

L e i t s a t z
zum Urteil des Zweiten Senats
vom 3. Juli 2000
- 2 BvG 1/96 -

Die Verwaltungszuständigkeit für "Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs" im Sinne von Art. 90 Abs. 2 GG reicht jedenfalls nicht weiter als die damit korrespondierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Dies begrenzt zugleich die Weisungsbefugnis im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung.



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

über den Antrag festzustellen, dass

das Land Schleswig-Holstein dadurch gegen Artikel 85 Absatz 3 des Grundgesetzes verstößt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein sich weigert, der Weisung des Bundesministeriums für Verkehr vom 26. Juli 1995 (StB 15/38.10.00/19 SH 95) über die Abstufung der Bundesstraße B 75 zwischen Lübeck (A 226) und Bad Oldesloe (B 404) zum Ende des laufenden Rechnungsjahres in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse zu folgen,

Antragstellerin: Bundesregierung,
vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,
Krausenstraße 17-20, Berlin

- Bevollmächtigte: Prof. Dr. Konrad Redeker und Kollegen,
Mozartstraße 4-10, Bonn -

Antragsgegnerin: Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein,
vertreten durch die Ministerpräsidentin,
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, Kiel

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Waldemar Petersen und Kollegen,
Holstenstraße 37, Kiel -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,

Broß,
Osterloh,
Di Fabio

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 28. März 2000 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Der Bund-Länder-Streit betrifft die Weigerung des Landes Schleswig-Holstein, entsprechend einer Weisung des Bundes nach Art. 85 Abs. 3 GG ein Teilstück der Bundesstraße B 75 in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen. 1

I.

1. Die heutige Bundesstraße B 75 verbindet die Hansestädte Hamburg und Lübeck. Sie war vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes Reichsstraße und hat gemäß Art. 134 Abs. 4 GG in Verbindung mit § 24 Abs. 4 FStrG den Status einer Bundesstraße erhalten. 2

In den Jahren 1937/38 war dazu im Wesentlichen parallel die Autobahn Hamburg-Lübeck (A 1) als Reichsautobahn gebaut worden. Eine Veränderung der Straßenklasse der damaligen Reichsstraße hatte dies nicht zur Folge. 3

Die in Streit stehende Weisung betrifft das Teilstück der Bundesstraße B 75 zwischen Lübeck (A 226) und Bad Oldesloe (B 404). 4

2. a) In seinen "Bemerkungen 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes" äußerte der Bundesrechnungshof Zweifel daran, ob rund 3.500 Kilometer Bundesstraßen, die in unmittelbarer Nähe parallel zu Bundesautobahnen verlaufen, noch dem weiträumigen Verkehr dienen. Er forderte den Bundesminister für Verkehr auf, für 54 Teilstrecken zu prüfen, ob die Einstufung als Bundesfernstraße weiterhin gerechtfertigt sei. Gegebenenfalls sei durch Weisung eine Abstufung zu erreichen (BT-Drucks 10/6138, Nr. 16). 5

Eine daraufhin vom Bundesminister für Verkehr eingeleitete Untersuchung ergab, dass rund 1.500 Kilometer Bundesstraßen in einem mittleren Abstand von nicht mehr als fünf Kilometern parallel zu Autobahnen verliefen und mit diesen ausreichend verknüpft seien. 6

Der Bundesminister für Verkehr teilte daraufhin den obersten Straßenbaubehörden der Länder mit Schreiben vom 15. Mai 1987 mit, dass beabsichtigt sei, zunächst 1.500 Kilometer Bundesstraßen abzustufen, weil insoweit die Voraussetzungen des 7

§ 1 Abs. 1 FStrG nicht mehr vorlägen. Für weitere 1.400 Kilometer Bundesstraßen, die ebenfalls die Voraussetzungen einer Bundesfernstraße nicht mehr erfüllten, solle die Entscheidung vorerst zurückgestellt werden, da für diese Strecken Maßnahmen im Bedarfsplan vorgesehen seien oder sie im Zonenrandgebiet verliefen. Das Schreiben enthielt als Anlage ein Verzeichnis der im jeweiligen Land gelegenen Strecken sowie die Bitte, die Abstufung dieser Straßen einzuleiten und die entsprechenden Abstufungsverfügungen zu übersenden. In dieser Anlage war das hier streitige Teilstück der B 75 dem zweiten Abstufungsschritt vorbehalten, weil es im Zonenrandgebiet belegen war.

b) Nach der Wiedervereinigung kam der Bundesminister für Verkehr auf die bisher zurückgestellten Abstufungsvorhaben zurück und kündigte den Ländern mit Schreiben vom 23. März 1994 die sofortige Umsetzung seines "Abstufungskonzepts für autobahnparallele Bundesstraßen" an.

Das Landesministerium zeigte dem Bundesminister für Verkehr im Juli 1994 schriftlich seine Bereitschaft zur Abstufung verschiedener Strecken an. Es wies jedoch darauf hin, dass eine Abstufung des streitigen Abschnitts der B 75 nicht beabsichtigt sei, da die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG weiterhin erfüllt seien. Eine Abstufung wäre daher rechtswidrig.

Hierauf erwiderte der Bundesminister für Verkehr mit Schreiben vom 23. August 1994, er halte auch nach Prüfung der Argumente des Landes an seinem Abstufungsbegehren fest. Er forderte zur umgehenden Einleitung des Abstufungsverfahrens auf.

Im nachfolgenden Schriftwechsel konnten die Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Land zur Verkehrsbedeutung des streitigen Teilstücks der B 75 nicht ausgeräumt werden.

3. Mit Schreiben vom 26. Juli 1995 erteilte das Bundesministerium für Verkehr dem Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein folgende Weisung:

Ihr Schreiben vom 14. Juni 1995 enthält keine wesentlichen neuen Gesichtspunkte, die die Beibehaltung der Einstufung der B 75 als Bundesfernstraße rechtfertigen. Insbesondere ist der weiträumige Verkehr auf dieser Straße nicht - auch nicht im Sinne der von Ihnen angeführten Kriterien - von erheblicher Größenordnung und Bedeutung.

Nach Art. 85 Abs. 3 GG erteile ich Ihnen die Weisung, die Bundesstraße 75 zwischen Lübeck (A 226) und Bad Oldesloe (B 404) zum Ende des laufenden Rechnungsjahres in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen.

Das Land kam der ihm am 2. August 1995 zugestellten Weisung nicht nach und erhob gegen sie Klage zum Bundesverwaltungsgericht. Dieses legte die Sache mit Beschluss vom 6. Juni 1997 gemäß § 50 Abs. 3 VwGO dem Bundesverfassungsgericht vor (2 BvG 2/97).

II.

- Die Bundesregierung hat zuvor mit Schriftsatz vom 28. Juni 1996, beim Bundesverfassungsgericht eingegangen am Montag, dem 1. Juli 1996, beantragt festzustellen, dass das Land Schleswig-Holstein dadurch gegen Art. 85 Abs. 3 GG verstoßen habe, dass das Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein sich weigere, der Weisung des Bundesministeriums für Verkehr vom 26. Juli 1995 über die Abstufung der Bundesstraße B 75 zwischen Lübeck (A 226) und Bad Oldesloe (B 404) zum Ende des laufenden Rechnungsjahres in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse zu folgen. 16
1. Die Bundesregierung trägt im Wesentlichen vor: 18
- a) Der Streit um die Befolgung einer Weisung sei verfassungsrechtlicher Natur. Er wurzle in einem Bund und Land umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis aus Art. 90 Abs. 2 GG und könne damit Gegenstand eines Bund-Länder-Streitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG sein. 19
- Der Bund sei antragsbefugt. Die Weigerung des Landes, die Weisung zu vollziehen, verletze die dem Bund infolge Art. 85 GG zufallende Sachkompetenz. Die Abstufung einer Bundesstraße sei Gegenstand der weisungsunterworfenen Auftragsverwaltung gemäß Art. 90 Abs. 2 GG. Diese Bestimmung spreche von der Verwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs. Sie umfasse sowohl nach ihrem Wortlaut als auch nach dem historischen Hintergrund neben der Planung, dem Neu- und Umbau sowie der Wahrnehmung der Straßenbaulast auch die Maßnahmen in Bezug auf den Rechtsstatus der Straßen. 20
- b) In sachlicher Hinsicht beruft sich die Bundesregierung auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 81, 310 "Kalkar II" und BVerfGE 84, 25 "Schacht Konrad". Die dort aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine bundesaufsichtliche Weisung seien im vorliegenden Fall erfüllt. 21
- Es sei verfassungsrechtlich auch nicht geboten, im Falle einer Abstufung mit Rücksicht auf den Übergang der Straßenbaulast über den Wortlaut des § 2 Abs. 6 Satz 2 FStrG hinaus ein Einverständnis des betroffenen Landes herbeizuführen. 22
- Die Weisung selbst greife nicht in die Eigenständigkeit des Landes ein; denn sie führe nicht unmittelbar zu einer Einstufung als Landesstraße. Erst im Rahmen der Umsetzung der Weisung komme es zu einer Abstufung und Neueinstufung der Straße, mit der der Übergang der Straßenbaulast verbunden sei. Welchen Hoheitsträger die Straßenbaulast tatsächlich treffe, sei durch die Weisung nicht vorgezeichnet, sondern orientiere sich an den Vorgaben des Landesrechts. 23
2. Das Land hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 24
- Die Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit der Weisung stelle eine Streitigkeit verwaltungsrechtlicher Art dar. Zwischen Bund und Land sei im vorliegenden Fall allein die einfach-rechtlich zutreffende Klassifizierung des maßgeblichen Teilstücks der 25

B 75 im Streit. Diese Frage habe keinerlei verfassungsrechtliche Qualität.

Die Weisung verlange vom Land die Einstufung des Teilstücks als Landesstraße. Dies überschreite das Weisungsrecht des Bundes. Zweifelhaft sei bereits, ob die Abstufung nach dem Wortlaut des Art. 90 Abs. 2 GG als "Verwaltungshandeln" verstanden werden könne. Es gehe nicht um die Modalitäten der konkreten Verwaltungsführung im Einzelfall, sondern um die Anweisung zu einem Tun, das in einem einheitlichen Akt zur Aufhebung der das Weisungsrecht begründenden Auftragsverwaltung selbst und zur Übertragung des konkreten Verwaltungsobjekts auf das Land führe. Diese Maßnahme stelle keinen typischen Fall der Bundesfernstraßenverwaltung dar. 26

Problematisch sei ferner, ob die Weisung eine Bundesstraße des Fernverkehrs betreffe. Dies könne nur hinsichtlich desjenigen Teilbereichs der Weisung gelten, der die Klassifizierung als Bundesstraße aufheben wolle, nicht jedoch für die Anweisung zur Neueinstufung. Hier befasse sich die Weisung nicht mehr mit einer Bundesfernstraße, sondern mit einer nach landesstraßenrechtlichen Kriterien zu beurteilenden Straße. Angesichts der tatsächlichen Verhältnisse gehe der Einwand des Bundes, es stehe nicht notwendig fest, in wessen Baulast die Straße übergehe, ins Leere. Es komme neben der Einstufung als Bundesstraße überhaupt nur eine Einstufung als Landesstraße in Betracht. 27

3. Für das Bundesverwaltungsgericht hat sich dessen 4. Revisionsssenat geäußert. 28

Die Landesregierungen von Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unterstützen den Rechtsstandpunkt von Schleswig-Holstein. 29

B.

Das im Bund-Länder-Streitverfahren zulässig verfolgte Begehren bleibt in der Sache ohne Erfolg. 30

I.

Die Landesbehörden unterstehen bei der Ausführung von Gesetzen im Auftrage des Bundes gemäß Art. 85 Abs. 3 GG von vornherein den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde. Der Vollzug der Weisungen ist von den obersten Landesbehörden sicherzustellen, ohne dass dem ein darauf gerichtetes besonderes Verfahren vorausgehen hätte. Danach können die Länder durch eine Weisung des Bundes nur dann in ihrem Recht verletzt sein, wenn die Inanspruchnahme der Weisungsbefugnis selbst - sei es dem Grunde nach oder wegen der Art und Weise der Wahrnehmung - gegen die Verfassung verstößt. Die Länder können dagegen - vorbehaltlich äußerster Grenzen - nicht geltend machen, der Bund übe seine im Einklang mit der Verfassung in Anspruch genommene Weisungsbefugnis inhaltlich rechtswidrig aus und greife dadurch in eine eigene Sachkompetenz der Länder ein. Nach Art. 85 Abs. 3 GG kann sich die Weisung auf jede Gesetzesmaterie beziehen, die vom Land in Auftragsverwaltung auszuführen ist; hierbei erfasst die Weisungs- 31

kompetenz die gesamte Vollzugstätigkeit des Landes (vgl. BVerfGE 81, 310 <331 ff.>; 84, 25 <31>).

II.

Das Land Schleswig-Holstein war nicht verpflichtet, der Weisung des Bundes zur Abstufung des Teilstücks der Bundesstraße B 75 Folge zu leisten; denn diese findet keine Grundlage in Art. 85 Abs. 3 und Art. 90 Abs. 2 GG. 32

1. Keinen Bedenken begegnet die Weisung des Bundes allerdings in formeller Hinsicht. Sie genügt dem Gebot der Weisungsklarheit. Der Bund setzt sich mit ihr auch in Hinsicht auf das Verfahren nicht in Widerspruch zu seiner Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (hierzu BVerfGE 81, 310 <337 f.>; 84, 25 <33>). 33

2. Der Bund hat aber mit der Weisung den Bereich der in Art. 90 Abs. 2 GG geregelten Auftragsverwaltung verlassen und damit zugleich seine Befugnis aus Art. 85 Abs. 3 GG überschritten. 34

a) Die Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG umfasst die gesamte Bundesstraßenverwaltung, mithin sowohl die Hoheitsverwaltung als auch die Vermögensverwaltung der Bundesfernstraßen (vgl. hierzu etwa BVerwGE 52, 226 <228 f.>; 62, 342 <344>; siehe auch § 1 der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen vom 3. Juli 1951, Verkehrsblatt 1951, S. 230). Dazu zählen zum Beispiel die Planung des Neu- und Umbaus von Bundesfernstraßen, die Erfüllung der Straßenbaulast, die Maßnahmen in Bezug auf den Rechtsstatus, die Benutzung und den Schutz der Straßen, die Behördenorganisation sowie die Straßenaufsicht (vgl. hierzu Bartlsperger, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 90 Rn. 63). Die im vorliegenden Verfahren umstrittene Frage, ob die Abstufung einer Bundesstraße zur Landesstraße unter die in Art. 90 Abs. 2 GG geregelte Auftragsverwaltung fällt, wird in der Literatur kontrovers diskutiert (vgl. Grupp, in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl., § 2 Rn. 55; Bartlsperger, a.a.O., Rn. 26; Tschentscher, Bundesaufsicht in der Bundesauftragsverwaltung, 1992, S. 115; Krämer, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl., S. 51 f.; unklar zur Frage eines Weisungsrechtes, aber wohl ablehnend, weil eine vollständige bundesgesetzliche Rechtsgrundlage fehle: Rzepka/Reither, Bayerisches Straßen- und Wegerecht, 2. Aufl., Art. 7 Anm. IV; Fickert, Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., § 8 Rn. 31; Zimniok, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, 8. Aufl., Art. 7 Erl. 1.a). 35

b) Das Bundesverfassungsgericht hat bislang zur gegenständlichen Reichweite der Auftragsverwaltung im Fernstraßenrecht noch nicht Stellung genommen. Auch im vorliegenden Verfahren ist es nicht erforderlich, deren Umfang im Einzelnen zu bestimmen; denn nach der Systematik des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse (vgl. BVerfGE 12, 205 <229>; 15, 1 <16>; 78, 374 <386>). Die Verwaltungszuständigkeit für "Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs" im 36

Sinne von Art. 90 Abs. 2 GG reicht also jedenfalls nicht weiter als die damit korrespondierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Bereits diese Grenze ist aber durch die Weisung des Bundes überschritten. Zu den Regelungen über "Landstraßen für den Fernverkehr" im Sinne der genannten Bestimmung zählen solche über die Abstufung einer Bundesstraße in eine Straßenklasse nach Landesrecht selbst dann nicht, wenn der Bund seine Gesetzgebungskompetenz mit der Schaffung der Straßenkategorien des Bundesfernstraßengesetzes nicht voll ausgeschöpft hätte und eine weitere bundesrechtliche Kategorie der sonstigen "Landstraßen für den Fernverkehr" denkbar wäre (zum Streitstand Kodal, in: Kodal/Krämer, a.a.O., S. 37 f.). Der Bund setzt mit seiner Weisung gerade an der Nahtstelle zwischen Bundes- und Landeskompetenz an. Die Weisung zur Abstufung verlangt vom Land nicht nur die Herausnahme der Straße aus einer Klasse nach Bundesrecht, sondern zwingend zugleich die Einstufung in eine Straßenklasse nach Landesrecht. Damit greift die Weisung notwendig in den Gesetzgebungs- wie in den Verwaltungsraum des Landes über.

c) Von dieser strikten Trennung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern war bereits die ursprüngliche Fassung des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. August 1953 (BGBl I S. 903) ausgegangen. In § 2 Abs. 4 war bestimmt: 37

Die oberste Landesstraßenbaubehörde soll eine Bundesfernstraße entwidmen, wenn die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 weggefallen sind. Durch die Entwidmung wird die Bundesfernstraße entweder eingezogen (Einziehung) oder dem Träger der Straßenbaulast überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (Abstufung). 38

Die amtliche Begründung (BTDrucks 1/4248, Erl. 4 zu § 2 FStrG) führte dazu aus: 39

Der Bund hat zwar die Aufgabe, Fernstraßen zu bauen und zu unterhalten; er ist aber nicht verpflichtet, eine Straße, die die Eigenschaft einer Fernstraße verloren hat, weiterhin für den öffentlichen Gebrauch zu unterhalten. In diesem Fall hat er die Möglichkeit, die Entwidmung auszusprechen. Ist die Straße geeignet, einem geringeren Verkehrsbedürfnis zu dienen, z.B. als öffentliche Gemeindestraße, muß die Straßenbaulast von der Körperschaft übernommen werden, der diese Aufgabe nach dem öffentlichen Recht obliegt. In diesem Gesetz konnte eine Verpflichtung des Landes oder einer Gemeinde zu einer Übernahme der Straße nicht ausgesprochen werden, weil die Gesetzgebung für Straßen, die nicht Fernstraßen sind, dem Bund nicht zusteht. Es blieb nur der Weg, daß dem Bund das Recht der Entwidmung gegeben wird und es dem Land, das für die Gesetzgebung und Verwaltung der übrigen Straßen zuständig ist, überlassen bleiben muß, wer den Verkehrsweg gegebenenfalls übernimmt. Das Verfahren im einzelnen kann durch allgemeine Verwaltungsvorschriften geregelt werden. 40

3. Nach allem stehen dem Bund lediglich die Möglichkeiten offen, eine als Bundesfernstraße entbehrlich gewordene Straße in Ausübung seines Weisungsrechts zu entwidmen oder dem Land nach Vereinbarung zur Übernahme zu überlassen. 41

III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

42

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
	Di Fabio	

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2000 - 2 BvG 1/96

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2000 - 2 BvG 1/96 - Rn. (1 - 42), http://www.bverfg.de/e/gs20000703_2bvg000196.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:gs20000703.2bvg000196