

wenn die Normen des Kommunalwahlrechts entsprechend herangezogen werden. Ausnahmsweise soll ein Antrag nach § 123 VwGO dann statthaft sein, wenn den Antragstellern ohne die Eilentscheidung ein schwerer und nicht heilbarer Verlust ihrer Rechtsposition droht⁴⁷. Antragsberechtigt sollen dann die Unterzeichner des Bürgerbegehrens sein. Für den Schutz des Bürgers, der nicht aktiv an der Abstimmung teilnimmt, wird der Rechtsschutz aus der Wahlprüfung des Bürgerentscheids ausreichen⁴⁸.

V. Rechtsschutz einzelner Bürger bei Ausschluß von der Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Denkbar ist schließlich, daß einzelne Bürger durch die Gemeinde gehindert werden, an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden teilzunehmen. Realisiert wird dies etwa dadurch, daß Eintragungen im Wählerverzeichnis⁴⁹ abgelehnt, nachträglich aufgehoben oder beantragte Wahlscheine nicht erteilt werden.

1. Eine Eintragung ins Wählerverzeichnis oder der Besitz eines Wahlscheins ist Voraussetzung für die Gültigkeit der Unterschrift unter einem Bürgerbegehren: Art. 18a Abs. 5 Satz 2 GO läßt nur diejenigen Gemeindebürger wirksam ihre Stimme abgeben, die zum Zeitpunkt ihrer Unterschrift im Wählerverzeichnis eingetragen, also stimmberechtigt sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 GLKrWG). Diese strengen Voraussetzungen sind verständlich: Intention der Vorschrift war es wohl, nur diejenigen Bürger teilnehmen zu lassen, die ihrerseits auch berechtigt gewesen wären, den Gemeinderat zu wählen – ein unter dem Aspekt der Wichtigkeit und Reichweite eines Bürgerentscheids durchaus nachvollziehbares Motiv.

Im Gegensatz dazu läßt Art. 18a Abs. 10 Satz 3 GO *alle* Gemeindebürger zur Stimmabgabe während des Bürgerentscheids zu, ohne auf die strengeren Anforderungen des Art. 18a Abs. 5 GO einzugehen. Somit stellte der Bürgerentscheid, dessen Auswirkung auf die Gemeindepolitik gravierenden Einfluß hat, schwächere Voraussetzungen als das ihn vorbereitende Bürgerbegehren. Das kann nicht richtig sein. Vielmehr wird man diese Unregelmäßigkeit im Gesetzestext dadurch ausfüllen können, daß man auch beim Bürgerbegeh-

ren eine Qualifikation der Unterschriften nach der Eintragung ins Wählerverzeichnis fordert, damit der unmittelbare Zusammenhang zwischen Bürgerentscheid und dem diesen unmittelbar vorbereitenden Bürgerbegehren hergestellt ist.

2. Wurden also gegen Bürger Maßnahmen der oben beschriebenen Art vorgenommen, können sie nicht an einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid teilnehmen. Auch hier muß es Möglichkeiten geben, ihnen einen umfassenden Rechtsschutz zu gewähren.

a) Zu erwägen wäre ein an das kommunale Wahlprüfungsrecht angelehnter Rechtsschutz. Allerdings ist die Situation bei Kommunalwahlen und Bürgerentscheiden zu unterschiedlich und daher nicht vergleichbar: Während die Wahl ein sicher vorhersehbares, weil in gleichen zeitlichen Abständen wiederkehrendes Ereignis darstellt, ist dies bei einem Bürgerentscheid gerade nicht der Fall. Das hat dann konsequenterweise zur Folge, daß das Rechtsschutzinteresse des Bürgers entfällt: Denn eine abstrakte Feststellung, daß jemand grundsätzlich zur Teilnahme an Bürgerentscheiden berechtigt ist, hat wegen der Unregelmäßigkeit der Abstimmungen und der Tatsache, daß vorher nicht feststeht, um welche Problematik es sich handeln wird, wenig Wert. Sie stellt keine im Gerichtsverfahren durchsetzbare Rechtsposition dar.

b) In Betracht kommt ferner eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Voraussetzung ist aber, daß der einzelne Bürger das Recht, welches er festgestellt wissen will, auch innehat.

Nach dem bereits oben Gesagten wird man also nur denjenigen Gemeindebürgern im Rahmen einer Feststellungsklage Rechtsschutz gewähren können, die nach den Voraussetzungen des GLKrWG stimmberechtigt und damit befugt sind, bei einem Bürgerbegehren mitzuwirken.

VI. Fazit

Die hier aufgezeigten Rechtsprobleme sind die Folge aus dem Bestreben, die politische Mitverantwortung der Bürger auf kommunaler Ebene zu stärken. Doch sind die Bürger bei der Verfolgung dieses Ziels auch auf umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten angewiesen. Hier hat es der Gesetzgeber in manchen Punkten versäumt, klare Verhältnisse zu schaffen und eindeutige Rechtsschutzmöglichkeiten anzubieten. Manche gesetzgeberische Versehen tun ihr übriges, um die ohnehin komplizierte Situation noch zu verschärfen. Hier wäre gerade im Hinblick auf die Wahl- und Stimmberechtigung der Gemeindebürger und der prozessualen Vertretung des Bürgerbegehrens eine Klärung angezeigt und wünschenswert.

47 VG Darmstadt (o. Fußn. 28), S. 158.

48 Fischer (o. Fußn. 17), S. 188.

49 Dies wird insbesondere bei Unionsbürgern der Fall sein, da diese nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG ihre Eintragung ins Wählerverzeichnis beantragen müssen. Allgemein zur Problematik des Teilnahmerechts für Unionsbürger an Wahlen und Abstimmungen, vgl. Wollenschläger/Schraml, BayVBl. 1995, 385 ff.; Engelken, NVwZ 1995, 432 ff.; ders., BayVBl. 1996, 389 ff. und dies., BayVBl. 1996, 726.

Bericht

Kommunale und private Verkehrsüberwachung

Bericht vom 34. Verkehrsgerichtstag 1996 in Goslar

Die Forderungen nach einem schlanken Staat, der sich auf seine Kernaufgaben zurückzieht, haben auch die Verkehrsüberwachung erreicht. Zugleich wachsen in Zeiten knapper Kassen die Begehrlichkeiten der Kommunen und privater Unternehmer, sich an dem offenbar durchaus lukrativen Geschäft der Kontrolle des ruhenden und fließenden Verkehrs, der Rotlichtkontrolle und der Geschwindigkeitsmessungen zu beteiligen. In Zeiten einer hohen Verkehrsdichte und eines zahlungskräftigen Publikums gerät die Verkehrsüberwachung schon fast in die Nähe der Befugnis, Geld zu drucken. Werden hier neue Finanzquellen für notleidende Gemeinden und behagliche Nischen für Private erschlossen?

Grund genug, das Thema „Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung“ auf dem 34. Verkehrsgerichtstag, der in der Zeit vom 24. bis 26. 1. 1996 in Goslar stattfand, zum Abschluß der dreitägigen Beratungen von Prof. Dr. Udo Steiner (Regensburg/Karlsruhe), einem Kenner des Straßenrechts und des Verfassungsrechts zugleich, in einem Plenarvortrag mit anschließender Diskussion behandeln zu lassen. Fragen der Verkehrsüberwachung hatten bereits den Arbeitskreis II des 27. Verkehrsgerichtstages in Goslar im Jahre 1989 beschäftigt. In einer Zeit, in der weite Bereiche bisher staatlicher Verwaltung auf die Gemeinden oder private Unternehmen verlagert werden, ist das Thema aktueller denn je. Steiner machte in seiner mehrfach von langanhaltendem Beifall unterbrochenen, humorgewürzten Rede klar, daß die eigenverantwortliche Übernahme von Aufgaben der

Verkehrsüberwachung durch Private nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage zulässig ist und eine solche gesetzliche Ermächtigung gegenwärtig nicht besteht. „Gerade im modernen Verkehrsrecht wäre eine Beleihung zwar kein atypischer Vorgang“, erläuterte der Richter am höchsten deutschen Gericht, wobei er auf die Fluglotsen als Arbeitnehmer in einer GmbH, Flugkapitäne sowie Jagd-, Feld- und Fischereiaufseher verwies. Auch der „größte Beleihungstransfer der deutschen Rechtsgeschichte“, die Gründung der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft, sei ein Beispiel für solche Modelle der Beleihung Privater mit hoheitlichen Aufgaben. „Die Beleihung setzt aber eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage voraus“, machte Steiner klar. Im Bereich der Verkehrsüberwachung sei eine solche Entwicklung vor allem deshalb nicht zu empfehlen, weil eine umfassende Ermessensbetätigung, die aus der Sicht der Verkehrsteilnehmer bereits im Vorfeld der eigentlichen Verfolgungsmaßnahmen erforderlich sei, durch Privatorganisationen wohl nicht in dem wünschenswerten Maße geleistet werden könnte. „Als dritte Säule der Verkehrsüberwachung neben Staat und Gemeinden eignet sich der private Unternehmer nicht“, beschied der Verfassungsrichter aufkommende Begehrlichkeiten und sprach sich unter dem lebhaften Beifall der Zuhörer dagegen aus, durch solche Modelle eine „beutewirksame Jagd auf die Verkehrsteilnehmer“ zu eröffnen.

Bereits zu Beginn seines Vortrags hatte Steiner deutlich gemacht, daß auch die Kommunen in der Verkehrsüberwachung keine originäre Allkompetenz haben und das Ordnungsbehörden- und Ordnungswidrigkeitenrecht vom Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu trennen sei. Einschränkungen ergeben sich hieraus vor allem für die kommunale Überwachung des fließenden Verkehrs. Sie sollte sich auf die Einhaltung der Verkehrsregeln in Straßenbereichen mit spezifischen gemeindlichen Verkehrsinteressen konzentrieren, meinte der Straßenrechtler, wobei er auf Fußgängerbereiche, verkehrsberuhigte Wohn- und Geschäftsbereiche und Tempo-30-Zonen verwies. Bei der Einräumung des sog. Anhalterrechts zugunsten kommunaler Bediensteter sei Zurückhaltung geboten. Sofern die Entscheidung über Ort, Zeit und Umfang kommunaler Geschwindigkeitsmessungen wirklich vom Gesichtspunkt der Einnahmezielung dominiert werde, sei es Aufgabe des Staates, mit geeigneten Mitteln gegenzusteuern, machte der Verwaltungsrechtler klar.

In der anschließenden, durchaus lebhaften Diskussion, in der Steiner wiederholt Zustimmung vom Plenum erhielt, ging es vor allem um Grenzbereiche. Soll etwa ein privater Unternehmer berechtigt sein, die Verkehrsüberwachung zu übernehmen und auf der Grundlage eines Selbsthilferechts zur Anzeige bringen können, so daß die Verfolgung durch die Ordnungsbehörden nur noch eine Formsache ist, wurde gefragt. Der Regensburger Hochschullehrer erteilte solchen Vorstellungen bei der gegenwärtigen Rechtslage eine klare Absage und riet auch davon ab, solche Modelle gesetzlich einzuführen. Denn die „Online-Verbindung“ zur Ordnungswidrigkeit verwise die Schnittstelle zwischen privatwirtschaftlicher und hoheitlicher Betätigung. Das sei jedenfalls als Modell mit geplanter serienreifer Umsetzung ohne gesetzliche Grundlage nicht zulässig.

Die Beleihung Privater hat eine lange Tradition. So war es in früheren Zeiten durchaus üblich, Private mit dem Recht der Steuereinzahlung zu beleihen oder Kaperbriefe auszustellen, in denen kriegführende Staaten Reedereien ermächtigten, feindliche Kauffahrtsschiffe beutewirksam zu jagen, wie Steiner zu berichten

wußte und schmunzelnd hinzufügte: „Die Übertragung der Verkehrsüberwachung auf private Unternehmer könnte der Kaperbrief für den Landeinsatz sein“. Daß dies in heutiger Zeit unter Geltung verfassungsrechtlicher Grundsätze und grundrechtlicher Gewährleistungen nicht ganz unproblematisch ist, konnte der Staatsrechtler unter dem Beifall der Zuhörer mit überzeugenden Argumenten belegen.

Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer,
Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Beschleunigungsmaßnahmen bei der Fernstraßenplanung

Beschlüsse des Arbeitskreises VII des 34. Verkehrsgerichtstages in Goslar 1996

(Mitgeteilt von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster)

1. Die Beschleunigungsmaßnahmen für Fernstraßenplanungen haben die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, soweit dies bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt beurteilt werden kann: Sie bewirken eine spürbare Beschleunigung und Vereinfachung von Planungsverfahren, ohne den Rechtsschutz der Betroffenen zu verkürzen. Eine Qualitätsminderung der Planungen ist auch im Hinblick auf Umweltbelange nicht eingetreten. Eine abschließende Beurteilung erfordert allerdings eine längere Beobachtungszeit.
2. Bewährt haben sich insbesondere:
 - Die Einführung von Fristen beim Linienbestimmungsverfahren, im Anhörungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren,
 - die Einführung einer qualifizierten Planungsgenehmigung bei Konsensverfahren,
 - der Ausschluß der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen bei Vorrangprojekten.
3. Weitere gesetzgeberische Regelungen zur Beschleunigung der Fernstraßenplanung sind gegenwärtig nicht erforderlich. Bei kontroversen weiträumigen Vorhaben könnte eine Linienbestimmung durch den Bundesgesetzgeber erwogen werden.
4. Eine Überprüfung der Verfahrensabläufe nach Beschleunigungsgesichtspunkten ist geboten. Hierfür bedürfen die Verwaltungsvorschriften für die Fernstraßenplanungen einer gründlichen Überarbeitung. Die neuen Verfahrensvorschriften sollten von der Verwaltung genutzt werden, die Planverfahren zeitnah in einer festen Terminkette abzuwickeln.
5. Die Beschränkung namentlich des BVerwG auf die Kontrolle erheblicher formeller und materieller Planungsfehler hat zu einer Beschleunigung der Verfahren beigetragen, ohne den gebotenen effektiven Rechtsschutz zu gefährden. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG war auf die Ausnahmesituation der Wiedervereinigung zugeschnitten und sollte keinesfalls über das Jahr 1999 hinaus verlängert werden.
6. Die Beschleunigungsmaßnahmen sollten nicht nur mit den europarechtlichen Vorgaben abgestimmt werden, sondern die europäischen Vorgaben sollten umgekehrt auch den Verkehrsbelangen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen (Subsidiaritätsprinzip).

Rechtsprechung

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

BayVerfGH, Entscheidung vom 26. 1. 1996 Vf. 37 – VI – 94

Nichtamtlicher Leitsatz:

Überprüfung gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen zur Beseitigung baulicher Anlagen am Maßstab des Grundrechts auf Eigentum.

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer eines innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde L. gelegenen Grundstücks, das er als Schrottplatz nutzt. Mit Bescheid vom 19. 4. 1989 gab das Landratsamt ihm und seiner Ehefrau unter Androhung von Zwangsgeldern auf, eine auf diesem Grundstück im Anschluß an eine genehmigte Lagerhalle auf einem Anhängerfahrzeugstell errichtete Wohn-Holzbaracke und ein Werkstattgebäude mit Hebebühne sowie einen Fall-Abort in der Lagerhalle zu beseitigen. Die Anordnung wurde auf Art. 82 Satz 1 BayBO a.F. gestützt und damit begründet, daß die einer Genehmigung bedürftigen Anlagen nicht genehmigungsfähig seien.