

27.05.93

Antrag

der Länder Hessen und Niedersachsen

zum

Entwurf eines Gesetzes über den Bau des Abschnitts Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11)

Punkt 7 b der 657. Sitzung des Bundesrates am 28. Mai 1993

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab, weil die vorgesehene Regelung verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Begründung:

Der Gesetzentwurf zielt auf die Bauzulassung für den Abschnitt Wismar West-Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) durch den Gesetzgeber. Durch das Gesetz soll die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an den Anlagen im Hinblick auf alle von ihnen berührten öffentlichen Belange festgestellt werden.

Es handelt sich mithin um ein Einzelfallgesetz, das die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens mit individuellem Regelungscharakter verbindlich und vom Grundsatz her abschließend festlegt. Es handelt sich zugleich um ein Maßnahmegesetz in dem Sinne, daß die konkrete Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und das Gesetz an die Stelle aller sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens, tritt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist aus folgenden Gründen verfassungsrechtlich unzulässig:

1. Die vorgesehene Regelung verstößt nicht nur gegen den Grundsatz der horizontalen, sondern auch gegen den der vertikalen Gewaltenteilung.

Ausgeliefert am 27. MAI 1993 ...

- a) Der Gesetzentwurf verlagert Aufgaben der Exekutive auf die Legislative. Das Parlament soll einen konkreten Vollzugsakt erlassen und dabei andere Gesetze anwenden. Zwar kann der Gesetzgeber bei aktuellem Handlungsbedarf auch konkrete Gesetzgebungsentscheidungen treffen (vgl. die Beispiele aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Stürer, DVBl. 1991, 1336). Mit dem vorgesehenen Einzelfallgesetz würde er jedoch - anders als bei den aufgezeigten konkreten Entscheidungen - die Trennlinie zur Verwaltung überschreiten und typische Verwaltungsaufgaben an sich ziehen. Für die Exekutive verbliebe kein Spielraum mehr.
- b) Darüber hinaus wird eine Aufgabe, die den Ländern nach Artikel 90 Absatz 2 GG zugewiesen ist, vom Bundesgesetzgeber übernommen. Die Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrage des Bundes. Dies bedeutet, daß die Wahrnehmungskompetenz allein bei den Ländern liegt, während beim Bund die Sachkompetenz verbleibt. Zur Wahrnehmungskompetenz gehört neben der Planung der Straßen auch die Aufgabe, das Vorhaben durch Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses zuzulassen. Die Übernahme dieser Aufgabe durch den Bundesgesetzgeber würde insoweit praktisch auf eine staatliche Entmachtung der Länder hinauslaufen (vgl. Ronellenfitsch, Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991 S. 771-778).
2. Das Einzelfallgesetz verstößt gegen die Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Absatz 4 GG. Diese Garantie gewährleistet eine umfassende effektive Rechtskontrolle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, wenn der Bürger durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird.
- a) Großprojekte werden auf der Grundlage der Fachplanungsgesetze in einem mehrfach gestuften Verfahren zugelassen, das bei Verkehrsprojekten von der Linienbestimmung über die Raumordnung bis zu der Planfeststellung reicht. Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung sind dabei wesentliche Bestandteile des Planfeststellungsverfahrens. Das Verwaltungshandeln hat sich dabei an den gesetzgeberischen Zielvorstellungen zu orientieren und aufgrund einer umfassenden Interessen- und Güterabwägung eine auch die Individualbelange berücksichtigende Entscheidung zu treffen.

Wird zur Verwirklichung des Vorhabens die unmittelbare Inanspruchnahme eines Grundstückes erforderlich, kann der betroffene Eigentümer gegen die Zulassungsentscheidung einen umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz suchen und sich dabei grundsätzlich auch auf die Fehlgewichtung oder Nichtberücksichtigung anderer öffentlicher Belange berufen. Die Verwaltungsgerichte prüfen dabei neben der Planrechtfertigung die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Planungsleitsätzen und vor allem die Einhaltung des Abwägungsgebotes. Entfaltet die Zulassungsentscheidung bereits enteignungsrechtliche Vorwirkungen, so werden zudem die besonderen Gemeinwohlanforderungen der Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 GG in die verwaltungsgerichtliche Prüfung einbezogen (Stürer, DVBl. 1991, 1338).

Bei einem Einzelfallgesetz über eine Projektzulassung entfällt dieser Rechtsschutz.

Das Einzelfallgesetz kann nur im Wege der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden. Der Prüfungsmaßstab bei der Verfassungsbeschwerde ist jedoch nur begrenzt. Sie eröffnet nicht den Weg zu einer umfassenden effektiven Rechtskontrolle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.

- b) Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 18. Dezember 1968 stützen diese Ansicht (BVerfGE 24, 36/401 ff. - Deichurteil). Das Urteil bezieht sich auf die Zulässigkeit der Legalenteignung. Das BVerfG legt dar, daß durch die Legalenteignung der dem Eigentumsgrundrecht wesensmäßige Rechtsschutz entscheidend gemindert wird:

"Wählt der Gesetzgeber an Stelle der Enteignung durch Verwaltungsakt die Enteignung durch Gesetz, so schließt er damit den nach Artikel 19 Absatz 4 GG garantierten Rechtsweg zu den zuständigen Gerichten aus, weil die Gesetzgebung nicht zur "öffentlichen Gewalt" im Sinne dieser Verfassungsvorschrift gehört (BVerfGE 24, 33 <49>). Die richterliche Prüfung, ob die Enteignung gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger zulässig ist, ist damit nicht möglich. Wird aber berücksichtigt, daß die Legalenteignung wesensmäßig "Verwaltung" durch Gesetz ist und daß es gerade die Aufgabe des Artikel 19 Absatz 4 GG ist, Exekutivakte einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, so wird damit die Abwehrmöglichkeit des Grundrechtsträgers in einem wesentlichen Punkt verkürzt. Auch werden häufig vollendete Tatsachen geschaffen, die nur schwer beseitigt werden können.

Die Sicherung des Grundrechts beruht nach dem Grundgesetz auf der Vorstellung, daß Enteignungsgesetzgebung und Enteignungsakt im typischen Fall in verschiedenen Händen ruhen. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrunde liegt. Dieses System wird aber in Frage gestellt, wenn dem Eigentümer durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergeht, in seinem sachlichen Gehalt aber einen Vollzugsakt darstellt, der Rechtsschutz entzogen wird. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge und das Motiv, das zur Aufnahme der Legalenteignung in die Verfassung Anlaß gegeben hat, so kann nicht angenommen werden, daß der Verfassungsgeber diese den Rechtsstaat sichernde Ordnung zugunsten des einfachen Gesetzgebers im Bereich der Eigentumsordnung ohne jede Grenze einschränken wollte. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß dem von der Legalenteignung Betroffenen als Ausgleich für den Verlust der gerichtlichen Kontrolle durch die zuständigen Gerichte - und den damit verbundenen Rechtszug - die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stehe. Diese Überlegung überzeugt schon deshalb nicht, weil es die Verfassungsbeschwerde beim Erlaß des Grundgesetzes noch nicht gab und der Grundgesetzgeber sie also in seine Erwägungen auch noch nicht einbezogen haben kann. Es kann auch grundsätzlich nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, wie ein Gericht der ersten Tatsacheninstanz eines Verwaltungsprozesses tätig zu werden."

Der Gesetzentwurf zielt nicht auf eine Legalenteignung, sondern auf eine Legalplanung. Die vom Bundesverfassungsgericht zum Verhältnis Gesetzgeber/Verwaltung entwickelten Grundsätze lassen sich auf die Legalplanung übertragen, mit der Folge, daß sie wegen Verkürzung, wenn nicht Ausschluß des Rechtsschutzes unzulässig sind. Das BVerfG hat unmißverständlich verdeutlicht, daß es nicht seine Aufgabe ist, wie ein Gericht der ersten Tatsacheninstanz eines Verwaltungsprozesses - auf Grund einer Verfassungsbeschwerde - tätig zu werden. Bei der Legalplanung läuft Artikel 19 Absatz 4 GG mithin leer.

Es bestehen jedoch bereits Zweifel, ob sich dieser Gedanke auf die Legalplanung übertragen läßt. Bei der Legalenteignung steht dem Betroffenen noch der Weg der Entschädigung offen. Bei der Legalplanung entfällt jeder Rechtsschutz.

...

Doch selbst wenn man den für die Legalenteignung zulässigen Ausnahmefall für auf die Legalplanung übertragbar hält, liegt ein solcher Ausnahmefall nicht vor.

In dem Deichurteil ging es um die dringliche Beseitigung der Folgen der Hamburger Flutkatastrophe. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern bedarf zwar nach übereinstimmender Überzeugung der Beschleunigung. Er bedarf jedoch nicht der Legalplanung durch ein Ausnahmegesetz. Vielmehr ist es auf andere Weise, insbesondere auf Grund des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes, nach Überzeugung von Fachleuten möglich, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern zügig auszubauen (vgl. etwa die Empfehlungen des Arbeitskreises IV auf dem 30. Deutschen Verkehrsgerichtstag 1992, DVBl. 1992, 759; der Arbeitskreis unterbreitet vielfältige Vorschläge und hält Investitionsmaßnahmegesetze nicht für einen geeigneten Weg, den Verkehrswegebau zu beschleunigen). Teilweise wird sogar befürchtet, daß sich Projekte auf Grund von Einzelfallgesetzen verzögern können, wenn sie durch Verfassungsbeschwerden blockiert werden, über die das BVerfG nicht zügig entscheiden kann.

Daß es sich bei dem Gesetzentwurf auch nicht um einen Ausnahmefall handelt, ergibt sich im übrigen daraus, daß sich die Entwürfe in eine ganze Reihe weiterer Einzelfallgesetze eingliedern sollen (Verkehrsprojekte Deutsche Einheit). Mithin besteht die Gefahr, daß wesentliche Teile der neuen Verkehrsinfrastruktur unter Ausschaltung bewährter Planungsverfahren und des Rechtsschutzes gemäß Artikel 19 Absatz 4 GG erstellt werden sollen.

3. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung verstößt gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Absatz 2 GG. Dieser Artikel des Grundgesetzes schützt die Planungshoheit der Gemeinden. Der Eingriff in die Planungshoheit bedarf zumindest der Kompensation durch Mitwirkung der betroffenen Gemeinden im Planungsverfahren. Ein Einzelfallgesetz kann diese Mitwirkung nicht gewährleisten.
4. In der Fachliteratur werden folgende weitere Bedenken gegen ein Einzelfallgesetz dargelegt:

Trifft der Gesetzgeber die Genehmigungsentscheidung, so muß er allen Fragen nachgeben. Auch er ist an das Gesetz gebunden, das er dabei vollzieht.

...

- a) So kann sich der Bundesgesetzgeber, der durch ein Vollzugsgesetz eine Bundesautobahn zuläßt, nicht über das Bauordnungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht usw. des jeweiligen Landes hinwegsetzen (Ronellenfitsch DÖV 1991, 780).
- b) Soweit es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, darf die Rechtsstellung eines Antragstellers nicht durch eine Mehrheitsentscheidung des Gesetzgebers verletzt werden. Über die gebundene Entscheidung kann nicht sinnvollerweise abgestimmt werden. Sie ist der demokratischen Gesetzgebung wesensfremd (Ronellenfitsch a.a.O.).
- c) Soweit der Gesetzgeber Planungsermessen ausübt und sich nicht nur die Genehmigung des Vorhabens vorbehält, werden Planung und Realisierung des Vorhabens zu Aufgabe des Parlaments. Dies wirft die Frage auf, ob das Parlament hierzu in der Lage ist. Jedenfalls wäre der angestrebte Zeitgewinn dann illusorisch (Ronellenfitsch a.a.O.).
- d) Mit der Beschlußfassung über ein Einzelfallgesetz wird der Abgeordnete zum Vollzugsorgan. Dies berührt seine Stellung gemäß Artikel 46 Absatz 1 Satz 1 GG. Zugleich wird gegen das Gebot des Artikel 33 Absatz 4 GG verstoßen (Ronellenfitsch DVBl. 1991, 1351).

Der Anlagenband zu dem Gesetzentwurf veranschaulicht, vor welche Aufgabe der überwiegend ortsunkundige und mit Planungsverfahren nicht vertraute Abgeordnete gestellt ist, wenn er an Stelle der verfahrens- und sachkundigen Planfeststellungsbehörde über das Projekt entscheiden soll.

Nicht zuletzt die öffentliche Anhörung der Sachverständigen durch den Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestages am 10. Februar 1993 zum Entwurf eines Gesetzes über den Bau der "Südumfahrung Stendal" der Eisenbahnstrecke Berlin Oebisfelde hat gezeigt, daß der Gesetzentwurf aus den dargelegten Gründen verfassungswidrig ist. Der Entwurf läßt sich durch Änderungen auch nicht verfassungskonform gestalten. Er ist daher abzulehnen.