



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen



Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)192-G

Stellungnahme

öffentl. Anhörung am 20.09.2023

Abteilung Münster
Studienort Bielefeld
Am Stadtholz 24
33609 Bielefeld

Prof. Dr. Manuel Brunner, LL.M.
manuel.brunner@hspv.nrw.de
www.hspv.nrw

17.09.2023

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023)

Vorbemerkung

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf (im Folgenden: G-E) handelt es sich um ein umfangreiches Gesetzgebungsprojekt, das in der übersandten Fassung ein PDF-Dokument mit 148 Seiten füllt. Wegen der sehr knapp bemessenen Frist von nur einer Woche zur Abgabe der Stellungnahme konnte eine Gesamtbewertung durch den unterzeichnenden Sachverständigen nicht geleistet werden. Daher wird sich die erbetene Stellungnahme nur auf einige der neuralgischen Punkte des G-E und seiner Begründung beziehen.

A. „Überragendes öffentliches Interesse“ an bestimmten Projekten der Verkehrsinfrastruktur

I. Allgemeines

Ein zentrales Element des G-E ist die Verwendung des Begriffes „überragendes öffentliches Interesse“. Hierdurch soll eine Beschleunigung und Vereinfachung in entsprechenden Verwaltungsverfahren erreicht werden.¹

¹ S. etwa BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 41.

Bei dem Teilbegriff „öffentliches Interesse“ handelt sich um einen oftmals im öffentlichen Recht gebrauchten unbestimmten Rechtsbegriff, der ausfüllungsfähig und daher auch ausfüllungsbedürftig ist. Der Begriff bezieht sich auf das Gemeinwohl.² Was zum öffentlichen Interesse gehört, steht nicht von vornherein verbindlich fest, sondern ist dem Wandel der Zeit unterworfen. Im pluralistischen Staatswesen ist immer neu zu fragen, was Teil des öffentlichen Interesses ist und welches Gewicht ihm bei Interessenkonflikten zukommt; maßgeblicher Rahmen ist hierbei die Verfassung und in ihrem Rahmen die Gesetzgebung.³

Durch den Zusatz „überragend“ wird dem Belang, dem ein öffentliches Interesse per Gesetz zugesprochen wird, nach Maßgabe oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, durch den Gesetzgeber eine „Höchstrangigkeit“ unter den übrigen möglichen öffentlichen Interessen attestiert.⁴ In jüngerer Zeit wurde in verschiedenen Gesetzen dieser Zusatz verwendet, um – in gleicher oder ähnlicher Weise wie bei dem G-E – eine Beschleunigung von Verwaltungsverfahren zu erreichen, so etwa in § 3 S. 3 des Gesetzes zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases oder in der Neufassung des § 2 S. 1 des Gesetzes über den Ausbau erneuerbarer Energien (im Folgenden: EEG).

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern und das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hatten sich in Urteilen vom 07.02.2023⁵ und vom 14.06.2023⁶ mit dem Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ im Rahmen des § 2 S. 1 EEG hinsichtlich der Errichtung und des Betriebes von Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien zu befassen, der in der konkreten gesetzlichen Bestimmung allerdings noch durch das öffentliche Interesse der öffentlichen Sicherheit ergänzt wird. Die Rechtsprechung der beiden zitierten Oberverwaltungsgerichte hat den gesetzgeberischen Willen bei der Neufassung des § 2 S. 1 EEG anerkannt, nach dem die staatlichen Behörden in Abwägungsentscheidungen dieses besondere, weil ausdrücklich „überragende“ öffentliche Interesse bei der Abwägung mit anderen rechtlich geschützten Gütern berücksichtigen müssen.⁷ Insoweit erweist

² Vgl. etwa VG Stuttgart, Urt. v. 16.12.2021 – 4 K 6097/20, Rn. 37.

³ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. (2020), § 1 Rn. 10.

⁴ Vgl. OVG, M-V, Urt v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, Rn. 158.

⁵ OVG M-V, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG.

⁶ OVG Bln-Bbg, Urt. v. 14.06.2023 – OVG 3a 30/23.

⁷ OVG M-V, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, Rn. 157 ff.; OVG Bln-Bbg, Urt. v. 14.06.2023 – OVG 3a 30/23, Rn. 31.

sich die mit diesem Begriff belegte Regelung als einfachgesetzliche Vorrangbestimmung.⁸ Diese oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und ihre weiteren Details werden in Zukunft (sehr wahrscheinlich) auch bei der Auslegung anderer Gesetze, in denen der Begriff „überragendes öffentliches Interesse“ Verwendung findet, herangezogen werden.

Legt man diese Rechtsprechung allgemein an den Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ in Gesetzen an, wird man zu konstatieren haben, dass entsprechende Regelungen durch den ihnen innewohnenden einfachgesetzlichen Vorrangcharakter grundsätzlich das Potenzial haben, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, denn durch solche Regelungen werden anfallende Abwägungsentscheidungen im Zweifel zugunsten des als „überragend“ eingestuften Interesses ausfallen müssen.

II. „Überragendes öffentliches Interesse“ im G-E

Der Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ wird im G-E an verschiedenen Stellen verwendet. So soll nach Art. 2 Nr. 1 G-E dem § 1 des Fernstraßenausbaugesetzes ein dritter Absatz angefügt werden, der vorsehen soll, dass der Ausbau und die Änderungen von verschiedenen Bundesfernstraßen im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Nach Art. 4 Nr. 1 G-E soll dem § 1 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (im Folgenden: BSWAG) ebenfalls ein dritter Absatz angefügt werden, wonach „der Bau oder die Änderung eines Bundesschienenweges, der fest disponiert ist oder für den der Bedarfsplan einen Vordringlichen Bedarf feststellt (...) im überragenden öffentlichen Interesse“ liegt.

III. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verwendung des Begriffes „überragendes öffentliches Interesse“ im G-E

Auch wenn der Gesetzgeber grundsätzlich frei darin ist, einen Belang als im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegend einzustufen, so ist er doch hierbei nach Maßgabe von Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG) an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Daher muss sich auch eine solche

⁸ OVG Bln-Bbg, Urt. v. 14.06.2023 – OVG 3a 30/23, Rn. 32.

gesetzgeberische Begriffsverwendung an den Maßstäben des Verfassungsrechts messen lassen.⁹

Seite 4 von 14

Begreift man mit der oben zitierten oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung den Teilbegriff „überragend“ als „höchstrangig“, ist es zweifelhaft, inwieweit mit dem G-E tatsächlich solche höchstrangigen Ziele verfolgt werden. Im Verfassungsrecht wird ein Höchstrang nur sehr wenigen Verfassungsgütern zugesprochen. Hierzu gehören insbesondere die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG,¹⁰ die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG¹¹ und, nach Maßgabe der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, die bei einer Änderung der Verfassung stets unberührbaren Grundsätze aus Art. 1 und 20 GG sowie die Gliederung des Bundes in Länder.¹²

In der Begründung zu Art. 2 Nr. 1 G-E, hinsichtlich des Ausbaus und der Änderung gewisser Bundesfernstraßen, ist jedenfalls nicht erkennbar, dass der Schutz eines der aufgeführten Verfassungsgüter bezweckt werden soll.¹³ Die in der Entwurfsbegründung referierten Vorteile für die Wirtschaftskraft Deutschlands, für Wachstum und Wohlstand und für die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger sind selbstverständlich wesentliche Belange, stehen rechtlich jedoch keinesfalls auf einer Stufe mit den benannten Verfassungsgütern.

Die Begründung zu Art. 4 Nr. 1 G-E, bei dem es um Bau und Änderungen im Bereich der Schieneninfrastruktur geht, ist in weiten Teilen mit der Begründung zu Art. 2 Nr. 1 G-E vergleichbar.¹⁴ Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Begründungen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch, dass hier der Ausbau des Bundesschienenwegenetzes ausdrücklich „der Transformation hin zu einer klimaneutralen Mobilität von Personen und Gütern dient“. Die Entwurfsregelung knüpft damit an den Klimaschutz an, für den der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, nach Maßgabe des sog. Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom

⁹ Vgl. auch OVG M-V, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, Rn. 156; OVG Bln-Bbg, Urt. v. 14.06.2023 – OVG 3a 30/23, Rn. 32.

¹⁰ Vgl. statt vieler Hillgruber, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 55. Edition (2023), Art. 1 Rn. 1.

¹¹ Vgl. etwa BVerfGE 39, 1, 42; 88, 203, 251 ff.; Lang, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 55. Edition (2023), Art. 2 Rn. 161.

¹² Vgl. statt vieler Dietlein, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 55. Edition (2023), Art. 79 Rn. 15 ff.

¹³ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 72.

¹⁴ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 79.

24.03.2021 eine besondere, verfassungsrechtlich in Art. 20a GG, hinsichtlich des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, und in der Schutzwicht für die bereits als höchstwertig gekennzeichneten Verfassungsgüter aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG wurzelnde Verantwortung trägt.¹⁵

Seite 5 von 14

Folgt man der hier eingenommenen Deutung des Begriffs des „überragenden öffentlichen Interesses“, können hieraus folgende Schlussfolgerungen für den weiteren Gesetzgebungsprozess gezogen werden:

- die den Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ betreffende Gleichsetzung des Ausbaus und der Änderung der Bundesfernstraßeninfrastruktur mit dem Bau und der Änderung im Bereich des Bundesschienenwegenetzes sollte aufgegeben werden.
- es sollte für den Bereich des Ausbaus und der Änderung der Bundesfernstraßeninfrastruktur, soweit man eine Vorrangstellung hierfür weiter aufrechterhalten will, ein Begriff in das Gesetz eingefügt werden, der sprachlich in seiner Stärke unterhalb des Begriffes „überragend“ liegt, um hier eine echte rechtliche Abgrenzung zu ermöglichen. Diese Abgrenzung sollte auch in der Gesetzesbegründung ausdrücklich aufgegriffen werden.

Im Weiteren sollte – im Vorgriff auf die Ausführungen unter D. – unter Art. 4 Nr. 1 G-E in den § 1 Abs. 3 BSWAG ein klarstellender Passus eingebracht werden, nach dem sich das „überragende öffentliche Interesse“ nicht auf das Konzept „Deutschlandtakt“ als solches bezieht. Eine entsprechende Klarstellung ist alternativ ebenfalls in der Gesetzesbegründung möglich. Ein solches Vorgehen ist deshalb angebracht, weil sich in Art. 4 Abs. 1 G-E das „überragende öffentliche Interesse“ auf die „Vordringlichen Bedarfe“ bezieht. Diese Bedarfe sind aber in Art. 4 Nr. 3 G-E in der Fußnote 1 zum Entwurf des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege als zur „Umsetzung des Deutschlandtakts“ gekennzeichnet.¹⁶ Da der Deutschlandtakt allerdings lediglich ein Konzept für einen integralen Taktfahrplan ist, kann

¹⁵ BVerfGE 157, 30 ff.

¹⁶ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 27.

hieran kein „überragendes öffentliches Interesse“ bestehen. Eine Klarstellung würde Verwirrungen in diesem Bereich vermeiden helfen.

Seite 6 von 14

B. Notwendige Priorisierung von Bestandsausbau gegenüber dem Neubau von Verkehrswegeinfrastrukturtrassen

Der G-E sollte aus Gründen des auch verfassungs- und völkerrechtlich¹⁷ gebotenen Klimaschutzes den Ausbau von Bestandsinfrastruktur generell gegenüber dem Neubau von Trassen sehr klar priorisieren. Bei dem Neubau von Verkehrswegeinfrastruktur wird regelmäßig eine größere Menge Kohlenstoffdioxid (im Folgenden: CO₂) freigesetzt werden als beim Ausbau von vorhandener Infrastruktur. So zeigt etwa eine sehr aktuelle Studie zu dem in das Projektbündel 8 (vgl. Art. 4 Nr. 3 G-E: Bedarfsplan für die Bundesschienenwege) eingestellten Vorhaben einer Ausbau-/Neubaustrecke Hannover-Bielefeld-Hamm, dass im direkten Vergleich zwischen einem bestandsnahen Aus- bzw. Neubau zwischen Hannover und Bielefeld ca. 177.488 Tonnen CO₂, und bei der bestandsfernen Errichtung einer Neubaustrecke ca. 1.083.170 Tonnen CO₂ (1.280.830 Tonnen CO₂ bis Hamm) emittiert würden.¹⁸

Gleichzeitig werden prima facie durch den Bestandsausbau auch andere rechtlich geschützte Güter prima vista weniger beeinträchtigt werden als durch die Errichtung von Neubautrassen. Neben dem Klimaschutzaspekt kommt in diesem Kontext hinzu, dass durch einen Bestandsausbau zudem weniger Beeinträchtigungen der Biodiversität zu erwarten sind als durch Neubauten. So ließe sich auch der neben der Klimakrise existierenden Biodiversitätskrise besser gerecht werden.

C. Notwendigkeit der Einbeziehung von Sondersituationen und Sonderbelangen im Rahmen von Maßnahmen bezüglich der Verkehrswegeinfrastruktur

In den G-E sollten auch Regelungen zum Umgang mit etwaigen Sondersituationen und -belangen aufgenommen werden, die sich aus den

¹⁷ S. insbesondere das Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations Treaty Series Vol. 3156.

¹⁸ Vgl. die Studie von Radermacher, Abschätzung von CO₂-Emissionen für alternative Trassenführungen im Bahnausbau-Korridor Hannover-Bielefeld und Bielefeld-Hamm, 2023, abrufbar unter: <https://widuland.de/wp-content/uploads/2023-09-05-WiduLand-CO2-Studie.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.09.2023).

Eigenheiten von Trassenführungen, insbesondere im Bereich des Trassenneubaus, ergeben.

Seite 7 von 14

Als Beispiel mag hier die oben bereits erwähnte Ausbau-/Neubaustrecke Hannover-Bielefeld-Hamm dienen. Diese wird (wohl) notwendigerweise das Weserbergland tangieren. Dieses ist Teil des Natur- und Geoparks „Natur- und Geopark TERRA.vita“. Dieser ist nicht nur als Europäischer Geopark anerkannt ist, sondern wird seit 2015 auch als UNESCO Global Geopark durch die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (im Folgenden: UNESCO) geführt.¹⁹ Eingriffe durch ein Neubautrassenprojekt in diesen Geopark könnten zu einer Aberkennung dieses Status führen. Daher bedarf etwa ein solcher Belang bereits einer parlamentarischen Befassung in diesem Gesetzgebungsverfahren und gegebenenfalls gesetzlicher Regelungen, um Kontroversen, wie sie Mitte der 2000er Jahre um die Waldschlößchenbrücke in Dresden geführt wurden, frühzeitig begegnen zu können. Da die Waldschlößchenbrücke schließlich im Elbtal gebaut wurde, verlor die „Kulturlandschaft Dresdener Elbtal“ schließlich ihren Status als UNESCO-Welterbe.

D. Verankerung des Deutschlandtaktes

I. Allgemeine Problematik

Als problematisch erscheint weiterhin die Verankerung des oben bereits erwähnten Deutschlandtaktes in dem G-E. Der Vordingliche Bedarf dient, wie weiter oben ebenfalls bereits erwähnt, dessen Umsetzung. Der Deutschlandtakt ist dabei teils erheblicher Kritik aus der Fachöffentlichkeit im Verkehrsbereich ausgesetzt. Diese Fachkritiken umfassen unter anderem folgende Punkte:

- die Ausrichtung des Deutschlandtaktes an der Prognose zum Bundesverkehrswegeplan 2016. Hierzu ist bemängelt worden, dass diese Prognose inzwischen übertroffen sei und auch zwischenzeitliche politische Festlegungen keine Berücksichtigung finden würden.²⁰

¹⁹ Vgl. <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/geoparks/geoparks-deutschland/terravita> (zuletzt abgerufen am 17.09.2023).

²⁰ MOFAIR: Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr, Stellungnahme „Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt: Grundlagen, Konzeptionierung und

- eine zu starke Fokussierung auf Großprojekte und Höchstgeschwindigkeiten.²¹
- eine fehlende Prüfung von Alternativen sowie eine behauptete Alternativlosigkeit des Konzepts „Deutschlandtakt“ trotz der Existenz anderer integraler Taktfahrplanoptionen.²²
- eine unzureichende Berücksichtigung des Güterverkehrs.²³
- eine Fokussierung auf Großprojekte unter Zurückstellung umwelt- und klimapolitischer Ziele und Vorgaben.²⁴

Seite 8 von 14

Im Bereich zwischen Hannover und Bielefeld wird hinsichtlich der dort bereits ins Werk gesetzten Planungen für eine Neubaustrecke zudem zurzeit intensiv diskutiert, ob ein Haften an den Parametern des Deutschlandtaktes bereits die Auswahl möglicher Streckenalternativen auf Grundlage der technisch-physikalischen Gegebenheiten in dem Gebiet zu stark einengen würde.

Weiterhin sind von fachkundiger Seite bereits Alternativen zum Deutschlandtakt sowie andere integrale Taktfahrpläne durch verschiedene Akteure erarbeitet worden. Zu den häufig in der Fachwissenschaft referierten und diskutieren Möglichkeiten zählen die Arbeiten von Clever,²⁵ von Brauer und Uekermann²⁶ sowie von Hesse.²⁷

Vor dem Hintergrund der erhobenen fachwissenschaftlichen Kritik und der erarbeiteten alternativen Entwürfe für einen integralen Taktfahrplan sollte zum jetzigen Zeitpunkt das Konzept „Deutschlandtakt“ noch nicht Teil eines Gesetzes und ihm damit auch kein rechtlicher Rang beigelegt werden. Eine bessere Formulierung in der Fußnote 1 wäre daher, dass der Vordringliche Bedarf nicht „der Umsetzung des Deutschlandtakts“ dient,

wirtschaftliche Bewertung“ vom 08.10.2021, abrufbar unter: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2021/10/211008-mofair-Stellungnahme-zum-DT-Abschlussbericht.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.09.2023).

²¹ MOFAIR: Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr, Stellungnahme „Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt: Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung“ vom 08.10.2021, abrufbar unter: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2021/10/211008-mofair-Stellungnahme-zum-DT-Abschlussbericht.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.09.2023); Monheim, GRV-Nachrichten Nr. 123 (2022), S. 10 ff.

²² Engel, Bahn-Report 4/2021, S. 9 ff.

²³ Berschin, Bahn-Report 6/2021, S. 10 f.

²⁴ Hesse, Eisenbahn-Revue International, 1/2022, S. 50 ff.

²⁵ Clever, Zeitschrift für Verkehrswesen 67 (1996), S. 138 ff.

²⁶ Breuer/Uekermann, Eisenbahn-Revue International 11/2011, S. 557 ff.; 12/2011, 614 ff.; 1/2012, S. 46 ff.

²⁷ Hesse, Eisenbahn-Revue International, 1/2022, S. 50 ff.

sondern der „Umsetzung eines integralen Taktfahrplans“. Eine solche Formulierung des Gesetzes würde es erlauben, die verschiedenen Alternativen, die zum Deutschlandtakt bestehen, intensiv zu prüfen und etwaige Schwachstellen beim Konzept „Deutschlandtakt“ zu beheben. Gleichzeitig würde aber bereits die begrüßenswerte Möglichkeit eines integralen Taktfahrplans gesetzlich aufgegriffen und verankert werden. Einstweilen sollten die Parameter des Deutschlandtaktes einer intensiven fachwissenschaftlichen Prüfung unter Einbeziehung klima- und umweltwissenschaftlicher Erkenntnisse sowie einer Alternativenprüfung unterzogen werden. Dies sollte – allein wegen der Größenordnung des Konzepts und der damit verbundenen Vorhaben – auch Gegenstand einer intensiven parlamentarischen Befassung sein.

II. Problematiken im Bereich der Bestimmtheit und der Gesetzgebungstechnik

Gesetzgebungstechnisch unglücklich gelöst ist jedenfalls die Verankerung des Deutschlandtaktes im G-E. Im Entwurf der Änderung für den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege soll dieser – wie weiter oben bereits angesprochen – mit der Fußnote 1 eingebracht werden. Im Text der Fußnote 1 unter der Überschrift „Erläuterungen“ findet sich folgender Wortlaut: „Die Maßnahmen dienen der Umsetzung des Deutschlandtakts.“

Der Begriff „Deutschlandtakt“ ist allerdings keinesfalls selbsterklärend, weil es sich um ein Konzept für einen integralen Taktfahrplan handelt. Der Deutschlandtakt wird auch an keiner anderen Stelle im G-E näher definiert. Aus diesem Grunde ergibt sich daher eine Problematik mit dem aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip fließenden Grundsatz der Bestimmtheit von Gesetzen.²⁸

Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, dass gesetzliche Regelungen so bestimmt formuliert sein müssen, dass die Folgen der Regelung für den Normadressaten so vorhersehbar und berechenbar sind, dass er sein Verhalten daran ausrichten kann, dass der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden und dass eine hinreichende gerichtliche Kontrolle ermöglicht wird.²⁹ Allerdings ist es ebenso anerkannt, dass das Gebot der Bestimmtheit lediglich

²⁸ Vgl. Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. (2021), Art. 20 Rn. 126 ff.

²⁹ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Begr./Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 97. Erg.-Lfg. (2022), Art. 20 Rn. 58.

Mindestanforderungen an die Fassung des Gesetzeswortlautes stellt; es wird in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und im verfassungsrechtlichen Schrifttum für ausreichend erachtet, wenn sich unter Anlegung der anerkannten juristischen Auslegungsmethodik, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften des Gesetzes, der Berücksichtigung des Normzusammenhangs sowie der Gesetzesbegründung eine zuverlässige Basis für die Auslegung und die Anwendung einer gesetzlichen Bestimmung gewinnen lässt.³⁰

Unter den voraufgezeigten verfassungsrechtlichen Aspekten überzeugen die Konzeption des G-E und seine Begründung nicht vollends. In der Begründung zu Art. 4 Nr. 3 G-E heißt es: „Die in der Sammelposition Deutschlandtakt hinterlegten und bewerteten Maßnahmen sind dem Abschlussbericht zum Deutschlandtakt inkl. Der (sic) verkehrlichen Zielstellung aus dem Zielfahrplan als Anlage beigefügt und können unter www.deutschlandtakt.de abgerufen werden.“³¹ Insoweit kann aus der Begründung in Verbindung mit anderen Stellen im G-E im gegebenen Fall erkannt werden, was das Konzept „Deutschlandtakt“ ist. Allerdings ist etwa unklar, wie in dem Zusammenhang mit den Fortschreibungen des Deutschlandtaktes und den entsprechenden Auswirkungen auf die hinterlegten und bewerteten Maßnahmen umzugehen ist. In der Stellungnahme des Bundesrates vom 12.05.2023 wurde in diesem Kontext bereits eine Anpassung angemahnt.³² Die Bundesregierung hat den Vorschlag des Bundesrates allerdings abgelehnt.³³ Vor dem hier aufgezeigten Hintergrund des Bestimmtheitsgebotes sollte die Fortschreibungsfrage parlamentarisch nochmals aufgegriffen und es sollten gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden.

Ein weiterer Aspekt, der eine parlamentarische Diskussion der allgemein verstandenen Bestimmtheit des Komplexes „Deutschlandtakt“ erforderlich erscheinen lässt, sind die Vorwirkungen, die von seiner Aufnahme in den G-E und bei dessen Verabschiedung und dem In-Kraft-Treten eines in diesem Bereich unveränderten Gesetzes mitsamt Begründung für Grundrechtspositionen ausgehen. Auch wenn nach dem Begründungsentwurf der Deutschlandtakt-induzierte Bedarfsplan „keine

³⁰ Vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Begr./Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 97. Erg.-Lfg. (2022), Art. 20 Rn. 61 mwN.

³¹ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 97.

³² S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 136.

³³ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 145.

Festsetzungen oder Vorfestlegungen auf etwaige Trassenführungen“ enthält,³⁴ so ist doch zu konstatieren, dass durch die Aufnahme einer Trasse in den Bedarfsplan zumindest klar ist, in welchem ungefähren Gebiet Grundrechtsträger mit Beeinträchtigungen ihres aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG fließenden Eigentumsrechts zu rechnen haben. Dies zeigt etwa die weiter oben bereits angeführte Kritik aus dem Gebiet für eine etwaige Neubautrasse Hannover – Bielefeld sehr deutlich.

E. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Einschränkungen im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz

Der G-E sieht gleichlautende Änderungen hinsichtlich des Eilrechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) vor. Diese Änderungen betreffen nach Art. 1 Nr. 7 G-E den § 17e des Bundesfernstraßengesetzes (im Folgenden: FStrG), nach Art. 3 Nr. 4 G-E den § 18e des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und nach Art. 5 Abs. Nr. 4 G-E den § 14e des Bundeswasserstraßengesetzes (im Folgenden: WaStrG). Durch die Entwurfsregelungen sollen die bisher vorhandenen besonderen Fristenregelungen für Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 S. 1 der VwGO nicht mehr – wie bisher – nur Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs hinsichtlich der jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen betreffen, sondern für entsprechende Vorhaben allgemein gelten.

Rechtsschutzesuchenden wird wegen der Ausweitung der besonderen Fristenregelungen das Nachsuchen um Eilrechtsschutz erschwert. Dies stellt einen Eingriff in das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG dar, das auch den Eilrechtsschutz erfasst.³⁵ Die Verfassungsnorm enthält sowohl ein Individualgrundrecht als auch eine objektive Wertentscheidung und ist daher für die Rechtsstaatlichkeit von hoher Bedeutung.³⁶ Vom Schutz dieses Gebots ist auch der Erlass von prozessualen Vorschriften durch den Gesetzgeber erfasst.³⁷ Eine Einschränkung des effektiven Rechtsschutzes bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

³⁴ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 80.

³⁵ Vgl. Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. (2021), Art. 19 Rn. 148 ff.

³⁶ Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland-Kommentar, 17. Aufl. (2022), Art. 19 Rn. 37.

³⁷ Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland-Kommentar, 17. Aufl. (2022), Art. 19 Rn. 38.

In den entsprechenden Begründungsentwürfen finden sich allerdings keine ausreichenden Rechtfertigungen für diesen Eingriff.³⁸ Der dort bemühte Terminus der „Vereinheitlichung“ stellt jedenfalls keine tragfähige Grundlage für den Eingriff in das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG dar. Eine entsprechende Nachbesserung im Gesetzentwurf ist daher angezeigt.

Seite 12 von 14

F. Weitere Verschiebung der erstinstanzlichen Zuständigkeit hin zum Bundesverwaltungsgericht

Im G-E sind Verschiebungen erstinstanzlicher Zuständigkeiten im Bereich des Rechtsschutzes durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit hin zum Bundesverwaltungsgericht (im Folgenden: BVerwG) im Rahmen des Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, welcher Infrastruktur betrifft, vorgesehen. Diese Verschiebungen betreffen verschiedene Vorhaben im Fernstraßenwesen (Entwurf der Anlage zu 17e Abs. 1 FStrG) und im Wasserstraßenwesen (Entwurf der Anlage 2 zum WaStrG).

Das BVerwG ist in den §§ 49, 132 ff. VwGO primär als Gericht für Revisionsfragen konstituiert. Es handelt sich damit grundsätzlich um das höchste Rechtsmittelgericht in verwaltungsrechtlichen Streitfragen in der Bundesrepublik Deutschland.³⁹ Ausschließliche Zuständigkeiten für das BVerwG wurden nur für Ausnahmefälle gesetzlich begründet.⁴⁰

In der Vergangenheit wurden allerdings bereits über den ursprünglichen Gehalt von § 50 VwGO hinaus, der die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG in der Primärkodifikation des Verwaltungsprozessrechts regelt, Zuständigkeitsverschiebungen hin zum BVerwG festgelegt. Eine weitere Verschiebung der Zuständigkeiten hin zum BVerwG sollte im Anwendungsbereich des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO jedenfalls die Ausnahme bleiben. Insgesamt sind Erweiterungen der Zuständigkeiten im Bereich des § 50 VwGO lediglich für Sachmaterien angemessen, die entweder einen Charakter haben, der zumindest bundesweite Ausstrahlungswirkungen zeitigt, oder bei denen Rechtsfragen

³⁸ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 60, S. 75, S. 101 f.

³⁹ Bestermann, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK Verwaltungsgerichtsordnung, 66. Edition (2023), § 49 VwGO Rn. 1.

⁴⁰ Vgl. Bestermann, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK Verwaltungsgerichtsordnung, 66. Edition (2023), § 50 VwGO Rn. 1 ff.

grundzsätzlicher Natur zu klären sind.⁴¹ Nur so kann der Ausnahmearakter der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG gesichert werden. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum sind wegen der Weite der Zuweisungen speziell im § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO immer wieder verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bedenken geäußert worden.⁴² Das BVerwG ist in seiner Rechtsprechung diesen Bedenken bislang nicht gefolgt, verlangt – gerade wegen des Ausnahmearakters dieser Vorschrift – allerdings, dass ein besonderes gesamtstaatliches oder bundesstaatliches Interesse an einem zügigen Verfahrensabschluss angesichts der vom Gesetzgeber verwendeten Regelungstechnik für jedes aufgelistete Infrastruktureinzelprojekt erfüllt sein muss.⁴³

Ob unter den aufgezeigten Gesichtspunkten eine Zuständigkeitsverschiebung über § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, wie sie im G-E angedacht ist, in allen dort erfassten Fällen tragfähig ist, ist jedenfalls zu bezweifeln. Während die Begründung der Zuständigkeitsverschiebung im Bereich der Wasserstraßen hierunter durchaus plausibel ist,⁴⁴ mag dies im Bereich der Fernstraßen nicht bei allem Vorhaben zu überzeugen. Als sehr augenfälliges Beispiel, das unter den aufgezeigten Gesichtspunkten wohl nicht tragfähig ist, mag hier das Vorhaben Nr. 12 „A 10 Erkner – Freienbrink“ dienen. Begründend wird hierzu ausgeführt: „Im Bereich der Industrieansiedlung „Tesla“ sind Erweiterungsmaßnahmen zur funktionalen Anbindung des Standortes ans Netz der Bundesautobahn und zur Vermeidung eines schwerwiegender Verkehrsengpässe in Planung (§ 17e Absatz 1 Nr. 5 FStrG).“⁴⁵ Es scheint damit so, als sollten in diesem Falle primär Interessen der Privatwirtschaft bedient werden.

⁴¹ In diese Richtung wohl auch Bier, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Loseblatt, 44. Erg.-Lfg. (2023), § 50 VwGO Rn. 17d.

⁴² Vgl. zu den letzten Rechtsentwicklungen in diesem Bereich etwa jüngst Pagenkopf, Neue Juristische Wochenschrift 2023, S. 1095, 1096; zuvor etwa Paetow, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2007, S. 36, 37 f.; Schirmer, Deutsches Verwaltungsblatt 2010, S. 1349, 1357.

⁴³ BVerwG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2007, S. 1095, 1096; Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, S. 1252, 1253.

⁴⁴ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 104.

⁴⁵ S. BT-Drs. 20/6879 vom 17.05.2023, S. 69.

Mit Blick auf die voraufgezeigten Faktoren sollten, im Rahmen einer intensiven Befassung, die vorgesehenen Einzelvorhaben im Bereich des Fernstraßeninfrastruktur nochmals geprüft werden.

Seite 14 von 14

(Prof. Dr. Manuel Brunner, LL.M.)