassungen der Rechtspraxis lassen in einer kaum verständlichen Weise die allgemeine Kategorie „rechtlicher Zurechnung“ außer acht. Objektive Zurechnung im Rechtssinne bezeichnet nämlich eine Wertentscheidung der Rechtsordnung, ob und inwiefern ein Geschehen die Tat eines Subjekts ist (grundlegend LARENZ, HEGELS, Zurechnungslehre, 1927, Neudruck 1970, S. 60 ff.). Sie lässt sich nicht ohne Berücksichtigung der Zweckhaftigkeit jedes menschlichen Verhaltens und ohne dessen von Rechts wegen objektive Willentlichkeit bestimmen. Die „rechtliche Zurechnung“ ist keine kausale, „natürliche“ oder zufallsabhängige, sondern eine teleologische Kategorie. Auch die Frage der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ von Ländern und Bund im Zusammenhang mit der bundesstaatsrechtlichen Wahrnehmungszuständigkeit der Länder bei der auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung in Verbindung mit der straßenrechtlichen Trennung von „straßenrechtlicher Sachherrschaft“ und eigentumsrechtlicher „Vermögensverwaltung“ beur-

teilt sich zweckrational. Es kann insofern keine rechtliche Bedeutung beanspruchen, dass eine Angelegenheit der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ im „natürlichen Raum“ des Straßeneigentums stattfindet oder „kausal“ mit diesem zusammenhängt. Maßgeblich hat vielmehr allein zu sein, ob die betreffende Angelegenheit zweckhaft in Ausübung der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ wahrgenommen wird oder im Rahmen des rechtsfunktionalen Bereichs des bürgerlich-rechtlichen Eigentums an den öffentlichen Straßen. Die betreffenden umweltrechtlichen und nachbarrechtlichen Inanspruchnahmen der Fernstraßenverwaltung, gleichgültig ob es sich um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche handelt, haben ausschließlich mit dem zweckhaft aus der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ erfolgenden Verhalten der bundesstaatsrechtlich wahrnehmungszuständigen Länder zu tun. Allein die Länder haben deshalb in diesen Fällen die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“; sie werden im eigenen Namen „gerichtlich und außergerichtlich“ in Anspruch genommen (a. A. zur Gebührenpflicht wegen Oberflächennentwässerung von Bundesstraßen aus dem unzutreffenden Grund einer Sachfinanzierung bzw. „vermögensrechtlichen“ Verpflichtung des Bundes Urt. BGH 18.7.2002, NVwZ 2002, 1535/1537; unergiebig zum Bodenschutzrecht Beschl. BVerwG 21.12.98, BayVBl. 99, 281 f.).

## 10.5

Auch in der sachlich und rechtlich umgekehrten Anspruchsrichtung gilt es die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ von Ländern und Bund klarzustellen, wenn es also darum geht, in wessen Namen Ansprüche der Fernstraßenverwaltung gegen Dritte geltend zu machen sind.

Soweit es bei dieser Fallgruppe um Rechtsansprüche, etwa auf Ersatz von Aufwendungen in hoheitsrechtlichen bzw. öffentlichrechtlichen Angelegenheiten, geht, gehören diese zur Rechtszuständigkeit der Fernstraßenverwaltung aus deren „straßenrechtlicher Sachherrschaft“; sie sind von den Ländern im eigenen Namen „gerichtlich und außergerichtlich“ geltend zu machen (Urt. BVerwG 21.1.83, BayVBl. 83, 538 f.; nach dem Urt. VGH BW 18.5.81, NVwZ 82, 252 f. nur wegen einer angeblichen Prozessstandschaft des Landes unter fälschlicher Zugrundelegung einer „vermögensrechtlich“ materiellrechtlichen Aktivlegitimation des

Bundes aus einem im Rahmen der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag).

Soweit es um die Geltendmachung von Rechten zum Schutze der Bundesfernstraßen vor störenden und schädigenden Einwirkungen Dritter und von Nachbarn geht, ist eine Differenzierung vorzunehmen, die der Unterscheidung von „straßenrechtlicher Sachherrschaft“ über die Fernstraßen und deren „Vermögensverwaltung“ folgt. Abwehransprüche der Fernstraßenverwaltung negatorischer Art gegen störende Einwirkungen auf Bundesfernstraßen und gegen deren Beschädigung gelten zweckhaft ausschließlich einem Schutz und einer Gewährleistung der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“, insbesondere der fernstraßenrechtlichen Benutzungsordnung. Der Umstand, dass hierbei kausal und real eine Einwirkung auf die Eigentumssubstanz der Bundesfernstraßen abzuwehren ist, muss für die rechtliche Zurechnung außer Betracht bleiben. Denn die Eigentumssubstanz der Bundesfernstraßen ist insofern nur Mittel für die Gewährleistung der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ und wird bezüglich der genannten negatorischen Abwehransprüche der Fernstraßenverwaltung in ihrer bürgerlich-rechtlichen Rechtsfunktion durch die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung der öffentlichen Straßen verdrängt. Es geht also beim negatorischen Schutz der Bundesfernstraßen vor störenden und beschädigenden Einwirkungen Dritter und von Nachbarn nicht um einen substanziellen Eigentumsschutz. Daher obliegt die „gerichtliche und außergerichtliche“ Geltendmachung negatorischer Abwehransprüche der Fernstraßenverwaltung gegen störende Einwirkungen und Beschädigungen der Fernstraßen durch Dritte und Nachbarn den Ländern aus deren eigener „bundesstaatsrechtlicher Sachlegitimation“ im eigenen Namen; jedenfalls gilt dies bundesstaatsrechtlich.

Allerdings besteht insofern auf der Ebene des einfachen Rechts ein Problem in der Frage einer entsprechenden materiellrechtlichen Anspruchsgrundlage. Denn soweit der negatorische Schutz der Bundesfernstraßen nicht ausdrücklich im Fernstraßenrecht oder im Rahmen sonstiger einschlägiger Rechtsmaterien in hoheitsrechtlicher Form geregelt ist, wird herkömmlich auf die bürgerlich-rechtliche Anspruchsgrundlage von § 1004 BGB zur Abwehr von Eigentumsstörungen zurückgegriffen (dazu GROTE, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 39 Rnr 24 ff.). Diese Vorschrift rückt jedoch die betreffenden Rechtsan-

sprüche der Fernstraßenverwaltung in den Bereich der eigentumsrechtlichen Stellung des Bundes am Straßengrund bzw. Straßenbauwerk, d. h. in den Bereich der diesem zustehenden „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ bei der „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen. Für die an sich gegebene „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ der Länder aus deren „straßenrechtlicher Sachherrschaft“ über die Bundesfernstraßen fehlt dem Fernstraßenrecht eine ausdrückliche Anspruchsgrundlage. Diese auch aus bundesstaatsrechtlichen Gründen resultierende materiellrechtliche Gesetzeslücke im einfachen Fernstraßenrecht lässt sich nur mit der grundsätzlichen Annahme schließen, dass der negatorische Schutz der Fernstraßen gegen störende und beschädigende Einwirkungen Dritter und von Nachbarn generell mit Rücksicht auf die insofern maßgebliche Rechtsgrundlage der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ eine dieser immanente hoheitsrechtliche Grundlage hat, also aus einer hoheitsrechtlichen Befugnis der Fernstraßenverwaltung geschieht (HARDINGHAUS, Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachverwaltung, 1966, S. 30 Anm. 45 und BARTLSPERGER, Die Bundesfernstraßen als Verwaltungsleistung, 1969, S. 32; siehe dazu auch Ur. BVerwG 28.6.67, BVerwGE 27, 245/246). Es handelt sich um einen Vorgang der Rechtsfortbildung, der freilich erfahrungsgemäß die juristische Disposition der einschlägigen Rechtspraxis überschreiten dürfte. Aber kaum verkennbar dürfte gleichwohl sein, dass sich ein solcher Schritt auch aus der bundesstaatsrechtlichen Kompetenzordnung zur auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung gebietet.

## 10.6

Anders stellt sich die bundesstaatsrechtliche Kompetenzlage dar bei der Geltendmachung von Ansprüchen der Fernstraßenverwaltung auf Schadensersatz, Aufwendungsersatz oder Entschädigung wegen Beschädigung von Eigentum des Bundes an Straßengrund und Straßenbauwerken der Bundesfernstraßen sowie an den der Fernstraßenverwaltung unmittelbar dienenden sonstigen beweglichen und unbeweglichen Sachen des Verwaltungsvermögens. Zwar ist auch unter solchen Voraussetzungen die „straßenrechtliche Sachherrschaft“ über die Bundesfernstraßen „geschädigt“, aber eben nur mittelbar in deren spezifischer Rechtsfunktion. Es handelt sich insofern um

einen Schadensaspekt bzw. Schadenstatbestand, der einen weiteren, bislang, soweit ersichtlich, im Straßenrecht sachlich und rechtlich nicht aufgegriffenen schadensrechtlichen Fragenbereich zu eröffnen vermag. Es ist möglicherweise in den betreffenden Fällen ein Schaden anzunehmen, welcher der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ als solcher zugefügt wird. Aber darum geht es gegenständig zunächst einmal nicht. Vielmehr ergeben sich die genannten und gemeinten Schadenersatz- und Entschädigungsansprüche der Fernstraßenverwaltung aus Schadenseingriffen in die Substanz des bürgerlich-rechtlichen Eigentums des Bundes als solche. Ihre Geltendmachung erfolgt darum aus der „bundesstaatsrechtlichen Sachlegitimation“ des Bundes; sie ist eine Angelegenheit der von den Ländern kraft ihrer „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ für und im Namen des Bundes wahrzunehmenden „Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen“. Die Rechtspraxis ist auch insofern keineswegs einheitlich, geschweige denn in ihren Begründungen in jeder Hinsicht klar oder im Ergebnis stets zutreffend (zur einschlägigen Rechtsprechung des BGH siehe bei STELKENS, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, 2. Kap. A III 2). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit, insbesondere was auch unveröffentlichte Entscheidungen angehen mag, sind einige Beispielfälle anzuführen.

Nach dem Gesagten ist zutreffend die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ des Bundes angenommen worden bei der Geltendmachung von deliktsrechtlichen Schadenersatzansprüchen aus § 823 Abs. 1 BGB wegen Beschädigung von Anlagen der Bundesautobahnen (Urt. BGH 8.11.94, BGHZ 127, 348 ff.). Danach haben die Länder in solchen Fällen kraft ihrer „bundesstaatsrechtlichen Zuständigkeit“ auch für die „Vermögensverwaltung“ der Bundesfernstraßen die betreffenden Schadenersatzansprüche aus § 823 Abs. 1 BGB „gerichtlich und außergerichtlich“ im Namen des Bundes geltend zu machen (klarstellend STELKENS, a. a. O., 2. Kap. A III 3 b). Anders hat der BGH noch 1976 in einem gleich liegenden Fall entschieden (Urt. 9.3.76, BGHZ 66, 122 ff.). Man könnte diese vorausgegangene gerichtliche Annahme als überholt ansehen, stünde nicht eine Entscheidung des BGH von 1978 (Urt. 14.11.78, BGHZ 73, 1 ff.) zur Geltendmachung eines Aufwendungersatzes wegen Beschädigung einer in Bundesauftragsverwaltung verwalteten und deshalb im Eigentum des Bundes stehenden Anlage im Raume, die

mit versucht detaillierter Begründung die Geltendmachung eines solchen Anspruchs als einen „Akt der Verwaltung“ beurteilen möchte, der den auftragsweise wahrnehmungszuständigen Ländern im eigenen Namen obliege.

Nach jener seinerzeitigen Ansicht des BGH umfasst die bundesstaatsrechtliche Übertragung „von originären Bundesaufgaben“ bei der Bundesauftragsverwaltung auf die Länder auch die „Übertragung der Befugnis zur Geltendmachung von Ersatzansprüchen, die sich aus der Beschädigung“ von dabei verwendeten, im Eigentum des Bundes stehenden Einrichtungen ergeben (Urt. 14.11.78, a. a. O., 3, unter unzutreffender Berufung auf BARTLSPERGER, BK, Art. 90 – 1969 Rnr 52 wegen Außerachtlassung der einschlägigen Feststellungen dess., a. a. O., Rnr 68). Es wurde also damals für die auftragsweise Landesverwaltung nach Art. 85 GG eine generelle „Verschiebung der Aktiv- und Passivlegitimation“ auf die Länder, einschließlich der auftragsweisen „Vermögensverwaltung“, angenommen (im Ergebnis dem folgend STELKENS, Verwaltungsprivatrecht – im Erscheinen, 2. Kap. A III 3). An jener seinerzeitigen Rechtsprechung des BGH muss schon verwundern, dass in Entscheidungen des Gerichts einerseits allein schon aus „vermögensrechtlichen“ Wirkungen der auftragsweisen Landesverwaltung für den Bund unzutreffenderweise dessen „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ abgeleitet wird (zuletzt Urt. BGH 18.7.2002, NVwZ 2002, 1535/1537), andererseits aber gerade bei der eigentlichen „Vermögensverwaltung“ gerade umgekehrt eine „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ der Länder angenommen wird.

Demgegenüber gilt es festzuhalten, dass in Übereinstimmung mit der angeführten Entscheidung des BGH von 1994 zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen der Fernstraßenverwaltung aus § 823 Abs. 1 BGB (Urt. 8.11.94, BGHZ 127, 348 ff.) alle Angelegenheiten der auftragsweisen Fernstraßenverwaltung im Bereich der bloßen, die Substanz des Bundeseigentums an den Bundesfernstraßen und den als Verwaltungsvermögen für die Bundesfernstraßenverwaltung unmittelbar bestimmten beweglichen und unbeweglichen Sachen betreffenden „Vermögensverwaltung“ die Länder den Bund „gerichtlich und außergerichtlich“ vertreten, dass also die Geltendmachung aller insofern bestehenden Schadenersatz- und Entschädigungsansprüche der Fernstraßenverwaltung im Namen des Bundes erfolgt.

## 10.7

Schließlich gilt es, aus aktuellem Anlass von fernstraßenrechtlichen Regelungen zur Mautgebührenhebung durch hierfür beliehene private Betreiber (FStrPrivFinG, ABMG) klarzustellen, ob die auch insofern partiell kraft ihrer bundesstaatsrechtlichen Wahrnehmungszuständigkeit beteiligten Länder aus eigener „bundesstaatsrechtlicher Sachlegitimation“ im eigenen Namen handeln oder aus einer solchen des Bundes in dessen „rechtsgeschäftlicher Vertretung“. Die bundesstaatsrechtliche Wahrnehmungszuständigkeit der Länder bleibt auch bei jenen organisationsrechtlichen Angelegenheiten einer „Privat- bzw. Benutzerfinanzierung“ der Bundesfernstraßen jedenfalls insofern unberührt, als dabei nicht die im gegenständlichen Zusammenhang dahinzustellenden bundeseigenen Zuständigkeiten aus der Sachfinanzierungskompetenz des Bundes bzw. kraft Natur der Sache und aufgrund von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Geltung beanspruchen. Danach findet auftragsweise Landesfernstraßenverwaltung auf jeden Fall in dem hier repräsentativ aufzugreifenden Bereich statt, in dem es um die „Bauhoheit“ bzw. die Verantwortungszuständigkeit des technischen Straßenbaulastträgers in Bezug auf alle „Anforderungen der Sicherheit und Ordnung“ an die zu den Bestandteilen der Fernstraßen gehörenden „Bauten“ geht (§ 4 FStrG). Zu diesen „Bauten“ bzw. Fernstraßenbestandteilen gehören auch die von den mit der Mauterhebung beliehene privaten Betreibern zu errichtenden „Einrichtungen zur Erhebung von Maut und zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht“ (§ 1 Abs. 4 Nr. 3a FStrG und Art. 2 ABMG, § 7 FStrPrivFinG). Es wird wohl auch niemand ernsthaft bestreiten wollen, dass die Rechtszuständigkeit der technischen Fernstraßenbauverwaltung für die fernstraßenrechtliche Bauhoheit den typischen hoheitsrechtlichen Zuständigkeiten der Fernstraßenverwaltung angehört und deshalb der „straßenrechtlichen Sachherrschaft“ über die Bundesfernstraßen rechtlich zuzurechnen ist. Die auftragsweise wahrnehmungszuständigen Länder haben darum auch die „bundesstaatsrechtliche Sachlegitimation“ hierfür; allein sie handeln insofern, und zwar im eigenen Namen.

Wenn danach gegenüber einem mit der Mauterhebung und der Errichtung von „Einrichtungen zur Erhebung und zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht“ beliehene privaten Betreiber rechtsgeschäftliche Vorgänge oder Rechtshandlungen in

Bezug auf die fernstraßenrechtliche Bauhoheit vorgenommen werden, dann haben die insofern wahrnehmungszuständigen Länder, und nur diese, hoheitsrechtlich und im eigenen Namen zu handeln. So verhält es sich deshalb gegebenenfalls beim Abschluss öffentlich-rechtlicher so genannter „Betreiberverträge“, die zwischen der Fernstraßenverwaltung und einem beliehene privaten Betreiber in Bezug auf die fernstraßenrechtliche Bauhoheit abgeschlossen werden. Ein solcher Fall ist gegebenenfalls eine vertragliche Ausführungsregelung zur Vorschrift von § 6 Abs. 1 ABMG, wonach der private Betreiber die Mauterhebungseinrichtungen mit Rücksicht auf die fernstraßenrechtliche Bauhoheit nach § 4 FStrG „im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbaubehörden zu errichten“ hat. Es wäre somit rechtlich unverständlich, wenn in einen derartigen Vertrag auch die „Bundesrepublik Deutschland – Bundesstraßenverwaltung – diese vertreten“ durch das betreffende Land einbezogen würde und wenn die im Übrigen Vertragsschließenden Länder dabei als „rechtsgeschäftliche Vertreter“ des Bundes behandelt würden. Zur Gestaltung der betreffenden Verträge mag es Motivationen und Interessen geben. Aber im Rahmen des insofern rechtlich zwingenden Bundesstaatsrechts lassen sich diese entgegen oder abweichend von diesem auch vertragsrechtlich nicht realisieren.

Damit soll auch die Erörterung von das Thema betreffenden Fallgruppen abgeschlossen werden. Es mag noch weitere insofern strittige oder unzutreffend beurteilte Vorgänge geben. Ohnehin wird der nach dem gegenwärtig verbreiteten Meinungsstand, vor allem in der Rechtspraxis, sich insgesamt aufdrängende Eindruck von Unübersichtlichkeit und Unsicherheit erst abgebaut werden müssen. Aber ein solcher Eindruck ist durchaus vermeidbar, wenn man sich die bundesstaatsrechtliche Kompetenzordnung zur auftragsweisen Landesfernstraßenverwaltung sowie hierzu das einfachrechtliche Fernstraßenregime einsichtig, angemessen und korrekt vergegenwärtigt und wenn man nicht zuletzt auch die Courage zu einem demgemäßen Handeln und Entscheiden aufbringt.

## Anhang

Länderfachausschuss Straßenbaurecht  
110. Sitzung am 26./27. August 2003 in Augsburg

### Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen

**Bestandsaufnahme, Aktuelle Tendenzen,  
Vorschläge zum Verwaltungsverfahren,  
Europarechtlicher Kontext**

#### Vorbemerkung

Die Leiterkonferenz Straßenbau der Länder (LKS) hat dem Länderfachausschuss Straßenbaurecht (LFA) den Auftrag erteilt, ein Eckpunktepapier zum Thema „Beschleunigung von Planungsverfahren“ zu erstellen. Nach eingehender Beratung in seiner Sitzung am 26./27. August 2003 in Augsburg legt der LFA das Papier der LKS zur Billigung vor.

Vorab stellt der LFA fest, dass sich die mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz von 1991 und dem Planungsvereinfachungsgesetz von 1993 eingeführten Beschleunigungsmöglichkeiten für Bundesfernstraßenprojekte bewährt haben, weil die Verfahren zur Schaffung des Baurechts in einem überschaubaren Zeitraum durchgeführt werden konnten. So war es z. B. möglich, Anhörungsverfahren in ca. acht bis neun Monaten abzuschließen und danach zeitnah einen Planfeststellungsbeschluss zu erlassen.

Dieser Zeitrahmen kann aus folgenden Gründen weit gehend nicht mehr eingehalten werden:

- Neue EU-Richtlinien machen umweltrechtliche Vorgaben, die zusätzlichen Planungs- und Zeitaufwand zur Folge haben.
- EU-Richtlinien werden nicht in den von der EU vorgegebenen Fristen in nationales Recht umgesetzt. Das hat zur Folge, dass bis zur endgültigen Umsetzung Baurechtsverfahren nicht oder nur mit erheblichen Risiken für die Erlangung unanfechtbaren Baurechts durchgeführt werden können.
- EU-Recht schreibt die Beteiligung der Öffentlichkeit in zusätzlichen formalisierten Verfahren vor. Das hat die Verlängerung der Baurechtsverfahren sowie zusätzlichen Verfahrensaufwand zur Folge.

- In Ausführung von EU-Recht werden weitere Vereinsbeteiligungen und Vereinsklagerechte im Bundes- und Landesrecht eingeführt.

In den nachfolgenden Ausführungen wird auf diese Randbedingungen für die Diskussion um eine weitere Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen näher eingegangen.

#### Zusammenfassung

In Abschnitt I., Bestandsaufnahme werden unter Nr. 1 zunächst die zahlreichen Gesetzgebungsverfahren dargestellt, die alle eine Beschleunigung und Verschlankung des Verwaltungsverfahrens und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zum Gegenstand hatten. Einen besonderen Schub erhielten diese Bemühungen durch die deutsche Wiedervereinigung. Zunächst reagierte der Gesetzgeber mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom Dezember 1991 auf die besondere Situation in den neuen Ländern. Im Anschluss daran wurden die meisten dort enthaltenen Elemente durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom Dezember 1993 bundesweit zur Geltung gebracht. Zu nennen sind hier beispielhaft die Einführung von Fristen für die an den Verwaltungsverfahren beteiligten Behörden sowie Vorgaben für die Behandlung und Beurteilung von Fehlern im Planfeststellungsverfahren durch die Gerichte.

Unter Nr. 2 folgt eine Bewertung dieser gesetzgeberischen Aktivitäten aus der Sicht der Praxis auf dem Hintergrund einer über zehnjährigen Erfahrung. Dem schließt sich unter Nr. 3 ein Exkurs über den bald wieder aufgegebenen Versuch an, eine Verfahrensbeschleunigung dadurch zu erreichen, dass der Gesetzgeber selbst das Baurecht durch ein so genanntes Investitionsmaßnahmengesetz an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses schafft.

In Nr. 4 werden die derzeitigen Forderungen aus dem politischen Raum gestreift, die sich mit dem Thema Verfahrensbeschleunigung und Entbürokratisierung befassen.

Nr. 5 bringt eine Auflistung der derzeit anhängigen Gesetzentwürfe, die diese Forderungen aus dem politischen Raum umsetzen sollen.

Nr. 6 stellt weitere Aktivitäten auf der Bundesebene dar, die sich an der angestrebten Verlängerung der Geltungsdauer des VerkPBG festmachen. Die Rede ist dabei von einer Modernisierung des Planungsrechts bis hin zu einer völligen Neustrukturierung, ohne dass bisher dazu konkrete Vorschläge gemacht worden wären.

Nr. 7 skizziert schließlich Überlegungen zum weiteren Vorgehen in Richtung Verfahrensbeschleunigung.

Abschnitt II listet die Vorschläge des Länderfachausschusses Straßenbaurecht auf. Diese beschäftigen sich insbesondere mit rechtlichen Überlegungen zu den einzelnen Verfahrensabschnitten vom Vorentwurf bis zum gerichtlichen Verfahren. Entsprechend seiner Aufgabenstellung beschränkt sich der LFA dabei auf die Planungsverfahren für Bundesfernstraßen. Dabei ist sich der LFA bewusst, dass Zeitdauer und Arbeitsaufwand für die Planungsverfahren heute nicht so sehr durch die Vorgaben des nationalen Verwaltungsrechts, sondern vor allem und in zunehmendem Maße von den Vorgaben des Europarechts und hier insbesondere des Umweltrechts bestimmt werden. Näheres findet sich in Abschnitt III, Europarechtlicher Kontext.

## I Bestandsaufnahme

### 1 Bisherige Maßnahmen der Gesetzgebung

- Erinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichtes für Planfeststellungsverfahren für den Bau und die Änderung aller Bundesfernstraßen – § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO – eingefügt durch das „Gesetz zur Änderung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens“ vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2809). Diese Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte bestand seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren vom 4. Juli 1985 (BGBl. I S. 1274) bereits für Bundesautobahnen sowie für Flughäfen, Rangierbahnhöfe, öffentliche Eisenbahnen, Straßenbahnen und Binnenwasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen. Mit diesen Bestimmungen entfiel für alle Bundesfernstraßen das zeitaufwändige, in Einzelfällen mehrjährige erstinstanzliche Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.
- Einführung der materiellen Präklusion von Einwendungen in § 17 Abs. 4 FStrG durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. Juni 1991 (BGBl. I S. 1221). Damit wurde potenziellen Einwendern die Möglichkeit genommen, durch das bewusst späte Vorbringen von Einwendungen Planfeststellungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren zu verzögern. Durch das Planungsvereinfachungsgesetz wurde diese Bestimmung insbesondere weit ergänzt, als die Planfeststellungsbehörde auch verspätet eingegangene Stellungnahmen von Behörden grundsätzlich nicht mehr beachten muss.
- Das Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) brachte insbesondere folgende Regelungen, allerdings immer nur bezogen auf seinen räumlichen und sachlichen Geltungsbereich:
  - Fristen für Behörden für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren, deren Nichtbeachtung allerdings nicht mit Sanktionen ausgestattet sind, sondern nur Appellfunktion haben.
  - In einfach gelagerten Fällen Plangenehmigung anstelle des wesentlich aufwändigeren Planfeststellungsverfahrens, allerdings ohne die Möglichkeit der Enteignung.
  - Absehen von einem förmlichen Erörterungstermin bei der Änderung von Verkehrswegen nach pflichtgemäßem Ermessen der Planfeststellungsbehörde; dies kann zu Zeiterparnis vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses führen.
  - Erinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren betreffen; damit wird die Zeit für das gesamte Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingespart.
  - Fortfall der aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen; damit wird grundsätzlich ein früherer Baubeginn ermöglicht.
  - Monatsfrist für Anträge gemäß § 80 Abs. 5 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen; damit erlangt der Vorhabensträger früher Rechtssicherheit, ein früherer Baubeginn wird erleichtert.
  - Pflicht zur Klagebegründung innerhalb von sechs Wochen; das dient der Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

- In § 6a Raumordnungsgesetz wurde durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) in Absatz 8 festgelegt, dass über die Notwendigkeit, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden und dass das Raumordnungsverfahren selbst innerhalb einer Frist von höchstens sechs Monaten abzuschließen ist. Die Bestimmung findet sich nunmehr gleichlautend in § 15 Abs. 7 ROG.
- Durch das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsverfahrenvereinfachungsgesetz) vom 23. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) wurden mit Ausnahme der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes sämtliche Beschleunigungsregelungen des VerkPBG – teilweise mit Modifikationen – bundesweit zur Geltung gebracht. Für Bundesfernstraßen wurden folgende Regelungen geschaffen:
  - o In § 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG wurde festgelegt, dass die Bestimmung der Linienführung durch den Bund innerhalb einer Frist von drei Monaten abzuschließen ist. Außerdem wurde die Notwendigkeit der Linienbestimmung für den Neubau von Ortsumgehungen außerhalb des Geltungsbereiches des VerkPBG aufgehoben. Weggefallen ist außerdem das Einvernehmen zwischen dem Bundesverkehrsminister und den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des VerkPBG vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2659) entfiel auch für dessen Geltungsbereich die Notwendigkeit einer Linienbestimmung für Ortsumgehungen.
  - o Die Plangenehmigung kann nunmehr auch als Enteignungsgrundlage dienen (§ 17 Abs. 1a FStrG).
  - o Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss entfällt in Verfahren für Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist.
  - o Eilanträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage können nur innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung (Planfeststellungsbeschluss bzw. Entscheidung nach § 80 Abs.5 VwGO) gestellt werden (§ 17 Abs. 6a FStrG).
- o Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (§ 17 Abs. 6c Satz 1 FStrG). Damit wird der grundsätzliche Vorrang der Planerhaltung vor der Planaufhebung festgelegt.
- o Mit der Bestimmung des § 17 Abs. 6c Satz 2 FStrG wird dementsprechend die Notwendigkeit für die Verwaltungsgerichte eingeschränkt, Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen wegen Mängeln in der Abwägung oder wegen Verstößen gegen Formvorschriften in jedem Falle aufheben zu müssen. Danach führen derartige Fehler und Verstöße der Verwaltung nur dann zur Aufhebung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Dadurch wird der Verwaltung eine weite Möglichkeit zur Nachbesserung eines Planfeststellungsbeschlusses eingeräumt. Das führt im Einzelfall zu erheblicher Zeitersparnis, da beim Verstoß gegen Formvorschriften das Verfahren nicht von Anfang an, sondern erst von dem Zeitpunkt an wieder aufgenommen werden muss, in dem der Formfehler begangen wurde; bei Abwägungsfehlern ist das Verfahren dementsprechend nur insoweit sektoral zu wiederholen, als sich der beanstandete Fehler auswirkt und die Verwaltung – ggf. nach weiterer Ermittlung der für eine sachgerechte Abwägung notwendigen Materialien – in eine erneute Abwägungsentscheidung eintritt. Die Gerichte haben von dieser Möglichkeit nachhaltig Gebrauch gemacht und damit auch zu einer erheblichen Beschleunigung der Verfahren beigetragen. Eine Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Gerichtsurteil ist seither kaum mehr bekannt geworden.
- Durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz wurde nicht nur die materielle Präklusion in § 17 Abs. 4 FStrG eingefügt (vgl. oben), sondern auch § 1 Fernstraßenausbaugesetz neu gefasst. In Absatz 1 wurde klargestellt, dass Bau und

Ausbau der Bundesfernstraßen Hoheitsaufgaben des Bundes sind. Im neu angefügten Absatz 2 Satz 2 wurde festgelegt, dass die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich ist. Darin liegt zwar keine Beschleunigung des Verfahrens, aber doch eine wesentliche Erleichterung für die Abfassung des Planfeststellungsbeschlusses, in dem bis dahin im Rahmen der Planrechtfertigung die Darlegung von Zielsetzung und Bedarf der jeweiligen Maßnahme ausführlich zu begründen war.

## 2 Bewertung dieser gesetzgeberischen Maßnahmen

Die vorgenannten Regelungen haben sich in unterschiedlich starker Weise auf eine Beschleunigung der Planungsverfahren ausgewirkt. Welchen Anteil dabei das einzelne Instrument daran hat, lässt sich nicht quantifizieren. Nach nunmehr gut zehn Jahren Praxiserfahrung mit den neuen Verfahrensbestimmungen lässt sich aber feststellen, dass die Bestimmungen zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren zweifellos am nachhaltigsten zur Beschleunigung beigetragen haben. Dazu gehören einerseits die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und zum anderen die Bestimmungen über den Vorrang der Planerhaltung vor der Planaufhebung im gerichtlichen Verfahren. Dass die Planfeststellungsbehörden durch das bestehende Instrumentarium in die Lage versetzt werden, insgesamt effektiv und zeitgerecht Entscheidungen zu treffen, zeigt sich nicht zuletzt in der Tatsache, dass bundesweit das für die Straßenbauverwaltungen verfügbare Baurecht die in den Haushalten von Bund und Ländern verfügbaren Haushaltsmittel um ein Vielfaches übersteigen. Nach Angaben des BMVBW stand zum Jahresende 1999 bundesweit Baurecht im Wert von ca. 2,2 Mrd. € zur Verfügung, das nicht unmittelbar finanzierbar war. Für das Jahresende 2002 wird dieser Wert nahezu unverändert auf ca. 2,2 Mrd. € geschätzt. Dass das Gebot der Stunde nicht so sehr Beschleunigung der Verfahren als vielmehr bedarfsgerechte Bereitstellung der Mittel heißt, zeigt u. a. die Tatsache, dass der Bundesrat auf Initiative Baden-Württembergs erneut eine Gesetzesinitiative eingebracht hat mit dem Ziel, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nach dem FStrG zu verlängern (BT-Drs 15/409). Dadurch soll verhindert werden, dass Planfeststellungsbeschlüsse nach Maßgabe des § 17 Abs. 7

FStrG nur deswegen außer Kraft treten, weil wegen fehlender Haushaltsmittel nicht rechtzeitig mit dem Bau begonnen werden konnte. In ihrer Gegenäußerung räumt die Bundesregierung ein, dass eine Verlängerung der Geltungsdauer zu einer Lösung des Problems beitragen könne, wenn andererseits den Risiken wirksam begegnet werde, die sich mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur planerischen Entscheidung für das weitere Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen eines Planfeststellungsbeschlusses ergeben könnten. Dieser Ansatz müsse allerdings von der Bundesregierung auch im Zusammenhang mit anderen anstehenden Fragen geprüft werden.

## 3 Exkurs: Investitionsmaßnahmengesetze

Im Zusammenhang mit dem raschen Ausbau der Verkehrswege in den neuen Ländern unternahm die Bundesregierung mit dem Instrument des Investitionsmaßnahmengesetzes einen weiteren Versuch zur raschen Schaffung von Baurecht. Damit sollte das notwendige Baurecht für Verkehrswege durch ein Bundesgesetz an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses geschaffen werden. Dahinter stand die Überlegung/Hoffnung, dass der Zeitbedarf für ein solches Gesetz erheblich geringer sein werde als der Zeitbedarf für einen Planfeststellungsbeschluss für dasselbe Projekt. Der Bund hat insgesamt drei derartige Gesetzentwürfe auf den Weg gebracht, von denen zwei vom Bundestag verabschiedet wurden, nämlich das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin – Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1906) sowie das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West – Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck – Bundesgrenze (A 11) vom 2. März 1994 (BGBl. I S. 734). Ein weiterer Gesetzentwurf für den Abschnitt Könnern – Löbbjün der Bundesautobahn A 14 wurde nicht weiterverfolgt, weil das parallel zum Gesetzgebungsverfahren eingeleitete Planfeststellungsverfahren schneller zu Ende geführt werden konnte.

Unabhängig von der Frage, ob ein Gesetzgebungsverfahren tatsächlich einen Zeitgewinn gegenüber einem Planfeststellungsverfahren bringen kann, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Gesetz „Stendal“ (Beschluss vom 17. Juli 1996 – 2 BvF 2/93 –) hohe verfassungsrechtliche Hürden aufgerichtet. Danach sind zwar auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung, die konkrete Regelungen hinsichtlich eines einzelnen Vorhabens treffen, einer gesetzlichen Re-

gelung zugänglich. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung aber nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Diese Voraussetzung sah das Gericht bei dem von der Bundesregierung als herausragendes Vorhaben der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit angesehenen Schienenverbindung als gegeben an. Eine derartige Legalplanung war demnach für den raschen Aufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern unabdingbar. Zu den enteignungsrechtlichen Vorwirkungen des durch das Gesetz zugelassenen Planes stellt das Gericht zunächst fest, dass eine Legalenteignung nur in einem eng begrenzten Rahmen zulässig sei, weil sie den durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantierten effektiven Rechtsschutz schmälere. Wegen der mit einer Legalplanung verbundenen Bindungswirkung für die nachfolgende Enteignung muss daher Letztere nicht nur – wie jede Enteignung – im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich sein, sondern es müssen auch triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann. Das Gericht sieht diese triftigen Gründe in der durch die Wiedervereinigung geschaffenen außergewöhnlichen Situation in Deutschland und dem von der Bundesregierung glaubhaft gemachten Zeitgewinn für die Fertigstellung der Gesamtstrecke. Obwohl der Zeitbedarf für das Gesetzgebungsverfahren erheblich länger war, als von der Bundesregierung angenommen (zwischen der Beschlussfassung durch die Bundesregierung und der Verkündung des Gesetzes lagen nicht sechs bis sieben, sondern 13 Monate), hielt das Gericht die grundsätzliche Einschätzung des Gesetzgebers, dass die Planfeststellung durch Gesetz zur zeitgleichen Fertigstellung der Hochgeschwindigkeitsstrecke und ihrer Inbetriebnahme im Jahre 1997 führt, für vertretbar.

#### 4 Aktuelle Forderungen der Politik zu Beschleunigung von Planungsverfahren und Entbürokratisierung

- In den Handlungsempfehlungen der von Bundesregierung und Verkehrswirtschaft initiierten Mobilitätsoffensive vom Mai 2002 heißt es:

„Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die nachhaltige Steigerung der Mobilität sind gut ausgebaute Verkehrswege. Deutschland benötigt eine Steigerung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur („Infrastrukturoffensive“) bei allen Bundesverkehrswegen ... In diesem Zusammenhang müssen Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland beschleunigt werden; außerdem ist für eine Verstärkung der Planung und für Planungssicherheit zu sorgen.“ (Zitiert nach BMVBW-Internetseite)

- Im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2002 erfreute sich das Thema „Beschleunigung – Entbürokratisierung –“ in allen politischen Lagern großen Interesses.

So schreibt die CDU in ihrem Wahlprogramm u. a.:

„Planungsverfahren müssen vereinfacht und bürokratische Auflagen ... auf den Prüfstand gestellt werden.“ (a. a. O. S. 16)

„Zur gezielten Förderung von Ansiedlungen und Investitionen in Ostdeutschland werden wir zeitlich befristete Öffnungs- und Experimentierklauseln in Bundesgesetzen schaffen. Vor allem bei Genehmigungsverfahren ... können so flexible und unbürokratische Antworten auf spezifisch ostdeutsche Herausforderungen gefunden werden. Neue Regelungen zur Beschleunigung der Planungsverfahren und für ein vereinfachtes Baurecht müssen in Kraft gesetzt werden.“ (a. a. O. S. 27)

- Im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien heißt es:

„Wohnungs- und Städtebau ebenso wie die Modernisierung der Infrastruktur wollen wir beschleunigen, die Transparenz der Planungs- und Genehmigungsverfahren bei weiterhin qualifizierter Bürgerbeteiligung beim Bauen und bei der Infrastrukturbereitstellung erhöhen.“ (a. a. O. S. 50)

- In der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 29. Oktober 2002 wird ausgeführt:

„Mit dem neuen Bundesverkehrswegeplan werden wir Aufbau Ost und Ausbau West voranbringen. Wir werden die Planung von Bauvorhaben vereinfachen und Investitionen beschleunigen.“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung PM vom 29. Oktober 2002, S. 11).

- In seiner Haushaltsrede am 5. Dezember 2002 führt Bundesminister Dr. Manfred STOLPE aus:

„Wir haben uns im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, Bauen in Deutschland schneller und einfacher zu machen. Hohe Standards und trotzdem zügig planen und bauen. Die neuen Länder zeigen, dass dieser Weg erfolgreich beschritten werden kann. Wir haben das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zunächst bis 2004 verlängert. Ich kann mir vorstellen, dass wir das auch über diesen Zeitraum hinaus so anwenden. Und warum sollen gute Erfahrungen „Ost“ nicht auch in den alten Ländern genutzt werden? Ich verstehe Entbürokratisierung nicht als unverbindliches Schlagwort. Sie muss konkret angepackt werden. Bei den Planungsverfahren und beim Baurecht werden wir das tun.“ (Zitiert nach PM des BMVBW Nr.485/02 vom 5.12.2002)

- Im Zusammenhang mit der Vorlage des Jahresberichtes 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit erklärte Bundesminister Dr. Manfred STOLPE vor dem Bundestag:

„Wir haben uns vorgenommen, noch in diesem Jahr Bauen in Deutschland schneller und einfacher zu machen. Der Vorschlag, für ostdeutsche Länder entwicklungshemmende Regelungen auszusetzen, sollte ernsthaft geprüft werden. Ich jedenfalls glaube nicht, dass dieser Weg verfassungsrechtlich unmöglich ist.“ (Zitiert nach BMVBW-PM Nr. 015/03 vom 16.1.2003)

## 5 Laufende Gesetzesinitiativen

- Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen BR-Drs. 901/02

„Entwurf eines ...Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes“

Der Antrag hat zum Ziel, die in § 16 FStrG vorgeschriebene Linienbestimmung durch das BMVBW auf die Planung von neuen Bundesautobahnen zu beschränken. Der Antrag wurde im Innenausschuss des Bundesrates mit 10:3:3 Stimmen angenommen. Der federführende Verkehrsausschuss und der Umweltausschuss haben die Beratung ohne Terminierung vertagt.

- Gesetzentwurf des Bundesrates (auf Initiative der Länder Thüringen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen-Anhalt) BT-Drs 15/776

„Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes“

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, im BNatSchG eine Ermächtigung für die Länder einzufügen, die es diesen ermöglicht, für den räumlichen und sachlichen Geltungsbereich sowie für die zeitliche Geltungsdauer des VerkPBG bezüglich der Vereinskategorie abweichende Regelungen zu treffen. Damit soll der Beschleunigungseffekt dieses Gesetzes erhalten bleiben.

Die Bundesregierung stimmt in ihrer Stellungnahme dem Gesetzentwurf nicht zu. Im Hinblick auf die EG-Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten vom 26. Mai 2003 (ABl. der EU L156/17) kann nach Auffassung der Bundesregierung aus europarechtlichen Erwägungen eine solche Änderung des BNatSchG nicht in Betracht gezogen werden.

- Gesetzentwurf des Bundesrates (auf Initiative der Länder Thüringen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) BT-Drs 15/777

„Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes“

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Geltungsdauer des Gesetzes, die derzeit bis zum 31. Dezember 2004 befristet ist, bis zum 31. Dezember 2019, d. h. bis zum Ablauf des Solidarpaktes II, zu verlängern. Damit sollen die Beschleunigungsinstrumente dieses Gesetzes für Verkehrswegeplanungen den davon betroffenen Ländern länger erhalten bleiben.

Die Bundesregierung sieht in ihrer Stellungnahme derzeit noch keinen Handlungsbedarf, da das VerkPBG noch bis Ende 2004 gelte und vor einer endgültigen Entscheidung die Bundesregierung dem Bundestag noch einen Erfahrungsbericht zu erstatten habe, in den ggf. auch Hinweise der Länder zu ihren Erfahrungen mit dem VerkPBG einbezogen werden könnten. Die Bundesregierung stellt aber vorab die Frage, ob eine Verlängerung von Sonderrecht für die neuen Länder bis 2019 rechtspolitisch gerechtfertigt sei.

Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes BT-Drs 15/461: Der Entwurf ist inhaltlich identisch mit dem o. g. Gesetzentwurf des Bundesrates.

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes BT-Drs 15/221: Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, den Geltungsbereich des Gesetzes auf das gesamte Bundesgebiet zu erstrecken und die Geltungsdauer bis zum 31.12.2010 zu verlängern. Dadurch soll erprobt werden, ob die Vorschriften des VerkPBG auslaufen oder in Dauerrecht überführt werden sollen.

Gesetzentwurf des Bundesrates (auf Initiative des Landes Baden-Württemberg) für ein ...Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes: Ziel des Gesetzentwurfes ist die Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen nach dem FStrG; vgl. dazu im Einzelnen oben unter Nr. 2 a. E.

## 6 Weiterführende Aktivitäten im Zusammenhang mit dem VerkPBG

- Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes bis zum 31. Dezember 2004 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung in einer Entschliebung gebeten,

„dem Bundestag ein Jahr vor dem Auslaufen des in seiner Gültigkeit verlängerten VerkPBG [d .h. bis zum 31.12.2003] einen Erfahrungsbericht vorzulegen, der Aufschluss über die nach diesem Gesetz geplanten Verkehrsprojekte und die beschleunigenden Effekte nach diesem Gesetz gibt. Besonderes Augenmerk ist auf die Frage zu richten, in welcher Weise die Interessen der betroffenen Bürger berücksichtigt wurden“. (BT-Drs 14/1876)

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2002 (A10/20.71.10-01/15 Va 00 I) an die obersten Verkehrs- und die obersten Straßenbaubehörden der Länder hat das BMVBW an diesen Erfahrungsbericht erinnert und zugleich festgestellt, dass der Erfahrungsbericht auch genutzt werden sollte,

„Möglichkeiten für eine weitere schrittweise Modernisierung bis hin zu einer grundlegenden Neustrukturierung des Planungsrechts zu überprüfen“.

BMVBW bittet daher um einige grundsätzliche Aussagen zu aus Sicht der Länder zielführen-

den Beschleunigungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren.

- In dem von Bundesregierung und Bauwirtschaft vereinbarten Positionspapier zur Zukunftssicherung der deutschen Bauwirtschaft ist festgelegt:

„Die Beteiligten sind sich darüber einig, dass ein Bürokratieabbau auf breiter Front in Angriff genommen werden muss, um dadurch bedingte Investitionshemmnisse zu beseitigen.

Zwischen den Beteiligten besteht Konsens darüber, dass das Gesetz zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung – das bis Ende 2004 befristet ist – verlängert werden sollte. Voraussetzung dafür ist ein entsprechendes Ergebnis des Erfahrungsberichts zu diesem Gesetz, der Ende 2003 vorliegen wird. Die Bedeutung der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als wichtiges Instrument des geplanten Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur wird betont.

Die Beteiligten vereinbaren, auf Basis des Erfahrungsberichts die Modernisierung bzw. die grundlegende Neustrukturierung des Planungsrechts zu prüfen.“ (Positionspapier, S. 5 zitiert als Anlage zur PM Nr. 100/03 des BMVBW vom 1.4.2003)

- In der von der Bundesregierung am 9. Juli 2003 beschlossenen Projektliste zum Gesamtkonzept Bürokratieabbau ist unter Nr. II.16 ebenfalls die Beschleunigung von Planungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturvorhaben genannt. Die Umsetzung dieses Projektes soll im Zusammenhang mit dem o. g. Erfahrungsbericht der Bundesregierung an den Bundestag zum VerkPBG erfolgen. Weitere Aussagen werden nicht getroffen.

## 7 Überlegungen zum weiteren Vorgehen

Wer es unternimmt, sich konkrete weiterführende Gedanken über eine mögliche Beschleunigung der Planungsverfahren für Bundesfernstraßen zu machen, ist gehalten, sich – anders als die meisten der oben wiedergegebenen Zitate aus dem politischen Raum – mit jeder einzelnen Stufe des Planungsablaufs auseinander zu setzen. Zu nennen sind insbesondere (in der Reihenfolge nach der Entscheidung des Gesetzgebers über die Aufnahme in den Bedarfsplan):

- Voruntersuchung als verwaltungsinternes Verfahren, in dem der grundsätzliche Planungsauftrag definiert und durch Gutachten und Verkehrsuntersuchungen näher untersucht wird
  - Raumordnungsverfahren als erstes Verfahren mit förmlicher Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, der anerkannten Vereine und mit erstmaliger Einbeziehung der Öffentlichkeit
  - Linienbestimmung nach § 16 FStrG durch das BMVBW im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder und unter Beteiligung der betroffenen Bundesressorts (entsprechend der GGO der Bundesministerien), ggf. unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 UVPG
  - Vorentwurf; Gegenstand ist die verwaltungsinterne Aufstellung und Prüfung der Planung insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften sowie der allgemein anerkannten Regeln der Technik
  - Planfeststellungsverfahren; Gegenstand ist die endgültige Zulassungsentscheidung für das Projekt unter umfassender Abwägung aller betroffener öffentlicher und privater Belange. Das erfordert eine parzellenscharfe Darstellung des gesamten Projektes in Plänen und einem ausführlichen Erläuterungsbericht. Wesentlicher Teil ist neben der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit und der anerkannten Vereine
  - Verwaltungsgerichtsverfahren
- Ist die Beteiligung an sich/die Form der Beteiligung Dritter (Information – Stellungnahme – Erörterung) erforderlich/in diesem Umfang erforderlich?
  - Welche Rechtsvorschriften/Verwaltungsvorschriften/Standards sind zu ändern, um als entbehrlich erkannten Zeit-/Arbeitsaufwand einzusparen?

Bei der Formulierung dieses Fragenkatalogs wurde bewusst nicht nur auf die rechtliche Beurteilung, sondern gleichwertig auch auf die fachliche Bewertung abgestellt. Gerade in den verwaltungsinternen Verfahrensabschnitten kommt es für die Bemessung des Arbeits- und Zeitaufwandes neben den Anforderungen aus den verschiedenen Fachgesetzen vor allem auch auf die fachlich-technischen Vorgaben an. Denn eine Reduzierung technischer Vorgaben und Standards führt mittelbar dadurch zu einer Beschleunigung, dass mit den dadurch einzusparenden Haushaltsmitteln andere Vorhaben früher anfinanziert werden können.<sup>1</sup>

Bei den weiteren Untersuchungen dürfte allerdings die Frage, ob sich durch die Vorgabe fester Fristen für bestimmte Arbeitsschritte ein Zeitgewinn erzielen lässt, eher eine untergeordnete Rolle spielen. Im Vordergrund muss vielmehr die Frage stehen, welchen Einfluss die Gesetzgebung selbst und hier in erster Linie die Umweltgesetzgebung auf Grund des EU-Rechts auf den Arbeits- und Zeitaufwand bei der Planung von Straßen hat. Zu nennen sind hier insbesondere die Umsetzung der UVP-, der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie in das nationale Recht. Das hat sowohl zu einer enormen Steigerung des fachlichen Untersuchungsaufwandes als

Für jede dieser Stufen wäre grundsätzlich zu fragen:

- Ist diese Planungsstufe überhaupt erforderlich?
- Sind die in dieser Stufe vorgesehenen Tätigkeiten der Verwaltung erforderlich/in diesem Umfang erforderlich?
- Auf Grund welcher Rechtsvorschriften/Verwaltungsregelungen/Regeln der Technik/Standards sind diese Tätigkeiten auszuführen?
- Lassen sich für einzelne Tätigkeiten feste Zeitvorgaben machen? (Beispiele: § 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG Abschluss der Linienbestimmung innerhalb von drei Monaten; § 15 Abs. 7 ROG Abschluss des Raumordnungsverfahrens nach spätestens sechs Monaten; § 17 Abs. 3a ff. FStrG Fristen für die Durchführung der Anhörung).

<sup>1</sup> Mit der Auswirkung der technischen Regelwerke auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat sich u. a. auch die LKS befasst. Vgl. z. B. 67. Sitzung in Köln 11. Juli 1997 Beschluss zu TOP 4 mit folgender Beschlussempfehlung für die Verkehrsministerkonferenz:

„1. Die Verkehrsminister und -senatoren der Länder nehmen den Bericht einer Arbeitsgruppe des BMV und der LKS zustimmend zur Kenntnis. Er zeigt Rationalisierungsmöglichkeiten auf, die konsequent genutzt werden sollten, um die zunehmend steigenden Kosten für Straßenbau und -unterhalt, die u. a. durch einen hohen Anteil des Schwerlastverkehrs, die Erhöhung der Verkehrssicherheit und hohe umweltpolitische Vorgaben bedingt sind, auf ein vertretbares Maß zu begrenzen.“

2. Der BMV wird aufgefordert, die Vorschläge schnellstmöglich umzusetzen. Die Länder bieten dem BMV ihre Unterstützung an, um bei der Gestaltung europäischer Normen verstärkt mitwirken zu können ...“

auch zu deutlich erhöhten Anforderungen in der Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Rechtsprechung geführt.

Hinzu kommen die Aktivitäten der EU-Kommission auf Grund von Beschwerden gegen einzelne Projekte wegen behaupteter Verstöße gegen EU-Recht, insbesondere die Vorschriften der FFH-Richtlinie.

Vor diesem Hintergrund sind die Erwartungen an eine spürbare Verkürzung der Planungszeiten eher gering. Insbesondere dürften weitere Fristen im Planfeststellungsverfahren kaum zu einer wesentlichen Verkürzung führen, wenn parallel dazu der Untersuchungsaufwand aus der Sicht von Umwelt und Naturschutz ständig größer wird.

Ebenso wenig kann eine allgemeine Bestimmung des Bundesverwaltungsgerichtes als erste und einzige Instanz für alle Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Bundesfernstraßen nach dem Vorbild des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes weiterführen. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG wäre das Bundesverwaltungsgericht auch personell überfordert, die Arbeit der ersten Instanz von 16 Oberverwaltungsgerichten zu bewältigen.

Schließlich dürfte nach den klaren und eindeutigen Festlegungen des Bundesverfassungsgerichtes in seinem o. g. Beschluss zum Investitionsmaßnahmengesetz „Stendal“ in der derzeitigen Diskussion um Bürokratieabbau und Planungsbeschleunigung wohl kaum Raum für eine Neuauflage einer Planfeststellung durch Gesetz sein.

## II Empfehlungen des LFA Straßenbaurecht

Bei der Beratung einzelner der nachfolgenden Punkte hat sich im LFA keine einhellige Meinung ergeben. Das ist bei den einzelnen Empfehlungen jeweils vermerkt.

### 1 Voruntersuchung

Aufbauend auf dem durch den Bedarfsplan vorgegebenen Planungsauftrag werden im Rahmen der Voruntersuchung Gutachten über die ökologischen Risiken sowie auch eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt. Diese „Vorarbeiten“ stellen einen erheblichen Zeitfaktor dar. Regelmäßig werden bereits in

dieser Phase die Träger öffentlicher Belange beteiligt, von denen jedoch in der Regel keine definitiven Aussagen zu erhalten sind. Der LFA Straßenbaurecht stellt fest, dass es in der Phase der Voruntersuchung wohl tatsächliche (Personalverstärkung), nicht aber rechtliche Beschleunigungsmöglichkeiten gäbe. Um Beschleunigungsmöglichkeiten in dieser Planungsphase auszuloten, wäre ein Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungen sinnvoll.

### 2 Raumordnungsverfahren (mehrheitlich)

Die Notwendigkeit einer Durchführung des Raumordnungsverfahrens ist in Frage zu stellen, vor allem im Zusammenhang damit, dass durch die in diesem Verfahren notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung das Planungsverfahren verzögert werden kann. Als behördeninternes Abstimmungsverfahren hat sich das Raumordnungsverfahren dagegen bewährt.

Nach § 16 UVPG ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren nicht verpflichtend, jedoch nach der (noch umzusetzenden) EG-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Da § 15 ROG insoweit nur Rahmenrecht darstellt, ist es Sache der Länder, ob sie ein Raumordnungsverfahren durchführen.

### Empfehlung

Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren verfolgen im Wesentlichen kongruente Ziele. Ein Verzicht auf das Raumordnungsverfahren könnte der Vermeidung von Doppelprüfungen dienen. Der LFA empfiehlt daher mehrheitlich, von der gesetzlichen Möglichkeit, auf das Raumordnungsverfahren zu verzichten, Gebrauch zu machen.

### Anmerkung

In diesem Zusammenhang ist auf den in Abschnitt I unter Nr. 5 genannten Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen zur Beschränkung des Linienbestimmungsverfahrens auf die Planung von neuen Bundesautobahnen hinzuweisen. Ein noch weitergehender Antrag auf Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens insgesamt zu Gunsten des Raumordnungsverfahrens fand bei den Beratungen des Planungsvereinfachungsgesetzes im Jahre 1993 keine Mehrheit im Vermittlungsausschuss.

### 3 Linienbestimmung

Erörtert wurden die Möglichkeiten einer stärkeren Formalisierung des Linienbestimmungsverfahrens (bis hin zur Klagemöglichkeit für betroffene Private), um so früher zu einer bestandskräftigen, unangreifbaren Linienführung zu kommen. Andererseits ergäbe sich aus einer stärkeren Formalisierung die Gefahr, dass für eine Maßnahme zwei getrennte Gerichtsverfahren (Linienbestimmung und Planfeststellung) durchzuführen wären, was wiederum zu Zeitverlusten führen würde.

Möglich wäre aber die Einführung von Fristen für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in den Hinweisen zu § 16 FStrG.

#### Empfehlung

In die Hinweise zu § 16 FStrG, die derzeit vom BMVBW überarbeitet werden, ist folgender Punkt aufzunehmen:

„Bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Linienbestimmungsverfahren sind diesen angemessene Fristen zur Äußerung zu setzen.“

Begründung:

Bisher besteht nur die 3-Monatsfrist für den Bund gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG. Es gibt keine Äußerungsfristen für die Träger öffentlicher Belange, die beteiligt werden (§ 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG). In § 15 Abs. 2 UVPG ist nur die Beteiligung der Öffentlichkeit (durch Auslegung der Unterlagen) geregelt.

### 4 Planfeststellungsverfahren

#### 4.1 Materielle Präklusion der Vereine

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts lässt der Wortlaut des § 61 Abs. 3 BNatSchG eine Auslegung dahingehend, dass die Vereine der Präklusion ihrer Einwendungen gemäß § 17 Abs. 4 FStrG unterliegen, nicht zu. Im Gesetzgebungsverfahren waren BMU und BMVBW noch davon ausgegangen, dass diese Vorschrift anwendbar sei. Mit der Einführung des Vereinsklagerechts geht die Funktion der Verbände über die eines bloßen „Verwaltungshelfers“ hinaus, da sie nunmehr eine klagefähige Rechtsposition erhalten haben. Der LFA Straßenbaurecht hält zur Klarstellung des tatsächlich Gewollten eine Gesetzesänderung für erforderlich.

#### Empfehlung

§ 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG wird wie folgt ergänzt:

„(1) Einwendungen gegen den Plan und Stellungnahmen der gemäß BNatSchG anerkannten Vereine sind nach Ablauf der in § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG gesetzten Frist ausgeschlossen. (...)“

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil v. 17. Mai 2002 – 4 A 28.01 –) kommt neben der Möglichkeit des Einwendungsausschlusses gemäß § 61 Abs. 3 BNatSchG eine Anwendung der Präklusionsbestimmung des § 17 Abs. 4 FStrG nicht in Betracht. Da das „Verwaltungsverfahren“ i. S. d. § 63 Abs. 3 BNatSchG erst mit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses abgeschlossen ist, ist es demzufolge den anerkannten Vereinen unbenommen, bis unmittelbar vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses Stellungnahmen abzugeben bzw. Einwendungen zu erheben. Damit wird den anerkannten Vereinen im Vergleich zu den Fachbehörden und auch zu den Grundstücksbetroffenen eine Sonderstellung eingeräumt, die durch nichts gerechtfertigt ist. Mit der Änderung des § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG wird eine Gleichbehandlung zwischen Betroffenen und anerkannten Vereinen erreicht.

#### Empfehlung

§ 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG wird wie folgt ergänzt:

„(4) (...) Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen und Stellungnahmen der gemäß BNatSchG anerkannten Vereine ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. (...)“

Begründung:

Siehe oben.

§ 73 VwVfG gilt zwar für Verfahren nach Bundesrecht nur, soweit keine Spezialregelung besteht; die Vorschrift hat aber auch Vorbildfunktion für die Verfahren nach Landesrecht (VwVfG der Länder).

Als Alternative wäre auch folgende Lösung vorstellbar:

§ 61 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG wird wie folgt ergänzt:

„(3) Hat der Verein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendun-

gen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht innerhalb der von der zuständigen Behörde gesetzten oder innerhalb einer gesetzlichen Einwendungsfrist geltend gemacht hat, aber auf Grund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können.“

#### 4.2 Entfallen des Erörterungstermins

##### Empfehlung

§ 73 Abs. 6 Satz 6 VwVfG wird wie folgt geändert:

„(6) (...) Im Übrigen gelten für die Erörterung die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 67 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und Abs. 3, § 68) entsprechend. (...)“

Begründung:

Ausdehnung der Möglichkeiten, auf den Erörterungstermin zu verzichten.

#### 4.3 Planänderung gem. § 73 Abs. 8 VwVfG

##### Empfehlung

§ 73 Abs. 8 VwVfG wird wie folgt geändert:

„(8) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde, der satzungsmäßige Aufgabenbereich eines nach §§ 58 bis 60 BNatSchG anerkannten Vereines oder Belange Dritter erstmalig oder wesentlich stärker als bisher beeinträchtigt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Die Frist kann von der zuständigen Behörde um bis zu vier Wochen verlängert werden. Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus (...)“

Begründung:

§ 73 Abs. 8 hat eine verfahrensökonomische Zielsetzung. Die Regelung erleichtert es der Planungsbehörde, auf die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zu reagieren und den darin vorgetragenen Interessen entgegenzukommen. Dritte sind nur dann zu beteiligen, wenn sie durch die Planänderung in ihren Belangen erstmalig oder stärker als bisher berührt werden. Der durch das Verfahrensrecht gewährleistete Grundrechtsschutz wird nicht in Frage gestellt, wenn bei Änderung eines

Planes vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nur diejenigen erneut beteiligt werden, deren Belange durch die Planänderung erstmalig oder wesentlich stärker als bisher beeinträchtigt werden. Dies muss auch für die anerkannten Vereine gelten, da eine Sonderstellung nicht gerechtfertigt ist.

#### 4.4 Absehen von der Anonymisierung persönlicher Daten

##### Empfehlung

§ 17 Abs. 3a FStrG wird folgender Satz 2 angefügt:

„(3a) (...) Der Plan soll die Namen und Anschriften der betroffenen Grundstückseigentümer erkennen lassen; die Grundstückseigentümer dürfen dabei nach dem Grundbuch bezeichnet werden, soweit dem Träger des Vorhabens nicht dessen Unrichtigkeit bekannt ist.“

Begründung:

Es handelt sich um eine Verfahrenserleichterung sowohl für die Bürger, die ihre Betroffenheit leichter feststellen können, als auch für die Verwaltung (v. a. Gemeinden), die keine Hilfestellung beim Auffinden der Grundstücksbetroffenheit leisten müssen.

#### 4.5 Ermittlung des Aufenthalts nicht ortsansässiger Betroffener

##### Empfehlung

§ 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG wird wie folgt geändert:

„(5) (...) Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt ist, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach Satz 2 benachrichtigt werden.“

Begründung:

Die Streichung des Satzteils „oder sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen“ entspricht der Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 VerkPBG und bringt insofern eine Erleichterung, als die bisher erforderlichen Ermittlungstätigkeiten entfallen.

#### 4.6 Zuständigkeit für Anhörung und Planfeststellung

##### Empfehlung

Die Zusammenlegung von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde kann – unabhängig von ande-

ren Erwägungen – verfahrensbeschleunigend wirken. Dazu wäre eine Zuständigkeitsregelung im Landesrecht erforderlich.

#### 4.7 Änderungsverfahren gemäß § 76 VwVfG

##### Empfehlung

§ 76 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„(1) (...) § 73 Abs. 8 gilt entsprechend.“

Begründung:

Nach § 76 Abs. 1 VwVfG bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens, wenn vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden soll. Gängige Praxis ist hierbei, das Verfahren nur in Bezug auf die Änderung durchzuführen. Hier ist eine gesetzliche Klarstellung geboten. Eine Beteiligung der Anhörungsbehörde ist damit nicht erforderlich.

#### 4.9 Verlängerung der Geltungsdauer der Plangenehmigung

Gemäß § 17 Abs. 7 FStrG kann die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen um 5 Jahre verlängert werden. Diese Möglichkeit existiert für Plangenehmigungen nicht, da § 17 Abs. 1a Satz 4 FStrG auf § 75 Abs. 4 VwVfG verweist, der keine Verlängerungsmöglichkeit eröffnet. Eine entsprechende Änderung von § 17 Abs. 7 FStrG könnte ggf. mit dem Gesetzesantrag des Bundesrates zur Verlängerung der Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen verbunden werden, vgl. oben in Abschnitt I Nr. 5.

## 6 Vorarbeiten

##### Empfehlung

§ 16 a Abs. 1 FStrG wird wie folgt ergänzt:

„(1) Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte haben zur Vorbereitung der Planung und der Baudurchführung notwendige Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen ... zu dulden. (...)“

Begründung:

Nach der Entscheidung des BVerwG (B. v. 7. August 2002 – 4 VR 9.02 –) stellt grundsätzlich der Planfeststellungsbeschluss die Grundlage für die Duldung von Vermessungen und Untersuchungen dar, sobald er erlassen ist; eines Rückgriffs auf § 16 a FStrG bedarf es dann nicht mehr. Dies führt in be-

stimmten Fällen dazu, dass beispielsweise Baugrunduntersuchungen zur Vorbereitung von Ausschreibungsunterlagen dann nicht mehr durchgeführt werden können, wenn der Planfeststellungsbeschluss nicht zumindest vollziehbar ist.

## 7 Gerichtsverfahren

### 7.1 Vereinsklage

##### Empfehlung

In § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG wird der Satzteil

„oder anderen Rechtsvorschriften, die bei Erlass des Verwaltungsaktes zu beachten und zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind,“

gestrichen.

Begründung:

Diese Änderung beinhaltet die Einschränkung des Rügeprogramms bei der Vereinsklage. Da die Vereinsklage europarechtlich nicht geboten ist, kann auch ihr Anwendungsbereich durch nationales Recht beschränkt werden.

### 7.2 Antragsbegründungsfrist

##### Empfehlung

In § 80 VwGO wird folgender Absatz 5a eingefügt:

„(5a) Anträge nach Abs. 5 sind innerhalb einer Frist von 1 Monat nach Zugang der Entscheidung zu stellen und zu begründen. Treten später Tatsachen ein, die die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch die Entscheidung Beschwerte einen hierauf gestützten Antrag innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt in dem der Beschwerte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.“

Begründung:

Diese Regelung entspricht § 5 Abs. 2 Sätze 2–4 VerkPBG. § 17 Abs. 6a FStrG enthält eine entsprechende Regelung. Bedeutung hat die vorgeschlagene Änderung im Bereich des Landesstraßenrechts. So soll zukünftig im Sächsischen Straßengesetz vorgesehen werden, dass Anfechtungsklagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung keine aufschiebende Wir-

kung haben. Als Rechtsgrundlage dient hier § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

### 7.3 Klagebegründungsfrist

#### Empfehlung

In § 74 VwGO wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von 6 Wochen die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. § 87b Abs. 3 und § 128a gelten entsprechend.“

Begründung:

Diese Regelung entspricht § 5 Abs. 3 VerkPBG und § 17 Abs. 6b FStrG. Bedeutung hat die vorgeschlagene Änderung im Bereich des Landesstraßenrechts.

## III Europarechtlicher Kontext

Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen und auch die derzeitigen Überlegungen, politischen Forderungen und Initiativen beschränken sich weitestgehend auf den Bereich des Verfahrensrechts. Dabei wird aber übersehen, dass ein wesentlicher Zeitanteil insbesondere vor Einleitung des eigentlichen förmlichen Planfeststellungsverfahrens dafür aufzuwenden ist, die immer weitergehenden Forderungen nach Prüfungen und Untersuchungen im Umweltbereich zu erfüllen. Die folgenden Beispiele mögen das verdeutlichen.

Durch das Gesetz vom 27. Juli 2001 (BGBl I S. 1950) wurde die geänderte UVP-Richtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt und das UVP-Gesetz des Bundes umfangreich geändert. Einer der Schwerpunkte dieser Novellierung war die verstärkte Einführung von Einzelfallprüfungen an Stelle von Schwellenwerten als Voraussetzung für die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

Durch das Gesetz vom 25. März 2002 (BGBl I S. 1193) wurde das Bundesnaturschutzgesetz völlig neu gefasst und damit u. a. die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt. Wichtige Neuregelungen darin sind u. a. die Regularien für die Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung und die verstärkte Beteiligung der Naturschutzverbände einschließlich der Einführung einer weit gefassten Klagemöglichkeit. Die Länder sind verpflichtet, das vom Bund inso-

weit vorgegebene Rahmenrecht im Landesrecht ebenfalls umzusetzen.

Da die endgültige Benennung der FFH- und Vogelschutzgebiete im Rahmen von Natura 2000 immer noch nicht abgeschlossen ist, ergeben sich daraus auch für laufende Planungsverfahren z. T. erhebliche Zeitverzögerungen und erhöhter Planungsaufwand, nicht zuletzt auch durch entsprechende Beanstandungsverfahren der Kommission in Einzelfällen.

Zur Umsetzung in nationales Recht stehen insbesondere folgende EU-Richtlinien an:

- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bei Plänen und Programmen (so genannte Strategische UVP); die Umsetzungsfrist endet am 21. Juli 2004. Die Planung von Bundesfernstraßen ist möglicherweise auf der Ebene der Bedarfspläne berührt. Art und Weise der nationalen Umsetzung sind auf der Bundesebene noch umstritten.
- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen vom 28. Januar 2003; die Umsetzungsfrist endet am 14. Februar 2005. Folge ist eine völlige Überarbeitung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes und mögliche Auswirkungen auf Art und Umfang der Verbändebeteiligung.
- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und den Zugang zu Gerichten; die Umsetzungsfrist endet am 25. Juni 2005. Folge ist eine Überarbeitung der UVP-Gesetze von Bund und Ländern sowie eine Neufassung der Regelungen über die Verbändebeteiligung und die Verbandsklage.
- Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 25. Juni 2002; die Umsetzungsfrist endet am 18. Juli 2004. Auswirkungen für die Fernstraßenplanung dürften sich aus der Aufstellung strategischer Lärmkarten mit bestimmten Mindestanforderungen sowie aus der Erstellung von Aktionsplänen mit Beteiligung der Öffentlichkeit mit dem Ziel, Auswirkungen von Lärm zu verhindern bzw. zu minimieren, ergeben.

- EU-Richtlinien über Luftqualität in Verbindung mit der VO über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft – 22. BImSchV – vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3626); die VO macht detaillierte Vorgaben für die Einhaltung bestimmter Grenzwerte von Luftschadstoffen ab dem 1. 1. 2005 bzw. 1. 1. 2010. Die planungsrechtlichen Folgen dieser Verordnung für den Straßenbau sind derzeit noch nicht überschaubar.

Weitere Rechtsakte der EU sind zu erwarten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Sechsten Umweltaktionsprogramms, welches das Europäische Parlament und der Rat mittlerweile mit Beschluss vom 22. Juni 2002 verabschiedet haben. Dieses Programm behandelt die wichtigsten Umweltziele und -prioritäten der Gemeinschaft. Teil des strategischen Konzepts zur Umsetzung ist die Ankündigung neuer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften sowie verstärkte Maßnahmen zur besseren Einhaltung gemeinschaftlicher Umweltvorschriften und Ahndung von Verstößen einschließlich einer systematischeren Überprüfung der Anwendung der Umweltrechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

Die aufgezeigten Beispiele, die keinesfalls eine abschließende Aufzählung sein sollen, machen deutlich, dass der Aufwand an Zeit und Ressourcen für die Planung von Bundesfernstraßen nach wie vor eine steigende Tendenz aufweist. Sie verdeutlichen aber auch, dass eine Diskussion, die sich im Wesentlichen nur mit dem nationalen Verfahrensrecht befasst, eindeutig zu kurz greift. Vielmehr muss in einer solchen Diskussion auch die zunehmende Bedeutung des EU-Rechts für die nationale Gesetzgebung und Verwaltung mit in den Blick genommen werden. Dabei wäre es aber unehrlich, diesen wachsenden Einfluss „der Bürokraten in Brüssel“ als unbeeinflussbares Schicksal zu beklagen. Denn die Rechtsetzung der EU ist durch die Bestimmungen des EU-Vertrages über Einstimmigkeit und qualifizierte Mehrheiten so organisiert, dass speziell die Regelungen, die wie das Umweltrecht weit reichende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten haben, im Ergebnis nur einvernehmlich im Konsens aller EU-Mitglieder zustande kommen können. Das gilt auch für die oben genannten Beispiele mit besonders schwer wiegenden Auswirkungen für die Fernstraßenplanung. Die Mitwirkung der Länder bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht ist durch Art. 23 Grundgesetz und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Eu-

ropäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl I S. 313) grundsätzlich sichergestellt. Danach unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Länder von Interesse sein können (a.a.O. § 2). Vor der Festlegung ihrer Verhandlungsposition gibt die Bundesregierung dem Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme (a. a. O. § 3) und beteiligt dabei vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder (a. a. O. § 4). Darüber hinaus ist die Bundesregierung verpflichtet, je nach den innerstaatlichen Zuständigkeiten für die Umsetzung einer EU-Richtlinie die Stellungnahme des Bundesrates bei ihrer Verhandlungsposition auf EU-Ebene maßgeblich zu berücksichtigen (a. a. O. §§ 5 und 6). Schließlich ist die Bundesregierung verpflichtet, die Interessen der Länder ggf. auch im Klagewege vor dem Europäischen Gerichtshof wahrzunehmen (a. a. O. § 7). Angesichts dieser Gesetzeslage kann einer weiteren Zunahme der Regelungsdichte auf EU-Ebene von den Ländern mit Aussicht auf Erfolg wohl nur auf politischer Ebene entgegengewirkt werden.

**Programm des Forschungsseminars  
„Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau“  
am 27./28. September 2004 in Saarbrücken**

**Montag, 27. September 2004**

- 14.30 Uhr Begrüßung der Teilnehmer
- 14.45 Uhr Ltd. Ministerialrat Gerhard Geyer,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München:  
Beschleunigung der Verkehrswege-  
planung
- 15.30 Uhr Diskussion
- 16.30 Uhr Kaffeepause
- 17.00 Uhr Regierungsdirektorin Jutta Schmidt,  
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr,  
Landwirtschaft und Weinbau des  
Landes Rheinland-Pfalz, Mainz:  
Die Bedeutung der Umweltinforma-  
tionsrichtlinie für die Straßenbauver-  
waltung
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Abendessen

**Dienstag, 28. September 2004**

- 9.00 Uhr Regierungsdirektor Wolfgang Maß,  
Oberste Baubehörde im Bayerischen  
Staatsministerium des Innern,  
München;  
Priv.-Doz. Dr. Ulrich Stelkens, Rechts-  
und Wirtschaftswissenschaftliche Fa-  
kultät der Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken:  
Die rechtsgeschäftliche Vertretung  
des Bundes bei der Bundesauftrags-  
verwaltung
- 10.15 Uhr Kaffeepause
- 10.45 Uhr Diskussion
- 11.30 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.30 Uhr Sitzung des Arbeitsausschusses  
„Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagessen

## Teilnehmerverzeichnis

Ansel, Horst

Ltd. Ministerialrat, Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Bauer, Konrad

Abteilungspräsident der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch-Gladbach

Bergs, Horst W.

Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn

Bergt, Thorsten

Referent für Straßenbaurecht bei dem Senator für Bau, Umwelt und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen

Dr. Blümel, Willi

Em. Univ.-Professor, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Wilhelmsfeld

Fander, Thomas

Ministerialrat, Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Geyer, Gerhard

Ltd. Ministerialrat, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Dr. Grupp, Klaus

Univ.-Professor, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Hartig, Thorsten

Wiss. Mitarbeiter, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Hehn, Andreas

Regierungsdirektor, Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Wiesbaden

Dr. Hönig, Dietmar

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Projektgruppe Flughafenerweiterung Frankfurt, Wiesbaden

Dr. Hoppe, Werner

Em. Univ.-Professor, Rechtsanwalt, Münster

Jupe, Michael

Ministerialrat, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam

Kern, Jürgen

Ministerialrat, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden

Dr. Kuder, Albrecht

Ltd. Ministerialrat, Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Losch, Michael

Ltd. Senatsrat, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Majcherek, Joachim

Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Betriebssitz Münster

Maß, Wolfgang

Regierungsdirektor, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Dr. Michler, Hans-Peter

Professor, Fachhochschule Trier – Umweltcampus Birkenfeld

Dr. Repkewitz, Ulrich

Rechtsanwalt, Bischofsheim

Rieder, Markus

Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz, Koblenz

Rinke, Siegfried

Ministerialrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Ronellenfitsch, Michael

Univ.-Professor, Juristische Fakultät, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Rother, Edward

Oberregierungsrat, Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Schefzik, Georg

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Schendel, Volker  
Ministerialrat, Referent für Straßenrecht im Nieder-  
sächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und  
Verkehr, Hannover

Schenk, Karlheinz  
Richter am Verwaltungsgerichtshof  
Baden-Württemberg, Mannheim

Dr. Schlarmann, Hans  
Rechtsanwalt, Stuttgart

Schlosser, Friedrich  
Ltd. Regierungsdirektor a. D., Wiesbaden

Schmidt, Jutta  
Regierungsdirektorin, Ministerium für Wirtschaft,  
Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes  
Rheinland-Pfalz, Mainz

Dr. Schnebelt, Günter  
Vors. Richter am Verwaltungsgerichtshof  
Baden-Württemberg, Mannheim

Dr. Stelkens, Ulrich  
Privatdozent, Rechts- und Wirtschaftswissen-  
schaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken

Streck, Edgar  
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe

Strick, Stefan  
Regierungsdirektor, Bundesministerium für  
Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,  
Dienstszitz Bonn

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

Trésoret, Julie-Andrée  
Wiss. Mitarbeiterin, Rechts- und Wirtschaftswis-  
senschaftliche Fakultät, Universität des  
Saarlandes, Saarbrücken

Dr. Uechtritz, Michael  
Professor, Rechtsanwalt, Stuttgart

Wegner, Ulrike  
Rechtsanwältin, Dietzenbach

Wiget, Maximilian  
Oberlandesanwalt, Landesanwaltschaft Bayern,  
München

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

## Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt  
für Straßenwesen

## Unterreihe „Straßenbau“

**1993**

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

**1994**

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

**1995**

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

**1996**

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

**1997**

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

**1998**

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

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

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

**1999**

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

**2000**

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

**2001**

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

**2002**

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

## 2003

S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System –  
€ 19,50

S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues „Straßenrecht“ am 23./24. September 2002 in Saarbrücken  
Golkowski € 13,50

S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsvorhabens der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 17,50

S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen  
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

## 2004

S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren  
Grundhoff, Kahl € 17,50

S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

S 37: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche“  
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr“ € 16,50

## 2005

S 38: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. September 2004 in Saarbrücken € 16,50

---

Alle Berichte sind zu beziehen beim:

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

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.