

Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau – Innenstadtverkehr

– Bericht über das Forschungsseminar des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer und des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands und am Vorabend der Einführung des europäischen Binnenmarktes steht das Straßenrecht in einer Umbruchsituation. Ist das überkommene Handwerkszeug der Straßenplanung noch ausreichend für die Bewältigung der neuen Herausforderungen, denen die Verkehrsinfrastruktur vor allem in den neuen Bundesländern und im Ost-West-Verkehr gerecht werden muß? »Auf sicheren Wegen in die Zukunft« – so das Motto, mit dem der Bundesverkehrsminister für die »Verkehrsprojekte Deutsche Einheit« wirbt – oder behutsame Fortentwicklung bewährter Planungsinstrumente? Am Scheideweg unterschiedlicher rechtspolitischer Vorstellungen stand auch die zweitägige straßenrechtliche Jahrestagung in Speyer, zu der sich – einer langjährigen guten Tradition folgend – auf Einladung des Geschäftsführenden Direktors des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung und Vorsitzenden des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen Prof. Dr. Willi *Blümel*, am 26. und 27. 10. 1992 etwa 50 Straßenrechtler aus Ministerialverwaltung, Wissenschaft, Rechtsprechung und Anwaltschaft in der Verwaltungshochschule in Speyer versammelt hatten. Mit der »Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau« und Problemen des »Innenstadtverkehrs« standen aktuelle Themen auf dem Programm, die auch zu einer rechtspolitischen Stellungnahme herausforderten.

Vor allem die inzwischen erfolgte Gründung privatrechtlicher Gesellschaften zur Durchführung der »Verkehrsprojekte Deutsche Einheit« wirft zahlreiche Fragestellungen auf, die der Lösung harren. Und so stellte auch Tagungsleiter *Blümel* zu Beginn der Beratungen durchaus kritische Fragen: Ist für die Beteiligung privatrechtlicher Organisationen nicht eine spezielle gesetzliche Grundlage erforderlich? Wie erfolgt die Abgrenzung zwischen der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, die den Privaten grundsätzlich verwehrt ist, und der zulässigen Vorbereitung staatlicher Entscheidungen im Rahmen schlichthoheitlichen Handelns? Darf die private Planungsgesellschaft die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und die Bürgerbeteiligung durchführen und deren Ergebnisse entscheidungsvorbereitend auswerten? Werden nicht bereits mit den Beteiligungsformen wichtige Vorentscheidungen für die eigentliche Schlußabwägung getroffen, die aus rechtsstaatlichen Gründen dem hoheitlichen Planungsträger vorbehalten bleiben muß? Können die durch die Einschaltung Privater entstehenden höheren Kosten durch entsprechende Zeitgewinne wettgemacht werden? Wie kann das aus der Verfassung abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung bei Einschaltung Privater in den Planungsprozeß noch gewährleistet werden? Wird nicht lediglich eine neue Fachverwaltung entstehen, die in Konkurrenz zu den im Aufbau befindlichen Straßenbauverwaltungen in den neuen Bundesländern tritt? Fragen über Fragen, die einen durchaus spannenden Verlauf der Beratungen garantierten.

Solche Bedenken ließ der kaufmännisch/juristische Geschäftsführer der DEGES, Hans Jörg *Klofat* (Berlin) allerdings nicht gelten. Die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau-Gesellschaft mbH ist eine der drei inzwischen gegründeten privatrechtlich organisierten Gesellschaften, mit denen die »Verkehrsprojekte Deutsche Einheit« verwirklicht werden sollen. Der Fall der Berliner Mauer am 9. 11. 1989 und die rechtliche Vollenendung der Deutschen Einheit am 3. 10. 1990 habe – so legte *Klofat* dar – einen Handlungszwang ausgelöst, der nach schnellen Antworten verlange. Die 17 Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit«, zu denen 9 Schienenprojekte mit einem geschätzten Investitionsvolumen von ca. 29 Mrd. DM, 7 Fernstraßenprojekte mit Investitionskosten von ca. 23 Mrd. DM und ein Wasserstraßenprojekt mit Investitionskosten von ca. 4 Mrd. DM gehören, können von den erst im Aufbau befindlichen Straßenverwaltungen in den neuen Ländern nicht aus eigener Kraft bewältigt werden. Durch die Gründung der DEGES für die Bundesfernstraßen am 7. 10. 1991 und die »Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH«

sowie die PGS Planungsgesellschaft Schnellbahnbau Hannover-Berlin mbH für den Bahnbereich – jeweils mit dem Sitz in Ostberlin – seien die Voraussetzungen dafür geschaffen, »die anstehenden Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zeitnah auf den Weg zu bringen und die in den neuen Ländern noch fehlende Verwaltungskraft durch privatrechtliche Organisationsformen zu unterstützen«. In entsprechenden Verträgen zwischen dem Bund, den fünf neuen Ländern und der bundeseigenen Rhein-Main-Donau AG ist der DEGES die Planung und schlüsselfertige Erstellung der Fernstraßenprojekte Deutsche Einheit auf dem Gebiet der neuen Länder übertragen worden. Dabei sind die Kompetenzen im Bereich des Straßenbaus durchaus kompliziert: Nach dem GG ist die Bundesrepublik Deutschland für Bundesfernstraßen Baulasträger, d. h. Kostenträger für Bau und Grunderwerb. Die Verwaltung der Bundesfernstraßen, zu der auch die Planung, Bauvorbereitung und Bauüberwachung zählt, obliegt im Auftrag des Bundes den Ländern. Dem komplizierten Aufgabengeflecht, zu dem der Bund Zweckkostenbeiträge leistet, trägt eine entsprechend verschachtelte Finanzierungsregelung zwischen Bund, Ländern und DEGES Rechnung. Der Bund und die neuen Länder haben – so berichtete *Klofat* – die Übertragung von Zuständigkeiten an die DEGES in einem Dienstleistungsvertrag geregelt. Danach gehen die Planungs- und Bauherrenaufgaben dieser Straßenbauprojekte »Deutsche Einheit« an die DEGES über. Dazu gehören insbesondere die Aufgabenstellung und Investitionsplanung, die Budgetplanung, der Grunderwerb, die Vertragsabschlüsse für Planungs- und Bauarbeiten, die Baubetriebsplanung, die Baulenkung und die Erfolgskontrolle. Hoheitliche Aufgaben, also insbesondere die eigentliche Planfeststellung, die Bauaufsicht oder evtl. notwendige Enteignungsverfahren, werden nicht delegiert und verbleiben nach den Vereinbarungen bei den zuständigen Behörden. »Die DEGES plant also für die fünf neuen Länder und baut für die Bundesrepublik Deutschland«, faßte *Klofat* den Auftrag der DEGES zusammen. In den Landeshauptstädten Potsdam, Schwerin, Dresden, Magdeburg und Erfurt richtet die Planungsgesellschaft jeweils eine Verbindungsstelle ein. Der Bund ist an der Gesellschaft mit 25 % beteiligt. Weitere 25 % werden von der Rhein-Main-Donau AG eingebracht, die auch beim organisatorischen Aufbau maßgebliche Unterstützung leistet. Jeweils 10 % Anteile kommen aus den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das Stammkapital von 100 000 DM wird von den Gesellschaftern entsprechend ihrem Anteil eingebracht. Die DEGES sieht sich bei einem Stellenplansoll von 194 Mitarbeitern gegenwärtig noch in einer auf 18 Monate angelegten Aufbauphase, an die sich eine etwa zehnjährige Durchführungsphase gefolgt von einer Abwicklungsphase anschließt. »Wir stellen in unserem Hause sicher, daß neben erfahrenen Führungskräften aus den alten Bundesländern auch zahlreiche Mitarbeiter aus den neuen Bundesländern gewonnen werden, die über Orts- und Sachkenntnis vor allem auch im Hinblick auf die vielfach ungeklärten Eigentumsverhältnisse verfügen«, beschrieb *Klofat* die Personalpolitik der Gesellschaft, für die er neben dem technischen Geschäftsführer verantwortlich zeichnet. Der Gefahr einer Abwerbung von Mitarbeitern aus den Verwaltungen der neuen Bundesländer werde dadurch begegnet, daß für solche Mitarbeiter ein genereller Aufnahmestopp bestehe. Auch durch eine gute Zusammenarbeit der DEGES mit Bund und neuen Ländern werde sichergestellt, daß die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit kostengünstig und vor allem in sehr viel kürzeren Zeiten als vergleichbare Straßenprojekte der Vergangenheit auf den Weg gebracht werden können, faßte der ehemalige Stadtdirektor von Regensburg die Vorteile der privatrechtlichen Organisation zusammen.

Erwartungsgemäß blieb diese positive Eröffnungsbilanz nicht ohne Kritik. Im Mittelpunkt stand dabei vor allem die Abgrenzung der Entscheidungsvorbereitung, Beratung und Durchführung, die der DEGES obliegt, und der eigentlich hoheitlichen

Aufgaben, die auch weiterhin von staatlichen Behörden wahrzunehmen sind. »Bleibt den staatlichen Stellen am Ende nicht nur eine leere Planungskompetenz oder eine Ratifikations- und Notarfunktion zurück?«, sorgte sich Prof. Dr. Rainer *Wahl* (Freiburg) um einen ausreichenden behördlichen Kompetenzbereich. Vor allem als Konfliktmittler zwischen Vorhabenträger, Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange bewege sich die DEGES auf einem glatten Parkett, das eine eindeutige Aufgabenabgrenzung und Funktionszuordnung kaum zulasse. Als Beispiel verwies *Wahl* auf das Scoping-Verfahren nach § 6 UVPG oder auf die im Rahmen der Offenlegung durchzuführende Bürger- und Trägerbeteiligung: »Wer das Abwägungsmaterial zusammenstellt und die entscheidungserheblichen Belange einstellt, gewichtet und bewertet, der hat unmittelbaren Einfluß auch auf das Abwägungsergebnis«, zeigte der Planungsrechtler die Notwendigkeit einer exakten Aufgabenabgrenzung auf. Dies gelte vor allem dann, wenn – wie bei den beabsichtigten Investitionsmaßnahmengesetzen – ein förmliches Verwaltungs- und Beteiligungsverfahren ausfalle. Auch bestehe die Gefahr, daß die DEGES als eifriger Helfer des Vorhabenträgers, der Anhörungsbehörde und der Planfeststellungsbehörde die bei solchen Planungen sonst übliche Funktionentrennung verwische und Verfahrenssicherungen ihre rechtsstaatlichen Schutzfunktionen nicht entfalten könnten. Im Hinblick auf diese Gefährdungen appellierte *Wahl* an die beteiligten Behörden, ihre Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. »Weisungen und Abstimmungen müssen Substanz bekommen und dürfen nicht nur auf dem Papier stehen«, forderte *Wahl* die staatlichen Behörden auf, sich den Planungsprozeß nicht aus der Hand nehmen zu lassen. Vorbehalte merkte der Referent auch gegenüber der Ankündigung eines »schnellen und unbürokratischen Handelns« an und warnte davor, auf die Durchführung förmlicher Verfahren zu verzichten und rechtsstaatliche Errungenschaften über Bord zu werfen. Aus dieser Sicht erteilte *Wahl* Investitionsmaßnahmengesetzen erneut eine klare Absage und rief dazu auf, besser auf mehr Projektmanagement innerhalb der Verwaltung als auf eine verstärkte Organisationsprivatisierung außerhalb der Verwaltung zu setzen.

In der anschließenden von Altrector *Blümel* geleiteten Diskussion zeichnete sich kein eindeutiges Meinungsbild ab. Beiträge von Befürwortern und Gegnern der Organisationsprivatisierung hielten sich vielmehr in etwa die Waage. Die neuen Konzepte werfen Fragen auf: Unterliegt der Vorhabenträger und damit auch die DEGES dem Gebot rechtsstaatlicher Abwägung und hat die Planfeststellungsbehörde diese Abwägung lediglich nachzuvollziehen, gegebenenfalls zu korrigieren oder autonom zu gestalten?, wollte der Planungsrechtler Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Münster) im Anschluß an entsprechende Ausführungen von *Wahl* wissen. Schlagen Abwägungsfehler des Vorhabenträgers und der DEGES auf die Rechtmäßigkeit der abschließenden Planungsentscheidung durch oder bleiben die Bindungen des Vorhabenträgers an das Abwägungsgebot sanktionslos? Bedenken wurden auch dagegen vorgebracht, daß die DEGES sich zu sehr in das Abwägungsverfahren einmische und durch die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials die abschließende Planungsentscheidung weitgehend vorbestimme und vorwegnehme. Solche Vorwegbindungen durch verfassungsrechtlich nicht legitimierte Entscheidungsträger seien aber rechtsstaatlich bedenklich, wobei auf die Rechtsprechung des BVerwG verwiesen wurde (Urteil vom 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, DVBl. 1975, 767 = BVerwGE 45, 309 – Delog-Detag; Beschluß vom 28. 8. 1987 – 4 N 1.86 –, DVBl. 1987, 1273 – Volksfürsorge). Damit verbunden wurde die Frage, ob im Hinblick auf die Schlüsselfunktionen der DEGES im Fernstraßenbau der östlichen Bundesländer nicht eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei (*Blümel*). Auch dürfe die Planfeststellungsbehörde nicht als eigenständige, neutrale Instanz in Frage gestellt werden (Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Hans Carl *Fickert*, Ratingen). Zugleich wurde auf die Gefahren hingewiesen, die sich aus dem Aufbau einer »Straßenbauverwaltung außerhalb der öffentlichen Verwaltung« ergeben können. »Werden die neuen Länder durch die DEGES wirklich gestärkt oder bleibt das am Ende eine Verwaltung aus zweiter Hand?«, fragte der stellvertretende Vorsitzende des Arbeitsausschusses, Ministerialrat a. D. Fritz *Kastner* (Bonn), kritisch in die Runde.

Die Befürworter verwiesen auf den enormen Zeit- und Erwar-

tungsdruck, der in den östlichen Bundesländern besteht: »Wir können mit dem Straßenbau nicht darauf warten, daß in den neuen Ländern funktionstüchtige Verwaltungen eingerichtet sind«, beschrieb Ministerialrat Helmut *Krämer* (Bonn) vom Bundesministerium für Verkehr die Ausgangslage. Die DEGES beschränke sich auf die Planungsvorbereitung, Beratung und Durchführung im Sinne einer Managementgesellschaft und nehme keine hoheitlichen Aufgaben wahr. »Die eigentlichen Entscheidungsfunktionen verbleiben bei staatlichen Stellen, so daß auch rechtsstaatliche Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung des Abwägungsgebotes unberechtigt sind.« Die Einschaltung privatrechtlich organisierter Gesellschaften lasse den öffentlich-rechtlichen Charakter des Planungsverfahrens und die Bundesauftragsverwaltung im Straßenbau unberührt. Unbürokratisches Handeln werde durch die Sondersituation in den neuen Ländern ausreichend gerechtfertigt (Ministerialrat Hans *Alexander*, Verkehrsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, und Ministerialrat Jürgen *Kern*, Hessisches Ministerium für Wirtschaft und Technik, Wiesbaden). Wegen größerer Neutralität und Distanz seien die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und die Abwägungsvorbereitung sogar bei einem privatrechtlich organisierten Planungsbüro besser aufgehoben als bei der staatlichen Fachverwaltung, wurde aus der Sicht der Praxis beigesteuert (Rechtsanwalt Dr. Klaus-Albrecht *Sellmann*, Lüneburg). Am Schluß der Beratungen bestand zwar weitgehende Einigkeit darin, daß die Einschaltung privatrechtlich organisierter Gesellschaften zur schnellen Verwirklichung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit rechtlich zulässig ist, solange die eigentlichen hoheitlichen Funktionen bei staatlichen Behörden verbleiben. Ob dies allerdings gelingt oder zusätzliche verfahrensrechtliche und verwaltungsorganisatorische Sicherungen voraussetzt, wird wohl nur der bereits eingeleitete Praxistest erweisen.

Der zweite Beratungstag widmete sich den Fragen des Innenstadtverkehrs. »Bei steigendem Straßenverkehr und wachsendem Verkehrschaos vor allem auch in den Innenstädten befinden sich die deutschen Städte in einer Art Notstandssituation. Sie reagieren auf diese Verkehrsüberlastung mit weitreichenden Eingriffen in Struktur und Ablauf des Innenstadtverkehrs bis hin zu dessen vollständiger Administrierung«, erklärte Prof. Dr. Udo *Steiner* (Regensburg) in seinem Referat über »Möglichkeiten und Grenzen einer Verringerung der Kraftfahrzeugmengen im Innenstadtbereich mit den Mitteln des Straßen-/Straßenverkehrsrechts«. Einräumung von Präferenzen für den öffentlichen Personennahverkehr, Einrichtung von Busspuren, Vorzugsschaltungen bei Ampelanlagen, Aussperrung des allgemeinen Verkehrs und Beschränkung auf den Anliegerverkehr, Verknappung der Innenstadtparkplätze und andere Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung, Tempo 30, Rückbau von Straßen – das sind nur einige Stichworte für neue Verkehrskonzepte, mit denen eine grundsätzliche Neuverteilung des öffentlichen Straßenraums zwischen Fußgängern, Fahrradfahrern, Pkw, Lkw, Bussen und Straßenbahn erprobt wird. Zwei Steuerungsmöglichkeiten stehen für ein kommunales Krisenmanagement zur Verfügung: Das Straßen- und Wegerecht kann mit der Straßenplanung und straßenrechtlichen Widmung die Zweckbestimmung der Straße festlegen. Das Straßenverkehrsrecht kann im Rahmen des Straßenrechts verkehrsregelnde Anordnungen treffen. Unklar ist allerdings die Abgrenzung beider Regelungsbereiche.

Steiner zog Bilanz: Soweit die Städte hoheitliche Mittel zur Verkehrssteuerung wählen, setzen sie auf das Straßenverkehrsrecht und insbesondere auf Maßnahmen nach § 45 StVO. Sie sehen in der Entscheidung für dieses Instrumentarium eine Frage der Effizienz schlechthin und eine Art Rettungsanker im Notstandsverwaltungsrecht. Der Vorteil des Straßenverkehrsrechts gegenüber dem Straßenrecht liegt allerdings nicht im Bereich des materiellen Rechts, sondern vor allem in verfahrensrechtlichen Vorzügen, machte *Steiner* deutlich. Zugleich zeigte *Steiner* die Grenzen in der Anwendung des § 45 StVO auf: Soweit die Nutzung innerstädtischer Straßen durch den motorisierten Individualverkehr von der Erfüllung bestimmter technischer Normen (»lärmarme« Nutzfahrzeuge, Kraftfahrzeuge mit bestimmter Technik der Abgasreinigung) abhängen soll, müssen diese Normen in der StVZO festgelegt sein. Zudem muß jede Anordnung nach §§ 45, 46 StVO, die nach solchen technischen Kriterien differenziert, aus

einer konkreten örtlichen Situation begründet sein. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist die Anordnung bzw. deren Durchbrechung im Wege der Ausnahme rechtswidrig, beschied *Steiner* den Eifer einiger Städte und Gemeinden, mit eigenen kommunalpolitischen Konzepten zur Schadstoffbegrenzung im Kraftfahrzeugverkehr beizutragen. Auch die Erprobungsklausel des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO kann eine solche Zugangs differenzierung nicht tragen. *Steiner* erteilte daher einer Sperrung gesamter Innenstädte für schadstoffreichere oder lauterer Fahrzeuge, die den Anforderungen des Straßenverkehrszulassungsrechts gerecht werden, eine klare Absage: »Immer müssen solche verkehrsregelnden Beschränkungen in der konkreten örtlichen Situation ihre besondere Rechtfertigung finden. Die Städte sind demgegenüber nicht berechtigt, für ihre Innenstädte ein eigenes Straßenverkehrszulassungsrecht zu schaffen«, zeigte *Steiner* die Grenzen kommunaler Verkehrspolitik auf. Und noch eine weitere Spielregel gab er aus: An der verkehrspolitischen Diskussion dürfe sich nur beteiligen, wer die Beachtung seiner Vorschläge durch die Verkehrsteilnehmer sicherstellen könne.

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen stehen unter dem Vorbehalt der Widmung, die nur in begrenztem Umfang überlagerungsfähig ist, beschrieb *Steiner* die begrenzten Möglichkeiten des Straßenverkehrsrechts. Dabei sei nicht eine quantitative, sondern nur eine qualitative Betrachtungsweise angemessen. Nicht die Begrenzung auf Zeiteinheiten sei wesentlich, sondern die beabsichtigte Wirkung der Maßnahme in die Zukunft hinein. Das Straßenverkehrsrecht dürfe daher nicht auf Dauer in die Widmung eingreifen und Zustände herbeiführen, die eine nach der Widmung vorgesehene Straßenbenutzung ausschließen. Außerdem setzte sich der Straßenrechtler für eine sorgfältige Begründung solcher Maßnahmen ein: Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO müssen durch spezifische Situationen, Lagen oder Ereignisse veranlaßt sein, die ein besonderes Gefahrenpotential für die in dieser Vorschrift geschützten Güter und Interessen begründen. »Primär städtebaulich geprägte und auf Dauer angelegte Konzepte für den motorisierten Individualverkehr in den Innenstädten sind mit den Mitteln des Straßenrechts zu verwirklichen, weil zugleich die Widmung betroffen ist«, machte *Steiner* deutlich und fügte hinzu: »Ein solches straßenrechtlich zu realisierendes Konzept ist im Zweifel anzunehmen, wenn der Kraftfahrzeugverkehr nur noch öffentlicher Verkehr und Erschließungsverkehr sein soll.« Zugleich nahm *Steiner* die Sorge vor den Hürden eines Widmungsverfahrens, indem er beruhigend feststellte: »Das Straßenrecht ist besser als sein Ruf.«

Und noch ein weiteres machte der Staatsrechtslehrer deutlich: Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht stehen unter dem Abwägungsregime. Bei allen straßenrechtlichen und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsmengen und Verkehrsarten sind die mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange der Anlieger im straßenrechtlichen Sinne zu berücksichtigen und in die Abwägung einzustellen (vgl. auch BVerwG, Beschluß vom 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, DVBl. 1980, 233 = BVerwGE 59, 87 – Normenkontrolle). Diese Abwägungsnotwendigkeit erfaßt nicht nur Anliegerbelange, die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumspositionen i. S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen. Auch Belange, die nicht im Sinne der Grundversorgung zum Kerngehalt des Anliegergebrauchs zählen und daher einen verfassungsrechtlichen Schutz nicht genießen, sind für das Straßenrecht und das Straßenverkehrsrecht im Rahmen der Abwägungsentscheidung von Bedeutung. Eine solche Abwägungsformel zwingt zur umsichtigen Entscheidung auch dort, wo die Grundversorgung des Anliegers nicht betroffen wird und daher der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz versagt. Zugleich warnte *Steiner* davor, die Abwägungsformel »auf die leichte Schulter« zu nehmen und entgegenstehende Belange gleichsam »unter Krokodilstränen wie ein wehrloses Opfer zu verspeisen«.

Beigeordneter Folkert *Kiepe* (Köln) mahnte für den Deutschen Städtetag eine Verbesserung der Rechtsgrundlagen und ein entschlossenes Handeln der Bundesregierung an. Die Städte und Gemeinden seien vielfach allein gelassen in ihrem Bemühen, die Innenstädte vor einer Zerstörung durch den Straßenverkehr zu schützen. Hier seien Bundesgesetzgeber und der Verordnungsgeber aufgerufen, den jeweils neuesten Stand der Technik in der

Schadstoffbegrenzung als verbindliche Richtschnur vorzuschreiben. Solange es an diesen Vorgaben fehle, seien Einzelinitiativen aus dem Bereich der Autoindustrie wegen der Konkurrenzsituation zum Scheitern verurteilt. *Kiepe* setzte sich zugleich dafür ein, vor allem den Einkaufs-, Berufs- und Pendlerverkehr vom Pkw auf die Schiene und den Bus zu verlagern und den Städten und Gemeinden weitreichende Handlungsbefugnisse zur Steuerung des Straßenverkehrs vor allem in den Innenstädten über das Straßenverkehrsrecht einzuräumen. Gegenüber Modellversuchen einiger Städte, das Auto aus der Innenstadt ganz zu verbannen, wurde jedoch auch deutliche Kritik geäußert. Durch eine »autofeindliche Verkehrspolitik« einiger Städte bleibe vor allem der Straßenanlieger auf der Strecke, wurde zu bedenken gegeben. Aus dieser Sicht sei auch die Einrichtung von Fußgängerzonen in Innenstädten nur dann vertretbar, wenn zumindest durch rückwärtige Anbindungen oder entsprechende Ausnahmeregelungen die Anliegerrechte gewährleistet würden (*Fickert*). Da die Sicherung der Anliegerrechte im Hinblick auf die Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG vorrangige Aufgabe des Gesetzgebers sei, müsse der Anliegergebrauch vor allem auch in den Straßengesetzen der neuen Bundesländer gesetzlich geregelt werden (*Blimel, Fickert, Wahl*). Ferner stelle sich die Frage, ob die Rechte des Anliegers nicht im Hinblick auf die Geltendmachung allgemeiner verkehrsrechtlicher Belange bis hin zur Verbandsklage – nach dem Vorbild des Naturschutzrechts – erweitert werden sollten (Prof. Dr. Michael *Ronellenfisch*, Berlin; vgl. auch *ders.*, Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, DAR 1992, 321). Gegenüber solchen Vorschlägen setzte sich *Steiner* für eine mittlere Linie ein: Bei allem Verständnis für die Sorgen der Städte und Gemeinden dürfe das Straßenverkehrsrecht nicht als Spielwiese für extreme kommunalpolitische Konzepte oder ein »Spiel ohne Grenzen« verstanden werden. Vorrang für die straßenrechtlichen Leitentscheidungen müsse das Straßenrecht und das Straßenverkehrszulassungsrecht behalten. Nur im Rahmen dieser Vorgaben könne sich das Straßenverkehrsrecht bewegen.

In den Mittelpunkt der aktuellen Stunde rückten erwartungsgemäß Fragen der Verkehrswegeplanung in den neuen Bundesländern, aber auch Erfahrungen mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und beabsichtigte straßenrechtliche Gesetzgebungsvorhaben. Zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zog *Krämer* aus der Sicht des Bundesverkehrsministeriums eine positive Zwischenbilanz. Die Verfahrensstraffung und die gesetzgeberischen Appelle an eine beschleunigte Verfahrensabwicklung seien in der Praxis auf Resonanz gestoßen. Dasselbe gelte für die Möglichkeiten, anstelle eines Planfeststellungsverfahrens eine Plangenehmigung zu erteilen. Neue Aufgaben kommen auch auf die Rechtsprechung zu, wie Richter am BVerwG Eckart *Hien* (Berlin) am Beispiel eines inzwischen abgelehnten Antrags auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung des Abrisses einer Brücke mit »Ritzenbiotop« berichtete. Ausführlich und durchaus kritisch befaßte sich der Arbeitsausschuß mit dem ersten Pilotprojekt eines Investitionsmaßnahmengesetzes zur »Südmufahrung Stendal« der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde (vgl. BR-Drucks. 513/92 vom 23. 9. 1992). Abgesehen von Bedenken hinsichtlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die Bekanntgabe sensibler personenbezogener Daten – hier ist bereits eine Korrektur im weiteren Gesetzgebungsverfahren angebracht worden – wurde vor allem gerügt, daß durch eine solche »Legalplanung« förmliche Beteiligungsverfahren und der Rechtsschutz der Betroffenen weitgehend auf der Strecke bleiben könne. Auf die Einwendungen des Landes Hessen wurde dabei verwiesen (Drucks. 516/92 vom 23. 9. 1992; vgl. auch Bernhard *Stüer*, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, DVBl. 1991, 1333). Wegen der zahlreichen verfassungsrechtlichen Probleme, aber auch der bestehenden Schwierigkeiten im Gesetzesvollzug wurde von der Weiterverfolgung solcher Konzeptionen abgeraten. Die Vertreter des Bundesverkehrsministeriums und der DEGES machten allerdings deutlich, daß das Fehlen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens durch ein informelles Beteiligungsverfahren ausgeglichen werde, das seinem Inhalt nach den Verfahrensabläufen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes entspreche. Ob solche informellen Beteiligungsverfahren jedoch die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien ersetzen können, blieb im Arbeitsausschuß umstritten. Eine im ganzen

freundlichere Bewertung fand die Absicht, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz auch auf das alte Bundesgebiet zu übertragen (vgl. auch Bernhard *Stüer*, Rechtsprobleme des Straßenrechts, DVBl. 1992, 547). Allerdings machte sich zugleich auch Skepsis breit, ob es erforderlich sei, über einzelne Verfahrensvereinfachungen hinaus »das gesamte Verkehrswegeplanungsrecht in Deutschland umzukrempeln«, wie von einigen Diskussionsteilnehmern befürchtet wurde.

Stoff also genug für die nächste straßenrechtliche Jahresarbeits-tagung, die unter dem Generalthema »Verkehrswegeplanung im Wandel« in der Zeit vom 25. bis 27. 10. 1993 über die Straßenplanung hinaus auch andere Verkehrsbereiche einschließlich der beabsichtigten Bahnstrukturreform in den Blick nehmen wird. Eine dreitägige Frühjahrstagung, die in der Zeit vom 3. bis 5. 3. 1993 in der Verwaltungshochschule in Speyer geplant ist,

wird sich zudem eingehend mit Fragen der Verfahrensbeschleunigung befassen. So konnte die straßenrechtliche Jahresarbeits-tagung, die in der seit dem Gründungsjahr des Arbeitsausschusses 1958 langen Tradition eines unverzichtbaren Meinungsaustausches zwischen Planungsrechtlern in Wissenschaft und Praxis stand und deren Verlauf und Ergebnisse in der Reihe der Speyerer Forschungsberichte bald gedruckt einem größeren Interessentenkreis zur Verfügung stehen, zwar keine endgültigen Lösungen präsentieren. Wohl aber haben die in der mehr als zweitausend Jahre alten Dom- und Kaiserstadt versammelten Straßenrechtler Deutschlands nach einem gewaltigen Umbruch in Ost und West ihre warnende Stimme erhoben, Fortentwicklungen im Straßenrecht trotz bisher unbekannter neuer Herausforderungen mit Behutsamkeit anzugehen und bei allem Reformeifer Bewährtes nicht über Bord zu werfen.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 2, 20 GG; § 10 AsylVfG F. 1990

Der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Schutz des Vertrauens eines Rechtsmittelführers in die nach Maßgabe der Grundsätze des intertemporalen Prozeßrechts gewährleistete Rechtsmittelsicherheit gebietet, daß bei einem gesetzlich festgelegten Rechtsmittelausschluß ein bereits eingelegtes Rechtsmittel zulässig bleibt, sofern das Gesetz nicht mit hinreichender Deutlichkeit etwas Abweichendes bestimmt.

*BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 7. 7. 1992
– 2 BvR 1631/90 und 1728/90 –*

Die Verfassungsbeschwerden betreffen im wesentlichen die Frage, ob die Regelung des § 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG (F. 1990) über den Ausschluß der Beschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei unbeachtlichen oder offensichtlich unbegründeten Asylanträgen – inzwischen abgelöst durch § 80 AsylVfG F. 1992 (BGBl. I S. 1126) – von den Gerichten ab ihrem Inkrafttreten auch auf schon vorher eingelegte Rechtsmittel mit der Folge angewandt werden durfte, daß diese als unzulässig zu verwerfen waren. Die Regelung trat am 19. 10. 1990 in Kraft. Die am 24. 9. bzw. 5. 10. 1990 eingelegten Beschwerden der Beschwerdeführer – Bf. – gegen die Ablehnung ihrer Aussetzungsanträge wurde vom OVG bzw. VGH mit Beschlüssen vom 19. bzw. 26. 11. 1990 als unzulässig verworfen. Auf die dagegen gerichteten Verfassungsbeschwerden hob der BVerfG die Beschlüsse auf und verwies die Sachen zurück.

Aus den Gründen:

B. Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind begründet. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Grundrechte der Bf. aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).

I. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das wirksame Zustandekommen des § 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG (Fassung 1990) sind allerdings nicht begründet. Die Vorschrift ist aufgrund wirksamer Verkündung am 15. 10. 1990 in Kraft getreten. Sie ist auch inhaltlich mit dem GG vereinbar.

1. a) Art. 1 ÄndG zum G zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 12. 10. 1990 (BGBl. I S. 2170), wonach Art. 3 Nr. 5 Buchst. c des G zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. 7. 1990 (BGBl. I S. 1354) – abweichend von dessen ursprünglichem Art. 15 – schon am 15. 10. 1990 in Kraft tritt, ist, ebenso wie Art. 3 des erstgenannten Gesetzes, wirksam verkündet worden. Die Verkündung eines Gesetzes besteht in der Ausgabe des Gesetzblattes; sie ist mit dem Inverkehrbringen des ersten Stückes der jeweiligen Nummer des Gesetzblattes bewirkt (vgl. BVerfGE

16, 6, 16 ff.). Danach ist hier – entsprechend der Kopfzeile der Nr. 54 des BGBl. Teil I – vom 16. 10. 1990 als dem Tag der Verkündung auszugehen. Den Anforderungen des Art. 82 Abs. 1 GG ist damit genügt.

b) Gemäß Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG soll jedes Gesetz den Tag des Inkrafttretens bestimmen. Eine solche Bestimmung ist nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens, sondern gehört zu den inhaltlichen Regelungen eines Gesetzes, die der Gesetzgeber vorzunehmen hat (vgl. BVerfGE 42, 263, 283 [= DVBl. 1976, 710]; 45, 297, 326 [= DVBl. 1978, 44]; 47, 85, 93).

In Art. 3 des ÄndG vom 12. 10. 1990 hat der Gesetzgeber den 15. 10. 1990 als Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestimmt. Damit hat er dem Gesetz insoweit, als es für einen Tag Geltung beansprucht, an dem es mangels Verkündung noch nicht existent war, durch Rückbewirkung von Rechtsfolgen Wirkung auch für die Vergangenheit beigelegt (vgl. BVerfGE 63, 343, 353; 72, 200, 242 [= DVBl. 1986, 814]). Diese Bestimmung des zeitlichen Geltungsanspruchs des ÄndG ergibt sich aus dem klaren Gesetzeswortlaut, in dem sich der objektivierte Wille des Gesetzgebers für jedermann erkennbar dokumentiert. Besonderheiten, die es rechtfertigen könnten, hiervon – etwa unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes – im Wege »berichtigender« Auslegung abzugehen (vgl. hierzu BVerfGE 11, 139, 148 f.), sind nicht ersichtlich: Einziger Inhalt des ÄndG war die Bestimmung des 15. 10. 1990 als des neuen vorverlegten Tages des Inkrafttretens für einige Vorschriften des G zur Neuregelung des Ausländerrechts. Gerade dieses Datum sollte als neuer Norminhalt in einem Gesetzgebungsverfahren mit äußerst kurzen Fristen – die dazu aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Gesetzesvorlage (BT-Drucks. 11/7834) stammte vom 11. 9. 1990 – festgelegt werden. Das läßt für eine abweichende Bestimmung im Wege der Auslegung keinen Raum. Der Senat kann deshalb offen lassen, ob er an der im Beschluß vom 31. 5. 1960 – 2 BvL 4/59 – (BVerfGE 11, 139, 148 f.) geäußerten Auffassung über die Möglichkeit einer vom Wortlaut abweichenden berichtigenden Auslegung einer Vorschrift über den Tag des Inkrafttretens eines Gesetzes unverändert festhalten würde.

Die Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen für Sachverhalte eines Zeitraums, in dem das Gesetz noch nicht existent war, ist zwar regelmäßig mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Vertrauensschutz unvereinbar (vgl. BVerfGE 30, 392, 401 [= DVBl. 1971, 654]; 39, 128, 143; 72, 200, 253 f.). Hier war indes dem Vertrauen von Rechtssuchenden darauf, gegen die entsprechenden Entscheidungen der VG in statthafter Weise Beschwerde einlegen zu können, bereits seit dem Gesetzesbeschluß des Bundesrates vom 12. 10. 1990 die Grundlage entzogen (vgl. BVerfGE 8, 274, 304 f.; 13, 261, 272 f.; 31, 222, 227 [= DVBl. 1971, 854]; 72, 200, 261).

2. § 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG (F. 1990) verletzt weder Art. 19 Abs. 4 GG noch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG.