

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

## Verkehrswegerecht im Wandel

– Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung vom 25. bis 27. 10. 1993 in Speyer –

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

Das Verkehrswegerecht im vereinten Deutschland befindet sich mitten in einem tiefgreifenden Umbruch. Noch nie in der deutschen Nachkriegsgeschichte standen Staat, Recht, Politik und Gesellschaft vor einem vergleichbaren Neubeginn, wie er durch die friedliche November-Revolution des Jahres 1989 ausgelöst worden ist. Zugleich haben die neuartigen Herausforderungen zu veränderten Sichtweisen geführt. Der Ost-West-Verkehr im Transitland Deutschland nimmt explosionsartig zu. Die Finanzierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit bindet in erheblichem Umfang finanzielle Kräfte. Bei leeren öffentlichen Kassen wird der Ruf nach einer Privatisierung öffentlicher Verkehrs-, Versorgungs- und Dienstleistungen immer lauter. Die Strukturreform der Bahn steht an. Die neuen Länder fordern den raschen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für einen dauerhaften Aufschwung Ost. Das Verkehrswegeplanungsrecht bedarf auch in den alten Bundesländern der weiteren Beschleunigung und Verfahrensstraffung. Probleme über Probleme, die – anknüpfend an die Speyerer Beratungen der vergangenen Jahre<sup>1</sup> – auf dem Programm der dreitägigen verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung »Verkehrswegerecht im Wandel« standen. Unter der bewährten wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Willi Blümel (Speyer) hatten sich mehr als 100 Experten des Bahn- und Straßensrechts aus Gesetzgebung, Ministerial- und nachgeordneter Fachverwaltung von Bund und Ländern, kommunaler Selbstverwaltung, Rechtsprechung, Anwaltschaft, Wissenschaft und Praxis vom 25. bis 27. 10. 1993 in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zusammengefunden. Dabei standen in der gemeinsamen Sitzung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen aktuelle Fragen des Verkehrswegerechts und in die Praxis umsetzbare weiterführende Lösungen zur Debatte.

*Bahnprivatisierung in Deutschland*

»In dem engen Korsett des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechtes kann das Unternehmen Bahn nicht gedeihen«, eröffnete der Vorsitzende des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, Heinz Dürr, seinen Vortrag über »Die Strukturreform der Bahn« und sprach sich für einen Endspurt auf dem Wege zum »Jahrhundertwerk« der Bahnreform aus. Wenn es nicht gelinge, die verkrusteten Organisationsstrukturen aufzubrechen und »ein neues Kapitel der Bahngeschichte in Deutschland« aufzuschlagen, dürfe man sich nicht wundern, daß die Bahn angesichts des mit jedem Tag um 27 Mio. DM wachsenden Bahndefizits immer mehr in die roten Zahlen fahre. Der Bahnchef sparte auch nicht mit Kritik an der Verkehrspolitik, die den Straßenbau seit vielen Jahren eindeutig bevorzugt und die Schiene stets stiefmütterlich behandelt habe, und forderte zu einem radikalen verkehrspolitischen Umdenken auf. »Das eigentliche Ziel der Bahnreform ist über die Sanierung und Haushaltskonsolidierung hinaus eine neue umweltorientierte Verkehrspolitik, die der Bahn den ihr gebührenden Platz unter den Verkehrsträgern einräumt«, meinte der AEG-sanierungserprobte Vorstandsvorsitzende. Eine wesentliche Mitschuld für die große Finanzmisere gab Dürr auch dem zu engen Haushaltsrecht, das keine ausreichenden Entscheidungsfreiräume für unternehmerisches Handeln belasse. Wenn etwa nur auf niedrige Herstellungskosten geachtet werde und spätere hohe Instandhaltungskosten nach dem Haushaltsrecht für die Investitionsentscheidung keine Rolle spielten, dann seien grundlegende unternehmerische Perspektiven verschoben. »Wir können

auch nicht an jeder Milchkanne halten, nur um auf alle möglichen Wünsche Rücksicht zu nehmen. Auch wenn der ICE nicht überall fährt, geht die Republik nicht zugrunde«, meinte Dürr unter dem Beifall der nachdenklich schmunzelnden Zuhörer. In der verkehrs- und finanzpolitisch äußerst kritischen Situation, für die er in der Konkurrenz zum LKW nicht zuletzt auch die Billiglohnländer des Ostblocks mitverantwortlich machte, verordnete der Bahnchef eine strenge Diät: Die zur Deutschen Bahn AG zusammengeführte Eisenbahn müsse von ihrem Gemeinwohlauftrag befreit und in der Form eines privatrechtlich organisierten Wirtschaftsunternehmens weitergeführt werden. Die Trennung von Fahrweg und Transport sowie die Öffnung der Fahrwege für private Verkehrsunternehmen bezeichnete Dürr als die eigentliche Revolution der Eisenbahn. Erhebliche Entlastungseffekte versprach er sich auch von der Regionalisierung des schienengebunden öffentlichen Personennahverkehrs. Der Bund müsse allerdings auch die auf mehr als 8 Milliarden DM geschätzten jährlichen Defizite an Länder und Kommunen erstatten, womit Dürr einer teilmassenübergreifenden Umschichtung der Finanzmittel mit einer finanziellen Entlastung des Bundes auf dem Rücken der Länder und der Kommunen eine deutliche Absage erteilte und hinzufügte: »Nur durch eine privatrechtliche Organisation kann die Bahn die ihr zukommende Vorrangstellung zum Nutzen der Kunden, der Umwelt und der gesamten Gesellschaft einnehmen«.

*Rechtliches Konzept der Bahnstrukturreform*

Die Strukturreform der Bundeseisenbahnen ist in der Tat gewaltig: Neben einer Änderung des GG sind fünf neue Gesetze und rund 130 Gesetzes- und Verordnungänderungen erforderlich, die im Eisenbahnneuordnungsgesetz zusammenfassend behandelt werden<sup>2</sup>. Durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen werden die Sondervermögen der Deutschen Bundesbahn und der Reichsbahn zu einem einheitlichen Bundeseisenbahnvermögen zusammengefaßt. Es wird intern in einen unternehmerischen Bereich und einen Verwaltungsbereich gegliedert. Diesen Bereichen werden Vermögensrechte und Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens zugeordnet. Das Gesetz über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DBAG) gliedert den unternehmerischen Bereich nach Zusammenfassung des Sondervermögens aus dem Bereich des Bundesbahnvermögens aus und wandelt ihn in eine Aktiengesellschaft um. Beamte des Bundeseisenbahnvermögens, die nicht ausscheiden oder beurlaubt werden, bleiben Beamte des Bundesbahnvermögens und werden der DBAG – also einer nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden AG – durch Gesetz zugewiesen. Angestellte und Arbeitnehmer des Bundeseisenbahnvermögens werden im Wege der Rechtsnachfolge unmittelbar Arbeitnehmer der DBAG. Durch das Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes werden die hoheitlichen Aufgaben des Verwaltungsbereichs des Bundeseisenbahnvermögens auf ein zu errichtendes Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Dieses ist Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für Eisenbahnen des Bundes und für Eisenbahnunternehmen mit Sitz im Ausland für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesbahndirektionen werden aufgelöst und durch ein Niederlassungssystem ersetzt. Mit dem Gesetz über den Bau und die Finanzierung der Schienenwege übernimmt der Bund eine Infrastrukturfinanzierungsverpflichtung für die Schienenwege seiner Eisenbahnen, die

<sup>1</sup> Vgl. die Tagungsberichte Bernhard Stüer, DVBl. 1990, 35; DVBl. 1990, 1323; DVBl. 1992, 1528; Martin Pfeil, DVBl. 1991, 1351.

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens – Eisenbahnneuordnungsgesetz – ENeuOG, Drucks. 12/5014, sowie Gesetzentwurf der CDU/CSU- und F.D.P.-Fraktion, Drucks. 12/4609 neu.

nach einem Bedarfsplan ausgebaut werden<sup>3</sup>. Das Gesetz entspricht dem Fernstraßenausbaugesetz. Politisch umstritten ist, ob das Eigentum an den Schienenwegen beim Bund verbleibt oder auf die DBAG übertragen wird. Das Allgemeine Eisenbahngesetz faßt den Ordnungsrahmen für den gewerblichen Eisenbahnverkehr für alle Eisenbahnen neu. Das Schienennetz der Eisenbahnen wird für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen geöffnet. Ferner werden die sich aus dem Übergang der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen auf die Länder ergebenden Folgeregelungen getroffen.

Die *verfassungsrechtlichen Grundlagen* für diese Neuordnung des Eisenbahnwesens werden in einer GG-Änderung gelegt, die folgende Ziele hat<sup>4</sup>: (1) Die Führung der bisherigen Bundeseisenbahnen als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form, (2) die Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen auf die Länder, (3) die Verwaltungszuständigkeit des Bundes für den Eisenbahnverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen und ausländischer Eisenbahnen auf den Schienennetzen deutscher Eisenbahnen sowie (4) die gesetzliche Zuweisung von Beamten der Deutschen Bundesbahn zu privatrechtlich organisierten Eisenbahnen des Bundes. Das Reformvorhaben beinhaltet eine Änderung der Art. 73, 74, 80 und 87 GG sowie die Einfügung der neuen Art. 87 e und 143 a GG. Nach Art. 87 e Abs. 1 GG wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern übertragen werden. Nach Art. 87 e Abs. 2 GG nimmt der Bund die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden. Eine wichtige Änderung bringt Art. 87 e Abs. 3 GG: Die Eisenbahnen des Bundes werden danach als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Die GG-Änderung ist vor allem deshalb erforderlich, weil – über eine reine Organisationsprivatisierung hinaus – die bisherigen Sondervermögen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn von der ihnen gesetzlich obliegenden Aufgabe entbunden werden sollen, als nach kaufmännischen Grundsätzen zu führendes Wirtschaftsunternehmen zugleich einen Gemeinwohlauftrag erfüllen<sup>5</sup>. Die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes wird im Zuge der Strukturreform den Ländern zugeordnet. Damit wird die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Wege der Regionalisierung der Bahn nach Maßgabe des Landesrechts auf die regionale Ebene verlagert. Experten haben ausgerechnet, daß der Bund durch diese Reform in seinen Aufwendungen für die Bahn allein in den nächsten zehn Jahren rund 140 Milliarden DM einsparen könnte.

Die nach ihrer Auffassung von *Dürr* propagierte »totale Flucht in das Privatrecht« stieß in der *Diskussion* auf verhaltene Skepsis bei den Bahnreform-Kritikern, zu deren Sprecher sich Oberbürgermeister Dr. Christian *Roßkopf* (Speyer) machte. Vor allem müsse dafür Sorge getragen werden, daß der gemeinwohlbezogene Auftrag der öffentlichen Hand nicht auf der Strecke bleibe. Wenn die Bahn aus Rentabilitätsgründen weniger angenommene Fernverkehrsstrecken schließe und den besonders defizitären schienengebundenen Personennahverkehr an die Länder und Kommunen abstoße, dann drohe der soziale und umweltpolitische Auftrag der Bahn einem »allgemeinen Schrumpfkurs« geopfert zu

werden. Nachdrücklich forderte der Kommunalpolitiker eine aufgabengerechte Finanzausstattung der kommunalen Ebene. »Neue Aufgaben im Verkehrsbereich können die Städte, Gemeinden und kommunalen Verkehrsverbände nur übernehmen, wenn auch die damit verbundenen Mehrausgaben vom Bund finanziert werden und die Länder diese Mittel an uns weitergeben«, meinte *Roßkopf* unter dem Beifall der Zuhörer. Zugleich wurde allerdings auch auf Beispiele etwa aus Amerika oder Japan verwiesen, nach denen der Weg von der Staatsbahn in die Privatwirtschaft nicht unbedingt in die Pleite führen müsse (Dr. Rainer *Freise*, Bereichsleiter Recht Deutsche Bundesbahn, Frankfurt a. M.; Vorsitzender Richter am BayVG Hans-Jürgen *Kühlwetter*, Mainz). Die Gäste aus Hanoi hatten dazu Positionspapiere über den Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in Vietnam vorgelegt (Prof. Dr. Huu Tri & Ngoc Chau *Nguyen*; Dr. Vo Kim *Son*); und auch die japanischen sowie polnischen Erfahrungen wurden am Rande der Tagung eingebracht (Prof. Dr. Yasutaka *Abe*; Prof. Shigetoshi *Takeuchi*; Prof. Tsuneharu *Yonemaru*; Dozent Dr. Jerzy *Korczak*).

#### *Bahnreform in Europa*

In den weiteren Beratungen traten sodann vor allem die europarechtlichen Vorgaben in den Vordergrund. Die Bahnreform ist wesentlich vom Recht der Europäischen Gemeinschaften beeinflusst. Wenn der Europäische Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrages gewährleistet ist (Art. 8 a EWG-V = Art. 7 a EUV), dann hat dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die Organisation der Deutschen Eisenbahnen, wie Prof. Dr. Siegfried *Magiera* (Speyer) in seinem Vortrag »Bahnstrukturreform und Europäische Gemeinschaften« verdeutlichte. Der Europarechtler zog Bilanz: Der Vertrag von Maastricht sieht den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur vor (Art. 129 b Abs. 1 EUV). Die Tätigkeit der Gemeinschaft zielt im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf die Förderung des Verbundes und der Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ab. Die Gemeinschaft trägt insbesondere der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden (Art. 129 b Abs. 2 EUV).

Die in der Einheitlichen Europäischen Akte niedergelegten Ziele sind in einer für den Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr erlassenen Verordnung und in einer Richtlinie konkretisiert<sup>6</sup>. Die bis zum 1. 1. 1993 umzusetzende Richtlinie zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft Nr. 91/330/EWG will zu einem stärkeren Zusammenwachsen des Verkehrsmarktes der Gemeinschaft beitragen und die Leistungsfähigkeit des Eisenbahnnetzes unter Berücksichtigung seiner Besonderheiten durch mehr Wettbewerb der Verkehrsunternehmen verbessern. Die Eisenbahnunternehmen sollen deshalb den Status eines unabhängigen Betreibers erhalten und sich infolgedessen eigenwirtschaftlich nach Maßgabe des Marktes betätigen können. Dazu ist vorgesehen, die Erbringung der Verkehrsleistungen und den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur zu erleichtern und beide Bereiche in jedem Fall mit einem getrennten Rechnungswesen auszustatten und getrennt zu verwalten. Um den Verkehr zwischen Mitgliedsstaaten zu erleichtern, müssen die Eisenbahnunternehmen nach der Richtlinie die Möglichkeit haben, sich zu Gruppierungen zusammenzuschließen, die entsprechende Zugangs- und Transitrechte erhalten (Art. 10 RL). Art. 5 der

3 Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz, BT-Drucks. 12/2560 vom 6. 5. 1992; BT-Drucks. 12/3500 vom 22. 10. 1992; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, BT-Drucks. 12/5314 vom 29. 6. 1993; BR-Drucks. 596/93 vom 3. 9. 1993 sowie Beschlussempfehlung des Bundesrates, BR-Drucks. 596/93 vom 24. 9. 1993.

4 Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG, Drucks. 12/5015 vom 25. 5. 1993.

5 Bisher § 28 BBahnG.

6 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. 6. 1991 zur Änderung der Verordnung Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedsstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, Amtsblatt der EG vom 29. 6. 1991 Nr. L 169/1; Richtlinie des Rates Nr. 91/440/EWG vom 29. 7. 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, Amtsblatt der EG vom 24. 8. 1991 Nr. L 237/25.

Richtlinie sieht im Interesse der Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen vor, daß die Eisenbahnunternehmen nach den Grundsätzen von Handelsgesellschaften geführt werden. Die in den Mitgliedsstaaten unmittelbar geltende Verordnung Nr. 1895/91 des Rates vom 20. 6. 1991 hebt die Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst im Verkehrsbereich auf. Im Interesse einer ausreichenden Verkehrsbedienung oder um Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden anzubieten, können mit einem Verkehrsunternehmen Verträge über Verkehrsdienste aufgrund des öffentlichen Dienstes abgeschlossen werden (Art. 1 Abs. 4 Verordnung Nr. 1191/91). Im Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehr können jedoch Sonderregelungen auch unter Berücksichtigung des öffentlichen Dienstes getroffen werden.

*Magiera* machte deutlich, daß der öffentliche Dienst im Verkehrsbereich der Schiene auf dem Rückzug ist. Die Verkehrsdienste sind zwar europarechtlich nicht vollständig zu privatisieren, jedoch in einem gesonderten Unternehmensbereich zumindest so zu gestalten, daß eine getrennte Rechnungsführung für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und ein Ausgleich durch die Betriebseinnahmen und durch die Zahlung der öffentlichen Hand ohne die Möglichkeit des Transfers von oder zu anderen Unternehmensbereichen erfolgt (Separationsprinzip). Vor diesem europarechtlichen Hintergrund der Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen bezeichnete der Speyerer Hochschullehrer die Bahnstrukturreform der Bundesrepublik mit der weitgehenden Privatisierung der Bahn zwar nicht als zwingend erforderlich, wohl aber im Interesse einer verstärkten Zusammenarbeit beim grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr als förderlich. Durch die Bahnreform werde ein Beitrag zu einer Öffnung des Transitlandes Deutschland und zu mehr Wettbewerb der internationalen Verkehrsunternehmen geleistet. Die Einbindung der nationalen Netze in ein transeuropäisches Netz werde ein organisches Gebilde entstehen lassen, dessen Blutkreislauf das Verkehrssystem, dessen Nervensystem die Telekommunikation und dessen Gehirn die ständige Aus- und Weiterbildung sei.

In der *Diskussion* wurde der Blick auch auf die europarechtlichen Vorgaben für Monopolunternehmen nach Art. 90 Abs. 2 EUV gelenkt. Wenn für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, grundsätzlich die Wettbewerbsregeln einschließlich des Diskriminierungsverbotes gelten, so unterliege die Ausbildung von dem Wettbewerb nicht zugänglichen geschützten Nischen einem besonderen Begründungszwang (Prof. Dr. Joachim Wieland, Bielefeld; Dr. Rainer Freise, Frankfurt). Einigkeit herrschte auch in der Einschätzung, daß europarechtlich eine vollständige Privatisierung der Bahn nicht erforderlich sei, sondern eine organisatorische Trennung ausreiche. Auch für die in der Bundesrepublik politisch heftig umstrittene Frage, ob der Bund weiter Eigentümer der Schienenwege bleiben solle – so die Formulierung des Art. 87 e Abs. 4 GG durch den Bundesrat – oder das Eigentum an diesen der DBAG übertragen werde, wie nach Auffassung von Bundesregierung und Bundesbahn erforderlich ist, enthält das Europarecht keine zwingenden Vorgaben. Von verschiedenen Diskussionsteilnehmern wurde beklagt, daß die Vorgaben des Europarechts wenig konturenscharf ausgebildet seien, was zu großer Verunsicherung führe. Im europäischen Vergleich herrsche der Eindruck vor, daß zumeist nur eine Organisationsprivatisierung betrieben werde. »Häufig wird in Europa mit viel Worten erklärt, warum man nichts tut«, war die resignierende Bilanz, die sich mit der Sorge verband, daß die Bundesrepublik Deutschland in der Eisenbahnprivatisierung ungefragt und ohne Not eine Vorreiterrolle übernehme. Die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Bahnen könne hierdurch Schaden nehmen. Letztlich ungeklärt blieb die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedsstaaten den Unternehmern oder den Benutzern der Eisenbahn Sondervergünstigungen zuwenden könnten und welche Grenzen der Grundsatz der gleichen Wettbewerbsbedingungen und das Diskriminierungsverbot insoweit setzen. Auch wurde davor gewarnt, die Querschnittsklausel des Art. 130 r Abs. 2 Satz 2 EWG-V (jetzt Art. 130 r Abs. 2 EUV), wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteile der anderen Politiken der Gemeinschaft sind, einer zu großen Öffnung der Verkehrsmärkte für internationalen Wettbewerb der Verkehrsunternehmen zu opfern. Die entzweifende Frage, was eigentlich der Bahnkunde von der Struktur-

reform habe (Ministerialrat Klaus Wendrich, Hannover), entließ die Diskussionsteilnehmer doch reichlich ratlos. Auch die leicht sarkastische Vermutung, die gesetzlichen Neuregelungen seien eher eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für unterbeschäftigte Juristen und nicht zuletzt auch ein ergiebiges wissenschaftliches Experimentierfeld für angehende Doktoranden und Hochschullehrer (Prof. Dr. Willi Blümel), spendete dem Auditorium durchweg wenig Hoffnung. Ungeklärt blieb auch, ob die fast 400 000 Mitarbeiter der Eisenbahnen im vereinten Deutschland die Bahnstrukturreform mit offenen Armen annehmen oder ihr wegen der tiefgreifenden Auswirkungen auf die Arbeitsplätze doch eher mit skeptischer Ratlosigkeit und mit gemischten Gefühlen entgegen-treten.

#### *Eisenbahnen in der Verkehrspolitik*

»Eine Bahnreform ist dringend erforderlich und europarechtlich vorgegeben«, unterstrich Rechtsanwalt Dr. Günter Fromm (Köln) die Notwendigkeit des gesetzgeberischen Handelns und setzte sich damit vom Grundsatz her an die Spitze der Reformbefürworter: »Die Reorganisation der deutschen Bahnen ist eine Voraussetzung für die Neubestimmung des Standortes der Eisenbahnen in der Verkehrspolitik«, machte Fromm seine Grundsatzposition klar. Die Privatisierung der Bahn sei dazu der richtige Weg. Mit der Trennung der Bahn-Infrastruktur und des Verkehrs entspreche der Gesetzgeber den europäischen Vorgaben und trage zu einer modernen, am privatrechtlichen Wirtschaftsunternehmen orientierten Bahnverfassung bei. Einzelfragen beantwortete Fromm allerdings durchaus kritisch. Mit der Übertragung der Planung auf das neue Eisenbahnbundesamt werde zwar das Problem der institutionellen Befangenheit befriedigend gelöst. Die Abgrenzung von Verkehr und Infrastruktur mit jeweils gesonderter Kostenzuordnung stelle aber die Betriebswirtschaft vor erhebliche Probleme. Tiefgreifende Umbrüche seien auch von der europaweiten Öffnung der Schienenwege für private Eisenbahnunternehmen zu erwarten. Die Übertragung des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs in die Regelungskompetenz der Länder könne dazu führen, daß dieser Aufgabenbereich in der Länderebene verbleibe oder die Regionalisierung in kommunaler Hand auch hinsichtlich des Aufgabentyps von Land zu Land unterschiedlich umgesetzt werde. Im Interesse einer ausreichenden Beratungszeit sei eine Verschiebung des Inkrafttretens der Bahnstrukturreform bis Mitte des Jahres 1994 durchaus empfehlenswert.

Skepsis wurde in der *Diskussion* vor allem im Hinblick auf die Gefahr verstärkter Streckenstilllegungen laut, wobei die Sorge geäußert wurde, daß nicht nur die sprichwörtlichen »Geisterzüge« der Reform zum Opfer fallen. Auch die gesetzliche Zuweisung der Beamten an die DBAG sei in den Einzelheiten nicht unproblematisch (Prof. Dr. Günter Püttner, Tübingen). Regierungspräsident Erwin Schleberger (Münster) stellte weitere kritische Fragen: Welches Ziel hat die Reform? Bleibt nicht die Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen gerade in der Fläche auf der Strecke? Wenn sich der Bund aus dem Nahverkehr und dem Regionalverkehr zurückzieht, ist dann nicht eine weitere Verdünnung des Schienenverkehrs unausweichlich? Darf sich der Staat gerade in den defizitären Bereichen aus dem Gemeinwohlaufrag verabschieden und die Bahn sozusagen sich selbst und den Kräften des freien Marktes überlassen? Würde nicht durch die Übernahme der Personalvertretung auch im Bereich der DBAG das Reformziel eines flexibleren Personaleinsatzes weitgehend gefährdet? Fragen über Fragen, die sich für Gesetzgebung und Praxis bei der Umsetzung des großen Reformwerks stellen. Zugleich wurde die Vermutung geäußert, daß sich der Bund am Ende auf Kosten der Länder und der Kommunen finanziell entlasten und sanieren wolle (Ministerialrat Jürgen Kern, Wiesbaden).

#### *Regionalisierung aus der Sicht der Kommunen und Verkehrsunternehmen*

Die Regionalisierung der Bahn als ein wichtiges Kernstück der Strukturreform wurde erwartungsgemäß von den Kommunen und den Verkehrsunternehmen mit gemischten Gefühlen aufgenommen. »So sehr wir die Regionalisierung des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs begrüßen, so wichtig ist es, den Kommunen die für diese neue Aufgabe erforderlichen Mittel zur

Verfügung zu stellen. Denn ohne einen ausreichenden Finanzierungsteil hat ein Nahverkehrsgesetz keine Basis«, faßte Beigeordneter Folkert *Kiepe*, Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr beim Deutschen Städtetag (Köln), in seinem Vortrag über die »Regionalisierung aus der Sicht der Städte« die Position der kommunalen Spitzenverbände zusammen. Nur durch eine aufgabengerechte Finanzausstattung könne die kommunale Ebene den erheblichen Zuwachs an Verantwortung verkraften. Der Bund dürfe daher auch für die Nahverkehrsleistungen nicht aus seiner finanziellen Verantwortung entlassen werden. Denn insbesondere in den Bereichen, in denen sich der Bund seit jeher durch Bau und Betrieb von S-Bahnen im Nahverkehr engagiere, seien die betroffenen Städte nicht in der Lage, die bisher vom Bund erbrachten Leistungen ohne entsprechende Mittelausstattungen auch nur teilweise zusätzlich zu übernehmen. Neben einer Garantie der Finanzausweisungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes auf dem gegenwärtigen Mittelniveau von 6,28 Milliarden DM über das Jahr 1995 hinaus müsse der Bund durch die Beteiligung der Städte und Gemeinden am Mineralölsteueraufkommen in Höhe von mehr als 8 Milliarden DM durch dynamisch anzupassende Gleitklauseln sicherstellen, daß die erheblichen Defizite im Bereich des schienengebundenen Personennahverkehrs finanzierbar bleiben. Als weiteren Eckpunkt bezeichnete *Kiepe* die zusätzliche Bereitstellung von Finanzmitteln für bisher unterlassene Investitionen im Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn sowie ein Regionalisierungsgesetz, das länderübergreifend verbindliche Grundsätze für den regionalisierten Nahverkehr festschreibt. Entschieden setzte sich der Vertreter des Deutschen Städtetages auch für die Beibehaltung der Gemeinwohlverpflichtung des Bundes im Bereich des Schienennetzes ein. Auch müsse sichergestellt werden, daß den regionalen Träger die Benutzung von Fahrwegen in den gleichen Konditionen ermöglicht werden wie der Eisenbahngesellschaft des Bundes. Den vertakteten Berufsverkehren der regionalen Träger, die auf Fernverkehrsstraßen der Bahnen des Bundes angewiesen seien, müsse grundsätzlich der gleiche Rang wie den Fernverkehren zugestanden werden<sup>7</sup>.

Auch der Geschäftsführende Direktor des Landkreistages Rheinland-Pfalz Heinz *Dreibus* (Mainz) unterstrich die Forderung nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen. Besonders in der Fläche fahre der öffentliche Personennahverkehr erhebliche Verluste ein. »Die Großstädte sind zumeist in der Lage, durch Querverbundeinnahmen in der Wasser- und Elektrizitätsversorgung Defizite des öffentlichen Personennahverkehrs auszugleichen. Die Kreise verfügen über diese Möglichkeiten nicht«, wies *Dreibus* auf die besonders schwierigen finanziellen Startbedingungen der Kreise hin und forderte: »Der Bund darf daher unter dem Deckmantel der Regionalisierung nicht aus seiner Verantwortung für eine ausreichende Verkehrsversorgung des ländlichen Raumes entlassen werden.« Zugleich rief *Dreibus* dazu auf, die sich durch die Regionalisierung ergebenden neuen Chancen zu nutzen, die Schnittstellen der Verkehre auf Schiene und Straße besser als bisher zu integrieren sowie den Sachverstand und die Entscheidungskompetenzen der örtlichen Ebene im Interesse einer Verbesserung des ortsbezogenen und regionalen Verkehrsangebotes einzusetzen. Wichtige Ergänzungen seien von neuen Bedienungsformen und kombinierten Verkehrsmodellen wie etwa dem Bürgerbus oder dem Anruftaxi sowie von einer Integration des Schulbusverkehrs in den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr zu erwarten. Wie *Kiepe* sprach sich auch *Dreibus* dafür aus, das Eigentum an den Schienenwegen weiterhin beim Bund zu belassen und an seinem Gemeinwohlauflauftrag nicht zu rütteln. Das Personenbeförderungsgesetz sei für mehr Wettbewerb zu öffnen.

Grundsätzlich positiv beurteilte der Geschäftsführer Personennahverkehr im Verband Deutscher Unternehmer, Dr. Thomas *Muthesius* (Köln), die »Regionalisierung aus der Sicht der Unternehmen«. Die Grundidee einer Zusammenfassung der Aufgaben- und Finanzverantwortung eines Nahverkehrsraumes bei einem örtlichen oder regionalen Träger bringe erhebliche Vorteile gegenüber

einer zentralen Organisation. Klare Zuständigkeiten für den öffentlichen Personennahverkehr, koordinierter Nahverkehr aus einem Guß, einheitliche Planung und Entscheidung mit entsprechenden Einsparungseffekten waren für den Vertreter der Verkehrsunternehmen die auf der Hand liegenden Vorteile. Die Neuorganisation müsse dabei in einem Regionalisierungsgesetz grundgelegt werden, das die Sicherung der ausreichenden Verkehrsversorgung zu einer wichtigen Daseinsvorsorge des Staates erkläre und die Erfüllung dieser Pflicht durch die Länder gewährleiste, soweit sich der Bund aus diesem Geschäft verabschiede. Zugleich sprach sich *Muthesius* für eine Begriffsbestimmung des öffentlichen Personennahverkehrs aus, die sicherstelle, daß damit die Bedienung der Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr umfaßt sei. Das sei nach den vorliegenden Entwürfen zur Änderung des § 8 Personenbeförderungsgesetz im Zweifel anzunehmen, wenn die Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reichweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteige. In Streitfällen müsse dies gegebenenfalls durch eine Fahrgastbefragung ermittelt werden. Soweit es das EG-Recht zulasse, solle der gemeinwirtschaftliche Bezug des schienengebundenen Personennahverkehrs auch durch entsprechende Sondervereinbarungen mit Verkehrsunternehmen gewahrt bleiben. Gerade in Verdichtungsräumen versprach sich *Muthesius* auch Vorteile von einer behutsamen Öffnung des Eisenbahnverkehrs für private Verkehrsunternehmen, wobei er etwa auf die Möglichkeiten der Mitbenutzung von Eisenbahninfrastrukturtrassen im Sinne des Karlsruher Modells verwies. In ihren Einzelheiten kaum übersehbare Umstellungsprobleme zeigte *Muthesius* für den Querverbund verschiedener kommunaler Unternehmen auf. Durch entsprechende Gesetzesänderungen müsse klargestellt werden, daß die Verkehrsunternehmen nicht mit einer Mehrwertsteuerpflicht und anderen steuerrechtlichen oder handelsrechtlichen Problemen belastet würden und ein interner Ausgleich von Gewinn und Verlust bei verschiedenen Betriebszweigen weiterhin gewährleistet bleibe. Auch müsse einem ruinösen Wettbewerb zwischen Großbetrieben durch entsprechende Schutzbestimmungen ein Riegel vorgeschoben werden.

In der *Diskussion* wurde empfohlen, die Verkehrskonzeption auf regionaler Ebene in einem Regionalverkehrsplan niederzulegen. Offen blieb dabei allerdings, in welcher Rechtsform dies geschehen solle, welche rechtlichen Anforderungen an die Aufstellung und an die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten dabei zu stellen seien und ob ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren eingeführt werden müsse (*Dreibus*, *Muthesius*). Einig war sich die Runde, daß eine Entkoppelung der Bahnreform von der Regionalisierung unverantwortlich sei (Regierungspräsident Erwin *Schleberger*, Münster). Die Bahn dürfe nicht ermutigt werden, von sich aus Streckenstilllegungsverfahren beschleunigt einzuleiten. Einhellig aufgegriffen wurde in verschiedenen Beiträgen die Forderung der Referenten, daß sich der Bund angesichts der vielfach katastrophalen Finanzlage der Kommunen nicht aus der Verantwortung stehlen dürfe, sondern die erforderlichen Finanzmittel mit entsprechender Zweckbindung bereitstellen müsse. Auch wurden gerade für Ballungsräume der Rhein-Ruhr-Schiene oder des Rhein-Main-Raumes Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Begriffsbestimmung des Regionalverkehrs gesehen. Die Begrenzung auf eine Stunde Fahrzeit oder 50 km Entfernung sei in diesen eng verflochtenen Regionen nicht sachgerecht (Rechtsanwalt Dr. Klaus-Albrecht *Sellmann*, Lüneburg). Zugleich wurde aber auch davor gewarnt, die regionalen Zusammenschlüsse der Verkehrsträger zu weit zu fassen (*Muthesius*). Erheblicher Umsetzungsbedarf im Zusammenhang mit der Regionalisierung wurde auch bei den Ländern ausgemacht. Der schienengebundene öffentliche Personennahverkehr sollte den Kommunen dabei als Pflichtaufgabe und nicht als freiwillige Aufgabe übertragen werden (Ministerialrat Jürgen *Kern*, Wiesbaden). Übereiltes Handeln sei allerdings nicht geboten. Die drohende Überleitung der Beamten der Deutschen Reichsbahn sei nicht an ein festes Datum gebunden, so daß auch bei einem Inkrafttreten der Bahnreform erst Mitte des Jahres 1994 keine Verpflichtung des Bundes bestehe, die ca. 140 000 Bediensteten der Deutschen Reichsbahn in den Beamtenstatus zu überführen. Für den Aufbau des Eisenbahnbundesamtes würden im übrigen nur ca. 1200 Beamte benötigt (Ministerialrat Wolfgang *Born*, Frankfurt).

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch die Beschlüsse des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 10. 2. 1993, Mitt DST Nr. 245/93, und vom 10. 6. 1992, Mitt DST Nr. 620/92.

*Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten*

Eine angespannte Haushaltslage in Bund, Ländern und Gemeinden hat den Ruf nach einer Privatfinanzierung der Verkehrsprojekte verstärkt. Besonders Straßenbaumaßnahmen, die nicht zu den »Verkehrsprojekten Deutsche Einheit« zählen, haben in absehbarer Zeit kaum noch eine Realisierungschance, wenn nicht neue Geldquellen erschlossen werden. Die »Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten«, denen der Vortrag von Prof. Dr. Klaus *Grupp* (Saarbrücken) gewidmet war, haben daher in der Diskussion einer interessierten Fachöffentlichkeit eine besondere Aktualität. Vor allem sind es die verkürzten Realisierungszeiträume, die vielfach gefordert werden. *Grupp* stellte hierzu drei Finanzierungsmodelle vor: Das Betreibermodell (Mautmodell) bewirkt eine Entlastung öffentlicher Haushalte durch ein privat gebautes, finanziertes und betriebenes Verkehrsvorhaben. Die Refinanzierung erfolgt durch Mauterhebung von den Benutzern, ergänzt um zusätzliche staatliche Leistungen. Die Leasingfinanzierung (Organisationsfinanzierung) wird von einer privatrechtlich organisierten Objekt KG durchgeführt, die das fertiggestellte Verkehrsprojekt an die öffentliche Hand für eine mehrjährige Dauer vermietet. Der Mietpreis ist so kalkuliert, daß die Investitionen einschließlich der Kapitalkosten abgedeckt werden. Das Konzessionsmodell ermächtigt die Projektgesellschaft, das Verkehrsprojekt auf dem Grundstück der öffentlichen Hand zu errichten und zu betreiben. Nach Ablauf einer vereinbarten Laufzeit wird das Projekt dem Bund unter entsprechender Kostenerstattung übergeben.

»Wirtschaftlich stellt sich die Projektrealisierung als ein Kreditgeschäft dar«, beschrieb der *Blümel*-Schüler die haushalts- und verfassungsrechtlichen Probleme einer solchen Finanzierung. Die staatliche Kreditaufnahme werde dadurch zwar formal reduziert. An deren Stelle träten aber mehrjährige Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die zukünftige staatliche Haushalte belasten. Und darin liegt das Problem: Wenn nach Art. 110 Abs. 1 GG alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind, so verstößt es gegen diesen Grundsatz, daß Einnahmen aus Krediten verschwiegen werden. Allerdings beziehen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen dieser Vorschrift nur auf die öffentlichen Haushalte, nicht auf Krediteinnahmen, die in der Hand von privatrechtlichen Organisationen entstehen. Finanzielle Belastungen künftiger Haushalte sind jedoch als Verpflichtungsermächtigungen in die Haushaltsplanung aufzunehmen (§ 6 BHO). Auch in Art. 115 Abs. 1 GG sah *Grupp* kein unüberwindbares Hindernis für die Finanzierung von Verkehrsprojekten durch private Träger. Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen danach einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Verpflichtete sich die öffentliche Hand nicht zur Rückzahlung von Krediten, sondern lediglich zu Zins- und Tilgungsleistungen, so sei Art. 115 GG nicht anwendbar. Auch die Kreditfinanzierungsgrenze in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfe, sei daher in diesen Fällen nicht einschlägig. Verfassungsrechtliche Bedenken meldete der Staatsrechtslehrer allerdings im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an (§ 7 Abs. 1 BHO): »Für die Mehrzahl der Projekte dürfte die Privatfinanzierung keinen höheren Nutzen für die öffentliche Hand erbringen«, meinte *Grupp* und begründete dies damit, daß die langfristige Finanzierung zu entsprechend höheren Belastungen zukünftiger Haushalte führe und damit regelmäßig teurer sei als eine unmittelbare Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand. Die vielleicht geringeren politischen Kosten könnten haushaltsrechtlich nicht gegengerechnet werden, zeigte *Grupp* die verfassungsrechtlichen Hürden einer Finanzierung von Verkehrsprojekten durch Private auf.

In der *Diskussion* wurden die bereits vom Referenten geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken verstärkt und auch aus Art. 110, 115 GG abgeleitet. Die Realisierung von Verkehrsprojekten nach dem Prinzip »baue jetzt – bezahle später« stelle sich aus verfassungsrechtlicher Sicht als Umgehungsmaßnahme einer Kreditfinanzierung dar und müsse entsprechend behandelt wer-

den (Prof. Dr. Joachim *Wieland*, Bielefeld). Künftige Parlamente dürften nicht ohne Wahrung des Budgetrechts des Parlaments in ihren Ausgabeverpflichtungen auf Jahre festgelegt werden. Der mangelnde Mut der Politiker, für die neuen Investitionen den Kreditmarkt in Anspruch zu nehmen, dürfe nicht durch einen scheinbar wohlfeilen Ausweg einer Privatfinanzierung deutscher Verkehrsprojekte belohnt werden. Vor allem sei ein Kostenvergleich zwischen der traditionellen Finanzierungsform in öffentlicher Hand und den neuartigen Modellen einer Privatfinanzierung wichtig (Ministerialrat Hans *Alexander*, Stuttgart).

Um die Möglichkeiten einer Privatisierung beim Bau neuer Autobahnen auszuloten, hat das Bundesverkehrsministerium eine umfangreiche Untersuchung bei einem renommierten Wirtschaftsberatungsunternehmen in Auftrag gegeben, über deren Ziele Regierungsdirektor Wolfgang *Hahn* (Bonn) in seinem Vortrag über »Privatisierung und Privatfinanzierung der Bundesautobahnen« berichtete. Vor allem bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit sei es zweckmäßig, privates Kapital zur Finanzierung einzubeziehen und auf Zeitgewinn zu setzen. Der Prüfauftrag ist umfassend und kennt keine Tabus: Streckenbenutzungsgebühren und Mauten stehen ebenso zur Diskussion wie die Übertragung von Planung, Bau und Betrieb ganzer Autobahnabschnitte an privatrechtlich organisierte Gesellschaften. Durch eine »objektive und subjektive Belastungsanalyse« sollen Kriterien für eine Gestaltung und Bewertung von Gebühren gewonnen werden. Auch soll durch einen Blick über die Grenzen eine Harmonisierung mit den anderen europäischen Mitgliedsstaaten erreicht werden. In einem praktischen Feldversuch zwischen Bonn und Köln (A 55) gilt es, ein elektronisches System herauszufinden, das eine Kontrolle der Fahrstrecken ohne Beeinträchtigung des Verkehrsflusses gestattet. Auch die Auswirkungen der Privatisierungspläne auf die Verkehrsströme und den Wirtschaftsstandort Deutschland werden untersucht. *Hahn* machte klar, daß eine weitreichende Autobahnprivatisierung einen erheblichen Rechtsänderungsbedarf erzeuge. Halte sich die Reform im Rahmen einer Organisationsprivatisierung und bleibe der Staat Träger der Hoheitsaufgaben, sei eine Verfassungsänderung nicht erforderlich, wohl aber die Korrektur zahlreicher gesetzlicher Einzelregelungen des Fernstraßenrechts. Zugleich erinnerte *Hahn* daran, daß die DEGES<sup>8</sup> für den Verkehrswegebau in den neuen Ländern bereits wichtige Funktionen übernommen habe, und verwies auf die guten Erfahrungen mit dieser neuen Organisationsform<sup>9</sup>. Eine echte Aufgabenprivatisierung sei allerdings nur bei einer Änderung des GG möglich.

Abteilungsdirektor Bernhard *Bruns* von der Straßenbauverwaltung Rheinland-Pfalz (Koblenz) berichtete in seinem Vortrag »Privatfinanzierung: Erfahrungen« über das erste privatfinanzierte Verkehrswebauprojekt in der Bundesrepublik. Im April 1993 wurde mit den Bauarbeiten für ein Brückenbauwerk über die Nahe im Zuge der L 242 zwischen Langenlonsheim und Gensingen in der Nähe von Bingen am Rhein begonnen. Bauleistungen und etwa gleich hohe Finanzierungskosten in der Höhe von jeweils etwa 7,5 Mio. DM werden von einer privaten Baufirma übernommen, der das Land Rheinland-Pfalz in zwanzig gleichen Jahresbeträgen Kapitalkosten und Tilgung erstattet. Als Vorteile dieser neuartigen Finanzierungsart benannte *Bruns* vor allem den erheblichen Zeitgewinn, die geringeren aktuellen Investitionsbelastungen öffentlicher Haushalte und damit die Möglichkeit, trotz knapper werdenden Haushaltsmitteln ein umfangreiches Straßenneu- und -ausbauprogramm zu verwirklichen. Durch Planung und Bauüberwachung sei eine Bauausführung nach bewährten Standards gesichert. Bei der Auswahl von Objekten müsse darauf geachtet werden, daß gesichertes Baurecht vorliege und das Projekt nicht am Widerstand von Einwendungsführern scheitern könne. »Baumaßnahmen, die auf einer sofortigen Vollziehung beruhen oder in einem Bebauungsplan ihre Rechtsgrundlage haben, sind wegen des Aufhebungsrisikos nur zweite Wahl«, urteilte *Bruns*. Auch Planfeststellungsbeschlüsse, die erst noch etwa im Hinblick auf Lärmschutzmaßnahmen sowie Ausgleichs-

8 Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -baugesellschaft.

9 Vgl. Bernhard *Stüer*, Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau – Innenstadtkverkehr, DVBl. 1992, 1528, mit einem Bericht über das Referat von Hans Jörg *Klofat*.

oder Ersatzmaßnahmen »nachgerüstet« werden müßten, seien nicht gut geeignet für ein Privatfinanzierungsmodell, das auf eine exakte Einhaltung der vorgegebenen Termine angewiesen sei. Zur haushaltsrechtlichen Absicherung seien die künftigen Rückzahlungsverpflichtungen als Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan aufgenommen worden. Um günstige Kommunal-kreditkonditionen zu erlangen, habe das Bauunternehmen die künftig fällig werdenden Forderungen gegen die öffentliche Hand einredefrei im Wege der Forfaitierung an die Banken abgetreten. Es sei beabsichtigt, auf Dauer etwa 15 % der Haushaltsansätze des Straßenbaus in Rheinland-Pfalz nach diesem neuen Modell zur Verfügung zu stellen.

#### Neues Verkehrswegeplanungsrecht

Im Mittelpunkt der abschließenden Beratungen standen aktuelle Fragen des Verkehrswegeplanungsrechts. Prof. Dr. Michael Ronellenfisch (Tübingen) erteilte dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)<sup>10</sup> aufgrund der zweijährigen Anwendungserfahrungen gute Noten. In der schnelleren und effektiveren Umsetzung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit habe das Beschleunigungsgesetz seine Bewährungsprobe bereits bestanden. Zugleich zerstreute Ronellenfisch erneut verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Verfahrensstraffung auch im Hinblick auf sanktionsbehafte Stellungnahmefristen oder die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG. Eine klare Absage erteilte der Planungsrechtler der Absicht, durch Investitionsmaßnahmegesetze die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit umzusetzen. Das inzwischen in Kraft getretene Gesetz über den Bau der »Südmehrfahrt Stendal« der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde werde die verfassungsrechtliche Nagelprobe beim BVerfG nicht bestehen<sup>11</sup>. Dasselbe gelte für die im Beratungsverfahren befindlichen Gesetzentwürfe über den Bau des Abschnitts Könnern-Löbejün der Bundesautobahn A 14 Magdeburg/Halle (Saale)<sup>12</sup> und über den Bau des Abschnitts Wismar West/Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck/Bundesgrenze (A 11)<sup>13</sup>. Die verfassungsrechtlichen Bedenken liegen vor allem in der »Legalplanung«, die aus der Sicht der Betroffenen zu einer unzulässigen Verfahrens- und Rechtsschutzverkürzung führt<sup>14</sup>.

Der Entwurf des Planungsvereinfachungsgesetzes<sup>15</sup> fand bei Ronellenfisch eine zwiespältige Aufnahme. Die hochgesteckten Erwartungen werde das Gesetz kaum erfüllen<sup>16</sup>. Das Gesetz greift im wesentlichen Instrumente zur Planungsbeschleunigung auf, die bereits im VerkPBG für die neuen Bundesländer befristet gesetzlichen Niederschlag gefunden haben und erstreckt die Beschleunigungsregelungen auch auf die alten Länder. Zugleich enthält das Gesetz aber auch zusätzliche und weitergehende Regelungen. Die Linienführung von Verkehrswegen von europäischer und besonderer nationaler Bedeutung kann durch Bundesgesetz bestimmt

werden. Bei Verkehrswegeplanungsmaßnahmen von nur örtlicher Bedeutung kann auf eine Linienbestimmung durch den Bundesverkehrsminister verzichtet werden. Das Gesetz setzt neue und verkürzte Fristen für Behörden und Kommunen im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren und führt eine Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung ein, die unter bestimmten Voraussetzungen an die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses treten kann. Durch Bestimmungen über Vorarbeiten, vorzeitige Besitzinweisung und Veränderungssperre werden planungssichernde Instrumente in alle Bundesverkehrswegegesetze übernommen. Der gerichtliche Instanzenzug wird durch die Einführung einer erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für alle Klagen gegen Verkehrswegevorfhaben gestrafft. Eilanträge nach § 80 Abs. 5 VwGO können in bestimmten Fällen nur noch innerhalb einer Monatsfrist seit Bekanntgabe der Zulassungsentscheidung gestellt werden. Die Vorschriften über die verschiedenen Bundesverkehrswegegesetze werden einander angeglichen. Im Interesse einer Verfahrensstraffung könne auf ein paralleles Linienbestimmungs- und Raumordnungsverfahren verzichtet werden, hob der Referent einen der kontrovers diskutierten Beratungspunkte hervor.

Zweifel äußerte der Blümel-Schüler daran, daß sich die Plangenehmigung nach § 17 Abs. 1 a FStG vor allem in kritischen Fällen zu einem eigenständigen Instrument der straßenrechtlichen Planung entwickeln könne. Auch sei die Reform weder durchgängig bürgerfreundlich noch vorwiegend an den Interessen des Vorhabenträgers orientiert, was eine einheitliche konzeptionelle Einordnung des Gesetzes erschwere. Nachdrücklich setzte sich der Referent dafür ein, die Beteiligungsrechte auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu reduzieren, sich von einer einseitigen Fixierung auf die Belange des Umweltschutzes zu befreien, durch gesetzgeberische Vorgaben die planerische Gestaltungsfreiheit zu erweitern und die gerichtliche Kontrollintensität zurückzunehmen. Nur so könne erreicht werden, daß die heute vielfach noch zu lang dauernden und ineffektiven Planungsverfahren in angemessenen Verfahrenszeiträumen abgewickelt und mit bestandskräftigen Zulassungsentscheidungen abgeschlossen werden könnten.

Inzwischen hat sich der Vermittlungsausschuß am 27. 10. 1993 mit großer Mehrheit darauf geeinigt, daß die bisherige Rechtslage zur Mitwirkung der Länder bei der Planung von Eisenbahnprojekten unverändert bleiben soll. Auch in Zukunft soll danach bei der Projektierung von Eisenbahntrassen die Bundesplanung Vorrang vor der Länderplanung haben. Das Anhörungsverfahren bleibt Sache der zuständigen Landesbehörde. Bei Änderungen an bestehenden Schienenwegen, Fernverkehrsstraßen oder Wasserstraßen soll in Zukunft von einer öffentlichen Erörterung abgesehen werden können. Die besonders umstrittene Zuständigkeit des Bundesverkehrsministers, unter Absprache mit den Landesplanungsbehörden die Planungs- und Linienführung von Bundesfernstraßen zu bestimmen, soll uneingeschränkt erhalten bleiben. Die Frist für die Entscheidung des Verkehrsministers über die Linienführung wird von sechs auf drei Monate verkürzt.

#### BVerwG zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

Zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des VerkPBG und mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3. 6. 1992<sup>17</sup> liegen bereits erste Erfahrungen der Rechtsprechung mit dem neuen Instrumentarium vor. Durch die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG ist damit eine nicht unerhebliche Mehrarbeit auf den 4. und 7. Senat des obersten deutschen Verwaltungsgerichts zugekommen<sup>18</sup>. 46 Klagen und 19 Eilverfahren<sup>19</sup> vor allem aus den Bereichen des Fernstraßenrechts und des Eisenbahnrechts sind bereits beim BVerwG eingegangen. Richter am BVerwG Dr. Stefan Paetow (Berlin) zog eine im ganzen positive Bilanz: »Die Dauer der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist erheblich kürzer« beschrieb das Mitglied des 7. Senates den im Zusammenhang mit den gesetzlichen Neuregelungen eingetretenen erheblichen Beschleunigungseffekt und

17 BGBl. I 1014.

18 Im 7. Senat ist RiBVerwG Dieter Kley als Berichterstatter mit dem erstinstanzlich beim BVerwG anhängigen Verfahren zu Verkehrswegeprojekten befaßt.

19 Stand: 25. 10. 1993.

10 Vom 16. 12. 1991, BGBl. I, 2174.

11 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/3477 vom 21. 10. 1992; Antrag auf Rücknahme des Gesetzentwurfs BT-Drucks. 12/4480 vom 5. 3. 1993; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr BT-Drucks. 12/5126 vom 15. 6. 1993; Antrag des Landes Hessen, BR-Drucks. vom 6. 7. 1993; Sitzung des Bundesrates vom 9. 7. 1993, S. 313 sowie BR-Drucks. 422/93 vom 9. 7. 1993.

12 BT-Drucks. 12/5000 vom 29. 6. 1993.

13 BT-Drucks. 12/5001 vom 29. 6. 1993.

14 Michael Ronellenfisch, Maßnahmegesetze zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, DÖV 1991, 771; Bernhard Stürer, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, DVBl. 1991, 1333; dies., in: Willi Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 105, 3. Aufl. 1993, S. 5, 21.

15 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege PIVereinfG.

16 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/4328 vom 11. 2. 1993; Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr BT-Drucks. 12/5284 vom 28. 6. 1993; Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, BR-Drucks. 598/93 vom 24. 9. 1993 sowie Protokoll über die Verhandlungen des Vermittlungsausschusses vom 27. 10. 1993.

fügte hinzu: »Die kurzen Klagebegründungsfristen von nur sechs Wochen setzen auch das Gericht unter Druck«. In den bisherigen Entscheidungen ist das Konzept des Beschleunigungsgesetzes, soweit es entscheidungserheblich war, vom Gericht abgesegnet worden. Die kurzen Klagebegründungsfristen seien den Klägern zumutbar. Es reiche allerdings aus, daß der konkrete Lebenssachverhalt in der Klagebegründung unverwechselbar wiedergegeben werde, was einen späteren vertiefenden Vortrag nicht ausschließe<sup>20</sup>. Außerdem stehe die Zurückweisung eines verspäteten Vorbringens im Ermessen des Gerichts (§ 87 b Abs. 3 VwGO). In der Sachsendamm-Entscheidung<sup>21</sup>, die ein Teilstück der Bundesautobahn A 100 in den Bezirken Schöneberg und Tempelhof von Berlin betraf, hat das Gericht die allgemeinen Grundsätze des Fachplanungsrechts nach § 17 Abs. 1 FStrG auch für die gerichtliche Kontrolle von Planfeststellungen nach dem VerkPBG für verbindlich erklärt. Auch enthält die Entscheidung den wichtigen Hinweis, daß das naturschutzrechtliche Gebot, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur- und Landschaft durch Eingriffe zu unterlassen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG) strikt zu beachten und nicht der Abwägung zugänglich sei<sup>22</sup>. Dasselbe gilt für das Gebot, im Falle der Unvermeidbarkeit des Eingriffs mögliche Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG). Naturschutzrechtlich gebotene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind im Rahmen der allgemeinen fachplanerischen Abwägung allerdings nur dann abwägungsbeachtlich, wenn sie die Gesamtkonzeption der Planung in Frage stellen können. Eingeschränkt hat das BVerwG den Anwendungsbereich der landesrechtlichen Verbandsklage. Diese eröffnet nicht das Recht, gegen Maßnahmen von Bundesbehörden zu klagen<sup>23</sup>. Auch verleiht die nach § 9 BNatSchG vorgeschriebene Beteiligung der obersten Landesbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege den Ländern kein klagefähiges Recht i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO<sup>24</sup>. In drei neueren Urteilen<sup>25</sup>, die Klagen eines Landkreises und mehrerer Gemeinden gegen eisenbahnrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse betrafen, erinnerte das BVerwG an die kommunalen Mitwirkungslasten: Die Eisenbahn müsse Lärmschutzmaßnahmen für noch nicht verwirklichte Wohngebiete nur vorsehen, wenn die kommunalen Planungsabsichten bei der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung hinreichend erkennbar gewesen seien<sup>26</sup>.

20 So BVerwG, Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 14.93 (Calberlah): »Die Frist des § 5 Abs. 1 VerkPBG beginnt mit Klageerhebung. Innerhalb dieser Frist muß der Kläger die ihn beschwerenden Tatsachen so konkret angeben, daß der Lebenssachverhalt, aus dem er den mit der Klage verfolgten Anspruch ableitet, unverwechselbar feststeht. Dies schließt späteren vertiefenden Vortrag nicht aus.«

21 Beschluß vom 30. 10. 1992 – 4 A 4.92 –, DVBl. 1993, 167 = NVwZ 1993, 565; vgl. dazu auch Michael Ronellenfitsch, Die Wiederinbetriebnahme von Eisenbahnstrecken, VerwArch. 1993, 537.

22 Vgl. auch BVerwG, Beschluß vom 21. 8. 1990 – 4 B 104.90 –, DVBl. 1990, 1185 = NVwZ 1991, 69 (Minimierungsgebot); Werner Hoppe, Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. 1992, 853.

23 BVerwG, Urteil vom 29. 4. 1993 – 7 A 3.92 –, DVBl. 1993, 888 = NVwZ 1993, 891.

24 So BVerwG, Urteil vom 29. 4. 1993 – 7 A 2.92 –, DVBl. 1993, 886 = NVwZ 1993, 890.

25 BVerwG, Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 6.92 – (Vorsfelde); Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 12.93 – (Sülfeld); Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 14.93 – (Calberlah).

26 So BVerwG, Urteil vom 30. 8. 1993 – 7 A 14.93 – »Im Planfeststellungsverfahren für den Ausbau einer vorhandenen Bundesbahnstrecke (hier: Hannover–Berlin) für den Schnellverkehr muß eine Gemeinde, die dadurch ihre Planungen für weitere Wohngebiete gefährdet sieht, darlegen, welche Pläne berührt sind, welchen Inhalt sie haben, in welchem Planungsstadium sie sich befinden, worin die möglichen Konflikte liegen und warum trotz Abstimmung der Bauleitplanung auf die vorgegebene Situation bauleitplanerische Mittel nicht ausreichen, die Konflikte zu lösen. Die Planfeststellungsbehörde handelt nicht abwägungsfehlerhaft, wenn sie auf den bloßen Einwand, die Verwirklichung geplanter Neubaugebiete sei in

Eher zurückhaltend bewertete *Pactow* die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG. Das Gericht habe damit vor allem im Bereich der Tatsachenaufklärung eine Aufgabe übernehmen müssen, für die es auf Dauer eigentlich nicht gerüstet sei. Auch bestehe die Gefahr, daß das BVerwG in breitem Umfang Landesrecht anwenden und gegebenenfalls dessen Vereinbarkeit auch mit Landesverfassungsrecht überprüfen müsse. Nach Einrichtung funktionierender Oberverwaltungs- und Verfassungsgerichte sei daher auch wegen deren größerer Ortsnähe und Ortskunde eine Verlängerung des VerkPBG über den 31. 12. 1995 hinaus nicht zu empfehlen.

In der *Diskussion* überwog bei allem Verständnis für die gesetzgeberischen Beschleunigungswünsche die Kritik an der handwerklichen Arbeit des Gesetzgebers. Das PIVereinfG sei ein negatives Beispiel dafür, daß bei zu großer Hektik eine solide, auch in allen Einzelheiten durchdachte Gesetzgebungsarbeit auf der Strecke bleiben könne. Zahlreiche Beiträge galten der neuen Abgrenzung von Plangenehmigung und Planfeststellung im Straßenrecht (Ministerialrat a. D. Fritz *Kastner*, Bonn; Prof. Dr. Udo *Steiner*, Regensburg). Der Anwendungsbereich der Plangenehmigung ende dort, wo in privates Eigentum enteignend eingegriffen werde und beschränke sich daher wohl in erster Linie auf unproblematische Fälle und punktuelle Maßnahmen. Dies sind auch die Erfahrungen der DEGES<sup>27</sup> mit den in den neuen Ländern inzwischen geplanten Verkehrsprojekten, über die der kaufmännisch-juristische Geschäftsführer Hans Jörg *Klofat* (Berlin) eingehend berichtete. Die Verkehrswegeplanung komme gut voran. Die Vorarbeiten für die Planfeststellungsanträge einschließlich der Umweltverträglichkeitsstudien seien für zahlreiche Projekte abgeschlossen. Vor allem die Eigentümerrecherche sei allerdings noch recht schwierig, so daß vielfach das gesetzliche Ersatzinstrumentarium in § 4 VerkPBG genutzt werden müsse.

#### Vom Meilenstein zur Mautgebühr

So konnten die dreitägigen Beratungen zwar keine fertigen Patentrezepte präsentieren, wohl aber weiterführende Wege aufzeigen, auf denen die Deutsche Einheit auch in dem so wichtigen Verkehrsbereich Wirklichkeit wird. Die Rahmenbedingungen in Speyer waren – ergänzt durch umfangreiche Materialien, die Tagungsleiter Prof. Dr. Willi *Blümel* und sein Team in bewährter Weise zusammengestellt hatten – wie immer exzellent. Und auch am Rande der Tagung boten die Kaffeepausen sowie ein abendliches Gläschen des traditionsreichen Pfälzer Forschungsweins in der Taberne der Hochschule bei aller umtriebigen Sorge um das Gelingen der Bahnstrukturreform und den Verkehrswegebau in Deutschland reichhaltige Gelegenheit zu einem intensiven Erfahrungsaustausch und zu vertiefenden Gesprächen über die Sicht des eigenen Wirkungsbereichs hinweg. Dabei wurde dem Bahnsanierer *Diirr* von manchem der versammelten Verkehrsexperten gewiß eine glückliche Hand und ebenso viel Geschick gewünscht, wie es der japanische Tagungsteilnehmer Prof. Dr. Shigetoshi *Takeuchi* bewiesen hatte, dem es beim abendlichen Empfang der Landesregierung Rheinland-Pfalz nach Art eines Zauberkünstlers auf offener Bühne gelang, unter den Augen seiner sprachlos stauenden Zuschauer ein in zwei Teile durchschnittenes Seil unzerreißbar wieder zusammenzusetzen.

Der Besuch im Rheinland-Pfälzischen Straßenmuseum von Germersheim mit einem erbaulichen Rundgang durch zwei Jahrtausende Straßengeschichte, der dem von Staatssekretär Ernst *Eggers* (Mainz) gegebenen Empfang voranging, ließ zudem weitere Erkenntnisse reifen: Der Weg vom dort ausgestellten römischen Meilenstein aus dem antiken Palatien und den jahrhundertalten Wegeöllen über ein generationsüberspannendes Sortiment an Dampfwalzen, Teemaschinen und Automobilen bis hin

Frage gestellt, eigene Ermittlungen über den Stand der Bauleitplanung nicht anstellt und die Planungen der Gemeinde in der Abwägung nicht berücksichtigt, weil sie nicht hinreichend konkret seien.« In diesem Sinne bereits grundsätzlich BVerwG, Beschluß vom 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, DVBl. 1980, 233 = BVerwGE 59, 87 (*Normenkontrolle*) sowie Urteil vom 13. 9. 1985 – 4 C 64.80 –, NVwZ 1986, 740 = BauR 1986, 59 (*Ledigenwohnheim*).

27 Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -baugesellschaft.

zu einem modernen elektronischen Feldversuch zur Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr ist selbst mit einem nostalgischen »Trabi« bei süßlich-beißendem Benzin- und Teegeruch und über holprige Pflastersteine hinweg vielleicht erheblich kürzer und wohl auch sehr viel aktueller, als es dem Zeitzeugen auf den ersten Blick scheinen will. Wenn der Verlauf der Arbeitstagung »Verkehrswegerecht im Wandel« in bewährter Form schon bald in der Schriftenreihe der Hochschule Speyer einer interessierten

Fachöffentlichkeit in gedruckter Form zur Verfügung stehen wird, so erzeugen die Beratungen auch hierdurch bleibenden Gewinn. Die Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung 1994, die vom 26. bis 28. 9. 1994 in Speyer stattfinden wird, und die nächste Jahrestagung des Arbeitsausschusses »Straßenrecht«, die für den 24. und 25. 10. 1994 terminiert ist, werden sich gewiß eines mindestens ebenso großen Interesses der eingeweihten Fachkreise erfreuen.

## RECHTSPRECHUNG

### Entscheidungen

1. Art. 48, 52 EWGV; Richtlinie 89/48/EWG vom 21. 12. 1988; Richtlinie 92/51/EWG vom 18. 6. 1992; §§ 1 ff. GfAG

Die Art. 48 und 52 EWGV sind dahin auszulegen, daß es nicht im Widerspruch zu ihnen steht, wenn ein Mitgliedstaat es einem seiner Staatsangehörigen, der Inhaber eines in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund eines Postgraduiertenstudiums verliehenen akademischen Grades ist, verbietet, diesen Grad in seinem Hoheitsgebiet ohne vorherige behördliche Genehmigung zu führen. Jedoch darf das Genehmigungsverfahren nur bezwecken, zu überprüfen, ob der aufgrund eines Postgraduiertenstudiums erworbene akademische Grad ordnungsgemäß verliehen worden ist. Das Verfahren muß leicht zugänglich sein und darf nicht von der Zahlung überhöhter Verwaltungsgebühren abhängen. Jede Entscheidung, mit der eine Genehmigung abgelehnt wird, muß gerichtlich überprüft werden können. Der Betroffene muß von den Gründen Kenntnis erlangen können, die dieser Entscheidung zugrunde liegen, und die für den Fall der Nichtbeachtung des Genehmigungsverfahrens vorgesehenen Sanktionen dürfen nicht außer Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen.

*EuGH, Urteil vom 31. 3. 1993 – Rs. C-19/92 –*

Der Kl. studierte in der Bundesrepublik Rechtswissenschaften und bestand 1986 die 1. juristische Staatsprüfung. 1988 erwarb er im Rahmen eines Postgraduiertenstudiums an der Universität E. den akademischen Grad eines »Master of Laws (LL.M.)«. Nachdem er zeitweise als wissenschaftlicher Angestellter der Universität T. gearbeitet hatte, absolvierte er in Bad.-Württ. mehrere Ausbildungsabschnitte zur Vorbereitung auf die 2. juristische Staatsprüfung.

1989 legte er dem MWK Bad.-Württ. eine Kopie der Graduierungsurkunde der Universität E. vor und bat um Bestätigung, daß der Führung dieses Grades in der Bundesrepublik nach dieser Anzeige nichts mehr entgegenstehe. Das Ministerium antwortete ihm, seinem Antrag könne nur entsprochen werden, wenn er die nach dem GfAG hierfür vorgesehene Genehmigung unter Verwendung des entsprechenden Antragsformulars und einer amtlich beglaubigten Kopie der Graduierungsurkunde förmlich beantrage. Der Kl. übersandte daraufhin eine beglaubigte Abschrift der E. Graduierungsurkunde, lehnte die Stellung eines förmlichen Genehmigungsantrags jedoch ab.

Das von ihm angerufene VG legte dem EuGH die Frage der Vereinbarkeit des GfAG mit Gemeinschaftsrecht zur Vorabentscheidung vor. Das EuGH hat die Frage wie aus dem Leitsatz ersichtlich beantwortet.

Aus den Gründen:

(15) Die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit gelten zwar nicht für auf das Gebiet eines Mitgliedstaats beschränkte Sachverhalte, der EuGH hat jedoch bereits (s. Urteile vom 7. 2. 1979 in der Rs. 115/78, Knoors, Slg.

1979, 399, Rdnr. 24, und 3. 10. 1990 in der Rs. C-61/89, Bouchoucha, Slg. 1990, I-3551, Rdnr. 13) ausgeführt, daß Art. 52 EWGV nicht dahin ausgelegt werden kann, daß die Staatsangehörigen eines bestimmten Mitgliedstaats von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen wären, wenn sie sich aufgrund der Tatsache, daß sie rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats gewohnt und dort eine nach dem Gemeinschaftsrecht anerkannte berufliche Qualifikation erworben haben, gegenüber ihrem Herkunftsmitgliedstaat in einer Lage befinden, die mit derjenigen aller anderen Personen, die in den Genuß der durch den Vertrag garantierten Rechte und Freiheiten kommen, vergleichbar ist.

(16) Diese Überlegungen gelten auch für Art. 48 EWGV. Wie der EuGH nämlich im Urteil Knoors (aaO, Rdnr. 20) ausgeführt hat, stellen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht, die durch die Art. 48 und 52 EWGV garantiert werden, im System der Gemeinschaft grundlegende Freiheiten dar, die nicht voll verwirklicht wären, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch gemacht und dank dieser Erleichterungen berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.

(17) Die gleiche Erwägung gilt aber auch für den Fall, daß ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat eine seine Grundausbildung ergänzende akademische Qualifikation erworben hat, auf die er sich nach seiner Rückkehr in sein Herkunftsland berufen will. (18) Auch wenn nämlich ein akademischer Grad, der aufgrund eines Postgraduiertenstudiums erworben worden ist, normalerweise keine Zugangsvoraussetzung für einen unselbständig oder selbständig ausgeübten Beruf ist, stellt sein Besitz doch für denjenigen, der ihn führen darf, einen Vorteil sowohl für den Zugang zu einem solchen Beruf als auch für das berufliche Fortkommen dar. (19) Ein akademischer Grad der im Ausgangsverfahren bezeichneten Art belegt den Besitz einer zusätzlichen beruflichen Qualifikation und bestätigt mithin, daß sein Inhaber für eine bestimmte Stelle geeignet ist, sowie ggf., daß er die Sprache des Landes beherrscht, in dem der Grad verliehen wurde. Insofern kann ein solcher Grad den Zugang zu einem Beruf erleichtern, indem er die Einstellungschancen seines Inhabers gegenüber den Bewerbern verbessert, die sich auf keine Qualifikation berufen können, welche die zur Besetzung der fraglichen Stelle verlangte Grundausbildung ergänzt. (20) In bestimmten Fällen kann der Besitz eines in einem anderen Staat aufgrund eines Postgraduiertenstudiums erworbenen akademischen Grades sogar eine Zu-