

- 2 BVF 1/12 -

- 2 BVF 3/12 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
über die Anträge,**

I. festzustellen, dass die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStVAusnV) vom 19. Dezember 2011 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist.

Antragsteller: 1. A...

und weitere 213 Abgeordnete des 17. Deutschen Bundestages

- Bevollmächtigter: Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis,
Beiersdorfer Weg 42, 12589 Berlin -

- 2 BVF 1/12 -,

II. festzustellen, dass die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStVAusnV) vom 19. Dezember 2011 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist.

Antragstellerinnen: 1. Regierung des Landes Baden-Württemberg,
vertreten durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur,
Hauptstätter Straße 67, 70178 Stuttgart

2. Regierung des Landes Schleswig-Holstein,
vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr
und Technologie des Landes Schleswig-Holstein,
Düsternbrooker Weg 94, 24105 Kiel,

- Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Martin Nettesheim,

Universitätsprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität

Tübingen, Geschwister-Scholl-Platz, 72074 Tübingen -

- 2 BvF 3/12 -

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

Präsident Voßkuhle,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf

am 1. April 2014 beschlossen:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
2. Soweit die Antragstellerinnen im Verfahren 2 BvF 3/12 einen Verstoß gegen Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes rügen, wird der Antrag verworfen.
3. Die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStVAusnV) vom 19. Dezember 2011 (elektronischer Bundesanzeiger AT144 2011 V2, veröffentlicht am 21. Dezember 2011) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die Anträge im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle richten sich gegen die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStVAusnV) vom 19. Dezember 2011, die bestimmt, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen im Güterverkehr unter bestimmten Voraussetzungen länger sein dürfen als in den sonst geltenden straßenverkehrsrechtlichen Regelungen vorgesehen. 1

I.

1. Die grundsätzlich zulässigen Abmessungen von Kraftfahrzeugen sind in § 32 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) geregelt. Hiernach darf, von besonderen Regelungen für Kraftomnibusse abgesehen, ein Kraftfahrzeug oder Anhänger - ausgenommen Sattelanhänger - nicht länger als 12 m sein (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 StVZO). Für Sattelkraftfahrzeuge (Sattelzugmaschinen mit Sattelanhänger) und Fahrzeugkombinationen (Züge) gelten differenzierte, teilweise mit Anforderungen in Bezug auf Teillängen und sonstigen Voraussetzungen kombinierte zulässige Gesamtlängen, die von 15,50 m bis 18,75 m reichen (§ 32 Abs. 4 StVZO). Hinter Sattelkraftfahrzeugen darf nach § 32a Satz 3 StVZO kein Anhänger mitgeführt werden. 2

Im Unionsrecht finden sich entsprechende Höchstlängen in Anhang I Nr. 1.1., Nr. 1.6. und Nr. 4.4. der Richtlinie 96/53/EG des Rates vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr (ABI L 235 vom 17. September 1996, S. 59; geändert durch Richtlinie 2002/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Februar 2002, ABI L 67 vom 9. März 2002, S. 47).

3

2. Überschreitet ein Fahrzeug die Abmessungen des § 32 StVZO, ist in der Regel eine fahrzeugbezogene Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO und eine streckenbezogene Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO erforderlich (vgl. Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, Verkehrsrecht, 2009, VerwR, § 32 StVZO, Rn. 30; Janker, in: Burmann/Heß/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 22. Aufl. 2012, § 29 StVO, Rn. 6; Rebler, NZV 2004, S. 450 <451>; s. auch Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung <VwV-StVO> zu § 29 StVO, Rn. 79 ff.). In bestimmten Fällen kann eine Dauererlaubnis - unter Umständen für das gesamte Bundesgebiet (vgl. VwV-StVO zu § 29 StVO, Rn. 140 ff.) - erteilt werden. Die Möglichkeit von Ausnahmen ist auch in der Richtlinie 96/53/EG vorgesehen. So dürfen die Mitgliedstaaten zulassen, dass Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die auf neuen Technologien oder Konzepten beruhen und eine oder mehrere Anforderungen dieser Richtlinie nicht einhalten können, während eines Versuchszeitraums in bestimmten örtlichen Verkehrsbereichen eingesetzt werden (Art. 4 Abs. 5 RL 96/53/EG).

4

II.

1. Am 19. Dezember 2011 erließ das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKW-ÜberlStVAusnV, eBAnz AT144 2011 V2, veröffentlicht am 21. Dezember 2011; im Folgenden: Verordnung). Als Ermächtigungsgrundlagen nennt die Verordnung § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c), Nr. 2 Buchstabe a), c), k) und x), Nr. 3 einleitender Satzteil und Nr. 5a StVG jeweils in Verbindung mit § 6 Abs. 3 StVG.

5

Die Verordnung regelt, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge am Straßenverkehr teilnehmen dürfen. In der genannten Fassung lauten die Vorschriften:

6

§ 1

Anwendungsbereich

Die Verordnung regelt die Voraussetzungen, bei deren Erfüllen bestimmte Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge am Straßenverkehr abweichend von den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung und der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung teilnehmen dürfen.

§ 2

Streckennetz

(1) Der Verkehr mit Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge ist ausschließlich auf den in der Anlage festgelegten Strecken nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zulässig.

(2) Abweichend von Absatz 1 dürfen in § 3 Nummer 1 bezeichnete Sattelkraftfahrzeuge in den Ländern Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen das gesamte Streckennetz der jeweiligen Länder nutzen.

§ 3 Fahrzeuge

Die nachfolgenden Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr teilnehmen:

1. Sattelzugmaschine mit Sattelanhängen (Sattelkraftfahrzeug),
2. Sattelkraftfahrzeug mit Zentralachsanhänger,
3. Lastkraftwagen mit Untersetzachse und Sattelanhängen,
4. Sattelkraftfahrzeug mit einem weiteren Sattelanhängen,
5. Lastkraftwagen mit einem Anhänger.

§ 4 Abmessungen

(1) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nach § 3 Nummer 1, 2 und 4 dürfen abweichend von § 32 Absatz 4 Nummer 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung die höchstzulässige Gesamtlänge bis zu einer Gesamtlänge von 17,80 m und die höchstzulässige Teillänge des Sattelanhängers bis zu einer Teillänge Achse Zugsattelzapfen bis zur hinteren Begrenzung von 13,30 m überschreiten.

(2) Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nach § 3 Nummer 2 bis 4 dürfen abweichend von § 32 Absatz 4 Nummer 3 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und abweichend von § 22 Absatz 4 Satz 2 der Straßenverkehrs-Ordnung die höchstzulässige Gesamtlänge bis zu einer Gesamtlänge von 25,25 m überschreiten.

(3) Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nach § 3 Nummer 5 dürfen abweichend von § 32 Absatz 4 Nummer 3 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und abweichend von § 22 Absatz 4 Satz 2 der Straßenverkehrs-Ordnung die höchstzulässige Gesamtlänge bis zu einer Gesamtlänge von 24,00 m überschreiten.

(4) Im Rahmen der Teilnahme am Straßenverkehr dürfen abweichend von § 32a der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung hinter Kraftfahrzeugen mehr als ein Anhänger und hinter Sattelkraftfahrzeugen ein Anhänger mitgeführt werden.

§ 5 Technische Anforderungen an die eingesetzten Fahrzeuge

Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn sie mit folgenden technischen Einrichtungen ausgerüstet sind:

1. der Anhänger einer Fahrzeugkombination mit Spurhalteleuchten nach § 51 Absatz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung,
2. Luftfederung außer auf den Lenkachsen der Kraftfahrzeuge,
3. Differenzialsperre oder Antriebsschlupfregelung,
4. elektronisch gesteuertes Bremssystem (EBS nach UN/ECE Regelung Nr. 13 Änderungsserie 11; ABl. L 297/1 vom 13.11.2010, S. 183),
5. Scheibenbremsen und Retarder (Verlangsamer) im Zugfahrzeug,
6. automatische Achslastüberwachung mit sinnfälliger Anzeige der Achslasten für die Achsen mit Luftfederung oder der Gesamtmasse,
7. Spurhaltewarnsystem,
8. Elektronische Fahrdynamikregelsysteme (nach UN/ECE Regelung Nr. 13 Änderungsserie 11; ABl. L 297/1 vom 13.11.2010, S. 183),
9. automatisches Abstandsregelsystem (Abstandstempomat) oder Notbremsassistentensystem,
10. Einrichtungen für indirekte Sicht nach der Richtlinie 2003/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. November 2003 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Typgenehmigung von Einrichtungen für indirekte Sicht und von mit solchen Einrichtungen ausgestatteten Fahrzeugen sowie zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG und zur Aufhebung der Richtlinie 71/127/EWG (ABl. L 25 vom 29.1.2004, S. 1), die zuletzt durch die Richtlinie 2006/96/EG vom 20. November 2006 (ABl. L 363 vom 20.11.2006, S. 81) geändert worden ist,
11. Kamera-System am Heck des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination sowie einem zugehörigen Monitor im Blickfeld des Fahrers für die Sicht nach hinten,
12. Konturmarkierungen aus retroreflektierendem Material nach UN/ECE Regelung Nr. 48 (ABl. L 137 vom 30.5.2007, S. 1),
13. rückwärtige Kenntlichmachung durch ein Schild aus retroreflektierendem Material in Anlehnung an die UN/ECE Regelung Nr. 70 (BGBl. 1994 II S. 970) mit der Aufschrift „Lang-Lkw“ (Schriftgröße 130 mm),
14. Kontrollgerät nach den Bestimmungen des Anhangs I B der Verordnung (EWG) Nummer 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 8), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1266/2009 vom 16. Dezember 2009 (ABl. L 339 vom 22.12.2009, S. 3) geändert worden ist.

Kombinierter Verkehr

(1) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn sie im Kombinierten Verkehr einsetzbar sind.

(2) Kombiniertes Verkehr im Sinne des Absatzes 1 ist der Transport von Gütern in einer Ladeinheit (Container, Wechselbrücke, Sattelanhänger mit oder ohne Zugmaschine, Lastkraftwagen, Anhänger), die mit Geräten umgeschlagen wird, ohne das Transportgut selbst umzuschlagen, wenn der Transport auf einem Teil der Strecke mit der Eisenbahn, dem Binnen-, Küsten- oder Seeschiff und auf dem anderen Teil mit dem Kraftfahrzeug durchgeführt wird.

§ 7

Übereinstimmungsnachweis

Die Einhaltung der in den §§ 4 und 5 festgelegten Voraussetzungen sowie die Einhaltung des § 32d der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung sind durch ein Gutachten eines amtlich anerkannten Sachverständigen für den Kraftfahrzeugverkehr nachzuweisen; das Gutachten oder dessen Kopie ist während der Fahrt mitzuführen und Kontrollberechtigten auf Verlangen auszuhändigen.

§ 8

Ladung

(1) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn abweichend von § 22 Absatz 4 der Straßenverkehrs-Ordnung die Ladung nicht nach hinten hinausragt.

(2) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn keine flüssigen Massengüter in Großtanks, kein Gefahrgut, keine lebenden Tiere und keine Güter, die freischwingend befestigt sind und aufgrund ihrer Masse die Fahrstabilität beeinträchtigen, befördert werden.

§ 9

Überholen

(1) Abweichend von § 5 Absatz 1 und 2 der Straßenverkehrs-Ordnung ist das Überholen mit Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge unzulässig.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist das Überholen von Fahrzeugen und Zügen, die nicht schneller als 25 km/h fahren können oder dürfen, zulässig.

§ 10

Transportweg

Fahrzeugkombinationen mit Überlänge gemäß § 3 Nummer 2 bis 5 dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn jeweils vor Fahrtantritt sich der Fahrer davon überzeugt hat, dass keine Sperrungen und Umleitungen auf der zugelassenen Transportstrecke vorliegen, die ein Verlassen der in der Anlage festgelegten Strecken erfordern.

§ 11

Persönliche Anforderungen an die Fahrer

(1) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn deren Fahrer seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen im Besitz der Fahrerlaubnis der Klasse CE sind und über mindestens fünf Jahre Berufserfahrung im gewerblichen Straßengüter- oder Werkverkehr verfügen. Die Berufserfahrung ist durch Vorlage von Arbeitszeugnissen, Arbeitsverträgen oder sonstigen Nachweisen oder deren beglaubigte Abschriften, die während der Fahrt mitzuführen sind, nachzuweisen und Kontrollberechtigten auf Verlangen auszuhandigen.

(2) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn deren Fahrer vor dem erstmaligen Führen eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugkombination mit Überlänge an einer mindestens zweistündigen Einweisung in das eingesetzte Fahrzeug oder die eingesetzte Fahrzeugkombination durch den Hersteller oder eine von diesem beauftragte Stelle teilgenommen haben, in der insbesondere der sichere Umgang mit den besonderen Fahreigenschaften des eingesetzten Fahrzeugs oder der eingesetzten Fahrzeugkombination praktiziert wird. In der Einweisung ist zudem das Kurven- und Rückwärtsfahren besonders zu schulen. Eine Bescheinigung über die Teilnahme an der Einweisung ist mitzuführen und Kontrollberechtigten auf Verlangen auszuhandigen.

§ 12

Wissenschaftliche Begleitung

(1) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge dürfen am Straßenverkehr nur teilnehmen, wenn mit diesen an einer wissenschaftlichen Untersuchung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen teilgenommen wird.

(2) Die Teilnahme ist durch das Transportunternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Straßenwesen, Brüderstraße 53, 51427 Bergisch Gladbach, schriftlich auf dem Postwege zu bekunden. In der Bekundung sind Angaben zum Unternehmen (Sitz), zum eingesetzten Fahrzeug oder zur eingesetzten Fahrzeugkombination (Typ, Erstzulassungsdatum) und zur Strecke (Abfahrts- und Zielort) anzuzeigen.

§ 13

Inkrafttreten und Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

(2) Sie tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2016 außer Kraft.

2. Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge vom 5. Juli 2012 (eBAnz AT 11.07.2012 V1) wurde das Beförderungsverbot für gefährliche Güter in § 8 Abs. 2 LKWÜberlStVAusnV modifiziert. Außerdem wurden zusätzliche Strecken in die Anlage aufgenommen. Mit der Zweiten und Dritten Änderungsverordnung (vom 8. Februar 2013, eBAnz AT 14.02.2013 V1, bzw. vom 17. September 2013, eBAnz AT 25.09.2013 V2) sind weitere Strecken in der An-

7

lage hinzugekommen.

III.

1. Den Normenkontrollantrag im Verfahren 2 BvF 1/12 haben 214 Abgeordnete des 17. Deutschen Bundestages gestellt. Sie halten die Verordnung für verfassungswidrig, weil sie ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates erlassen worden sei, es an einer ausreichenden Ermächtigung fehle und das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG sowie die aus dem Rechtsstaatsgebot folgenden Anforderungen an Bestimmtheit und Rationalität nicht beachtet seien. 8

a) Die Verordnung sei formell verfassungswidrig, da die nach § 6 Abs. 1 StVG erforderliche Zustimmung des Bundesrates nicht eingeholt worden sei. Die Voraussetzungen des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG, wonach Rechtsverordnungen über allgemeine Ausnahmen von den auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsvorschriften nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, lägen nicht vor. 9

aa) Der Vorbehalt des Art. 80 Abs. 2 GG, der Abweichungen von dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates erlaube, dürfe nur dann genutzt werden, wenn hierfür ein sachlicher Grund, etwa in Form einer Eilbedürftigkeit der Rechtsverordnung, bestehe. Art. 80 Abs. 2 GG als Ausdruck des Bundesstaatsprinzips verfestige das im Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Zusammenwirken der Bundesorgane, indem er die Zustimmung des Bundesrates zu Rechtsverordnungen vorschreibe, die aufgrund von zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen ergingen. Dieser föderale Grundsatz könne nicht durch die Möglichkeit einer „anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung“ zulasten des Bundesrates einseitig geändert werden. Dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die „anderweitige bundesgesetzliche Regelung“ ein Zustimmungsgesetz sein müsse, entbinde nicht von der Notwendigkeit eines engen Verständnisses des Vorbehalts in Art. 80 Abs. 2 GG sowie des die Befreiung erteilenden Gesetzes. § 6 Abs. 3 StVG sei demgemäß verfassungskonform dahin auszulegen, dass von dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nur in begrenzten Ausnahmefällen abgesehen werden dürfe. Es könne allein darum gehen, das Änderungsverfahren bei einzelnen Details der straßenverkehrsrechtlichen Ausführungsverordnungen zu vereinfachen und zu beschleunigen, wenn eine entsprechende Notwendigkeit bestehe. 10

bb) Bei der Verordnung handle es sich nicht um eine Ausnahmeverordnung im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG. Es sei nicht Sinn und Zweck dieser Vorschrift, so umfassende Regelungen wie die der Verordnung von dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu befreien. Aus dem Begriff der Ausnahme ergebe sich, dass auf diesem Wege nicht die Rechtsverordnung dauerhaft geändert und damit eine neue „Regel“ statuiert werden könne. Das geschehe aber durch die Verordnung, denn indem diese das zulässige Maß für Fahrzeugkombinationen erhöhe, ändere sie die Straßenverkehrsordnung für die Dauer von fünf Jahren. Das neue Höchstmaß stelle eine Erweiterung der bisherigen Regel dar, die zur Wahrung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs weiterer Voraussetzungen bedürfe. Die Neuregelung habe 11

aufgrund ihrer Reichweite und ihres Umfangs ein ganz anderes Gewicht als eine Ausnahmegenehmigung im Einzelfall. Ihr Ausnahmecharakter ergebe sich auch nicht aus dem örtlich und zeitlich begrenzten Geltungsbereich der Rechtsverordnung. Anderenfalls könnte die Rechtsverordnung durch eine immer weitere Ausdehnung des zunächst beschränkten Geltungsbereichs schleichend am Bundesrat vorbei geändert werden. Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften regelten strenggenommen allein § 4, § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 der Verordnung. Sämtliche anderen Bestimmungen enthielten neue Regelungen, da sie nicht „abweichend von“ bestehenden Vorschriften gelten sollten. Mehrere Bestimmungen seien von den Ausnahmevorschriften gänzlich unabhängig und könnten demzufolge nicht als unselbständige Nebenregelung zu diesen gesehen werden. Dies sei etwa bei den Anforderungen an die Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen in §§ 5 und 6 LKWÜberlStVAusnV der Fall. Auch in § 10 LKWÜberlStVAusnV werde eine zusätzliche Handlungspflicht, nicht hingegen eine Ausnahme statuiert. § 11 LKWÜberlStVAusnV sehe umfassende Anforderungen an die Fahrer von überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen vor, die keine bloße Abweichung, sondern Zusatzvoraussetzungen zu den üblichen straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen darstellten. Auch die als Bedingung formulierte Pflicht zur Teilnahme an der wissenschaftlichen Untersuchung des Feldversuchs (§ 12 Abs. 1 LKWÜberlStVAusnV) lege eine eigenständige Handlungspflicht fest und sei daher von § 4 LKWÜberlStVAusnV losgelöst zu betrachten. Die Festlegungen des Streckennetzes (§ 2 LKWÜberlStVAusnV i.V.m. der Anlage) sowie der teilnahmeberechtigten Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen (§ 3 LKWÜberlStVAusnV) stellten ebenfalls selbständige Bestimmungen dar, die nicht untrennbar mit der Ausnahmeregelung des § 4 LKWÜberlStVAusnV zusammenhingen.

cc) „Allgemeine Ausnahmen“ im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG seien nur solche, die auch Gegenstand einer individuellen Ausnahmegenehmigung sein könnten. Eine individuelle Ausnahmegenehmigung könne aber nicht derart umfassende und von bestehenden Vorschriften völlig unabhängige Regelungen treffen wie sie die Verordnung vorsehe. Wenn die Sicherheit des Verkehrs derart umfassende Auflagen erfordere, wie dies hier der Fall sei, lägen die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung nicht vor. Anderenfalls könnte die Exekutive einen neuen Regelungskomplex schaffen, ohne dass dies vom Gesetzgeber vorgesehen sei. Die Begründung für die Zustimmungsfreiheit von Verordnungen über allgemeine Ausnahmen im Gesetzentwurf (BTDrucks 1/2674, S. 29) spreche deutlich dafür, dass „Ausnahmen“ auf unbedeutende und zugleich eilig zu treffende Entscheidungen zu beschränken seien. Hieraus ergebe sich die einzig sinnvolle Unterscheidung zwischen Ausnahmen und gewöhnlichen Inhaltsänderungen. Um Änderungen, die für eine Befassung des Bundesrates nicht bedeutungsvoll genug seien, handele es sich bei der Verordnung jedoch nicht. Bei der Einräumung „allgemeiner Ausnahmen“ sei zudem das öffentliche Interesse gegen das private Interesse an der Dispenserteilung abzuwägen und dabei insbesondere die Dringlichkeit der Ausnahmesituation zu prüfen. Dass dies hier geschehen sei, sei nicht ersichtlich. Zudem liefe es dem Rechtsstaatsprinzip, dem Bestimmtheitsgebot sowie dem Prinzip des Vertrauensschutzes

12

zuwider, wenn Ausnahmeverordnungen derart umfangreiche eigenständige Regelungen treffen könnten, dass für den Normbetroffenen die geltende Rechtslage nicht mehr klar erkennbar sei und zudem widersprüchliche Vorschriften nebeneinander existierten.

b) Der Verordnung fehle die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG entsprechende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG sei keine Ermächtigungsgrundlage, sondern nur eine spezielle Zuständigkeitsregelung. Die Verordnung bewege sich nicht im Rahmen der von ihr selbst als Grundlagen angegebenen Bestimmungen. Zwar sei § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c) StVG wohl als Ermächtigungsgrundlage für § 11 der Verordnung anzusehen. Nicht nachvollziehbar sei dagegen, dass offenbar § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstaben a), c), k) und x) sowie Nr. 5a StVG die gesetzlichen Grundlagen für den größten Teil der restlichen Vorschriften darstellen sollten. § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe x) StVG etwa solle nur im Einzelfall die Rechtsgrundlage für Ausnahmegenehmigungen nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO im Interesse der Verwaltungsvereinfachung bieten und ermögliche nicht allgemein Ausnahmeverordnungen. Für welche Bestimmungen § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe k) StVG eine Ermächtigung darstellen solle, sei nicht ersichtlich, denn die Verordnung regle nicht die dort genannten Gegenstände. § 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Satzteil StVG, betreffend Maßnahmen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, solle wohl die Ermächtigungsgrundlage für § 9 LKWÜberlStVAusnV und andere Vorschriften der Verordnung bieten, soweit sie dazu dienen, die von den überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen unstreitig ausgehenden potentiellen Gefahren zu begrenzen. Es stelle sich aber die Frage, ob sich auf diese Vorschrift eine Verordnung stützen könne, die die abzuwehrenden Gefahren für den Straßenverkehr selbst erst ins Spiel bringe.

13

c) Angesichts der teilweise fehlerhaften Zitierung der Ermächtigungsgrundlagen sei das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verletzt. Eine Verletzung dieses Gebots liege bei Nennung einer unzutreffenden Ermächtigungsgrundlage auch dann vor, wenn daneben die tatsächlich einschlägige Grundlage genannt sei; auch in diesem Fall werde eine effiziente eigene oder externe inhaltliche Kontrolle verhindert.

14

d) Zudem sei das Bestimmtheitsgebot verletzt. Die Ermächtigungsgrundlagen des § 6 Abs. 1 StVG ermöglichten lediglich pauschal technische und persönliche Regelungen über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, sähen aber nicht die Möglichkeit vor, einen Feldversuch mit überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen durchzuführen. Angesichts der Bedeutung der Verordnung, die einen sehr groß angelegten Feldversuch initiiere und durch die Zulassung von erheblich längeren und damit auch gefährlicheren Fahrzeugen die Grundrechte der am Straßenverkehr teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger tangiere, seien die zugrundeliegenden Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes nicht ausreichend bestimmt. Vielmehr hätte es - wie etwa beim Modellversuch „Begleitetes Fahren mit 17“ - eines das Programm des Feldversuchs vorgebenden Gesetzes bedurft.

15

e) Darüber hinaus sei die Verordnung auch inhaltlich nicht hinreichend rational und konsistent, was zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips führe. Sie stelle hohe Anforderungen an die Fahrer, die technische Ausrüstung der Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen sowie das Streckennetz, sehe aber keinerlei Konsequenzen bei deren Nichtbefolgung vor. Auch sei unklar, wer über die Teilnahme am Feldversuch allgemein zu entscheiden habe und wie die konkrete Berechtigung von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen für die Teilnahme nachzuweisen und zu prüfen sei. 16

2. Zu dem Antrag hat die Bundesregierung Stellung genommen. 17

a) Die Verordnung habe nach § 6 Abs. 3 StVG nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Die Annahme, der Vorbehalt anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung in Art. 80 Abs. 2 GG sei restriktiv zu interpretieren, finde im Grundgesetz keine Grundlage. Dieses lasse ohne materielle Voraussetzungen eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates zu, sofern der Bundesrat der gesetzlichen Ermächtigung zugestimmt habe. Dieses Zustimmungserfordernis wirke einer Umgehung des Grundsatzes des Art. 80 Abs. 2 GG effektiv entgegen. Weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte sprächen für die von den Antragstellern für notwendig erachtete einschränkende Interpretation des § 6 Abs. 3 StVG. 18

Der in § 6 Abs. 3 StVG verwendete Begriff der allgemeinen Ausnahme beinhalte auch die Kompetenz zur rechtlichen Ausgestaltung der Ausnahmeregelung. Zur Ausübung der Befugnis, allgemeine Ausnahmen von den auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Rechtsvorschriften zu regeln, stünden die in § 6 Abs. 1 StVG bezeichneten Regelungsgegenstände zur Verfügung. Beruhten die Rechtsvorschriften nicht auf § 6 Abs. 1 StVG, sondern beispielsweise auf § 6 Abs. 3a StVG, so könne sich die Bezugnahme auf § 6 Abs. 1 bis 2a StVG in § 6 Abs. 3 StVG nur auf die Ausgestaltung der Ausnahmeregelung, zum Beispiel durch Bedingungen und Auflagen, beziehen. Hieraus werde deutlich, dass § 6 Abs. 3 in Verbindung mit den Absätzen 1 bis 2a StVG die Befugnis zu einer solchen Ausgestaltung der Ausnahmeregelung umfasse. 19

Die in der Verordnung geregelten Bedingungen und Auflagen für die Inanspruchnahme der zugelassenen Ausnahmen seien durch § 6 Abs. 1 StVG gedeckt. Die rechtliche Ausgestaltung der Ausnahmeregelung entspreche auch dem Zweck des § 6 Abs. 3 StVG. Zum einen müsse das Ministerium in die Lage versetzt werden, die von ihm beabsichtigte Ausnahmeregelung durch Definition der Reichweite der Ausnahme - wie etwa in § 2 der Verordnung geschehen - zu begrenzen. Zum anderen müsse die Ausnahmeregelung wie das gesamte Straßenverkehrsrecht dem Ziel der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und der Gefahrenabwehr Rechnung tragen, wofür gegebenenfalls Bedingungen und Auflagen notwendig seien. Gründe, den Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung von allgemeinen Ausnahmeregelungen stärker zu beschränken als eine Verwaltungsbehörde bei der Ausgestaltung einer Ausnahmeregelung im Einzelfall (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 und 4 VwVfG), seien nicht ersichtlich. 20

b) Die Verordnung sei auch von den angegebenen Ermächtigungsgrundlagen gedeckt. Die Bundesregierung führt dazu im Einzelnen aus, welche der in der Verordnung genannten Ermächtigungsgrundlagen für die einzelnen Vorschriften einschlägig seien. Auch eine Verletzung des Zitiergebotes komme danach nicht in Betracht. 21

c) Die Annahme, die gesetzlichen Ermächtigungen für den Erlass der Verordnung seien nicht hinreichend bestimmt, verkenne zum einen die begrenzte Bedeutung der durch die Verordnung zugelassenen Ausnahmen; zum anderen gehe sie über § 6 Abs. 3 StVG hinweg. Wesentliche Beeinträchtigungen der Grundrechte der Verkehrsteilnehmer und der Verkehrssicherheit würden durch die Begrenzung des Streckennetzes (§ 2 LKWÜberlStVAusnV) sowie durch die detaillierte Regelung von Bedingungen und Auflagen effektiv vermieden. Auch das Rechtsstaatsprinzip sei nicht verletzt, denn es verlange nicht, dass jede Verhaltenspflicht einer effektiven isolierten Überprüfung zugänglich sein müsse. Ein Verstoß gegen die Vorgaben der Verordnung rechtfertige mindestens ordnungsbehördliches Einschreiten. Eine Entscheidung, wer über die Teilnahme am Feldversuch allgemein zu entscheiden habe, sei in der Verordnung nicht zu treffen, denn nach § 12 Abs. 2 LKWÜberlStVAusnV sei die Teilnahme lediglich anzuzeigen. 22

3. Der Präsident des Bundesgerichtshofs hat eine Stellungnahme des stellvertretenden Vorsitzenden des 4. Strafsenats übermittelt, wonach der Senat bislang nicht mit der Frage der Gültigkeit der Verordnung, wohl aber in näher bezeichneten Beschlüssen mit den Voraussetzungen und Grenzen einzelner Verordnungsermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG befasst war. Die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Äußerung des 3. Revisions senats übersandt. Dieser teilt mit, dass er mit der Frage der Gültigkeit der Verordnung bislang nicht befasst war und ist, und verweist auf näher bezeichnete Beschlüsse, in denen das Bundesverwaltungsgericht in anderem Zusammenhang mit den Voraussetzungen und Grenzen der Verordnungsermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG befasst war. 23

IV.

1. Die Regierungen der Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die den Normenkontrollantrag im Verfahren 2 BvF 3/12 gestellt haben, halten die Verordnung für verfassungswidrig, weil sie - unter anderem mangels Zustimmung des Bundesrates - den Anforderungen des Art. 80 GG, des Gesetzesvorbehalts, des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG sowie des Gebots der Unionstreue nicht genüge. Sie beantragen, die Verordnung für nichtig - hilfsweise für mit dem Grundgesetz unvereinbar - zu erklären. „Äußerst hilfsweise“ begehren sie die Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union. 24

a) Ein Verstoß gegen Art. 80 GG liege darin, dass der Bundesrat der Verordnung nicht zugestimmt habe. Bei der Zulassung von überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen handle es sich nicht um eine Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG. Ausnahmeregelungen seien nach allgemeinen methodischen Grundsätzen restriktiv auszulegen; der Versuch, eine neue, so bislang noch nicht existierende 25

Form des Straßengüterverkehrs unter die Bestimmung des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG zu fassen, widerspreche dem. Die Einführung eines Feldversuchs mit überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen etabliere ein neues, eigenständiges Verkehrskonzept in Gestalt eines Sonderregelungssystems, dessen Gestalt in wesentlichen Hinsichten vom Ordnungsgeber entworfen werde. Bestimmungen mit Ausnahmequalität im engeren Sinn seien nur § 4, § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 der Verordnung, die die Abweichung vom Normalfall ermöglichten. Die übrigen Bestimmungen unterwürfen das Verhalten der Teilnehmer an dem Feldversuch neuen und selbständigen Anforderungen. Als Ausnahmen könne man diese neuartigen Verpflichtungen auch nicht mit dem Argument bezeichnen, dass sie für andere Verkehrsteilnehmer nicht gälten, denn alle spezifischen Bestimmungen des Straßenverkehrsgesetzes bänden immer nur in ihrem jeweiligen persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich. Dass die Verordnung keinen temporären und räumlich begrenzten Feldversuch regle, zeige auch die nochmalige Erweiterung des Streckennetzes durch die Dritte Änderungsverordnung. Die Freigabe von Strecken orientiere sich an den Wünschen interessierter Transportunternehmen, nicht an den Maßstäben einer wissenschaftlich nachvollziehbaren Versuchsanordnung.

Ein restriktives Verständnis der „Ausnahme“ im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG sei auch aus inhaltlichen Gründen geboten. Auf § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG könne eine Regelung nur gestützt werden, wenn ihre Bedeutung hinter derjenigen der Regelung zurückbleibe, von der abgewichen werden solle. Zudem müsse es eine sachliche Rechtfertigung dafür geben, nicht den Grundsatz des § 6 Abs. 1 StVG zur Anwendung zu bringen. Das föderale Leitbild, das hinter Art. 80 Abs. 2 GG stehe, müsse auf die Handhabung der dem Gesetzgeber nach Art. 80 Abs. 2 GG gewährten Befugnis durchschlagen. Der Gesetzgeber habe diesem Leitbild gemäß in § 6 Abs. 1 und 3 StVG eine grundsätzliche Mitwirkung des Bundesrates vorgesehen. Diese Wertung müsse in die Interpretation des § 6 Abs. 3 StVG einfließen. Die Prüfung, ob die Verordnung einen ausreichenden Sicherheits- und Funktionalitätsstandard wahre, verlange eine hochgradig komplexe prognostische Beurteilung von Entwicklungsverläufen, die im Lichte des Leitbilds des § 6 Abs. 1 StVG und angesichts grundrechtlicher Schutzpflichten die Mitsprache der Länder erfordere. Auch berühre die Zulassung des Straßenverkehrs auf dem Gebiet der Länder eine Facette ihrer Staatlichkeit und solle daher grundsätzlich nur mit der Zustimmung des Bundesrats erfolgen. Dies habe der Ordnungsgeber auch erkannt, denn er habe den Ländern - wie § 2 Abs. 2 LKWÜberlStVAusnV zeige - grundsätzlich freigestellt, an dem Feldversuch teilzunehmen. Im Fall Baden-Württembergs sei der Ordnungsgeber dem Wunsch des Landes, nicht an dem Feldversuch teilzunehmen, allerdings nicht gefolgt. Die Ausnahme-genehmigung stelle keine Möglichkeit zur Überwindung politischen Widerstands im Bundesrat dar, mit dem hinsichtlich der Verordnung zu rechnen gewesen sei. Eine Entscheidung sei vielmehr desto eher dem Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 StVG zuzuordnen, je eher davon auszugehen sei, dass sie im Bundesrat politischen Beratungsbedarf auslöse. Besondere Umstände - insbesondere eine Dringlichkeit -, die die Annahme einer „Ausnahme“ rechtfertigen könnten, hätten nicht vorgelegen.

26

Bei den Bestimmungen der Verordnung handle es sich auch nicht um allgemeine Ausnahmen im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG. Wenn man den Begriff der „Allgemeinheit“ dahin auslege, dass der Ordnungsgeber im Wege der allgemeinen Ausnahme nur Handlungsspielräume eröffnen könne, die auch im Wege einer individuellen Ausnahmegenehmigung eröffnet werden könnten, liege dieses Merkmal nicht vor. Bei der Zulassung eines neuen Verkehrskonzepts und der Sicherung seiner Verträglichkeit gehe es nicht mehr um Bedingungen und Auflagen zur Absicherung einer Ausnahme, sondern um ein aliud; eine Parallele zu § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG trage nicht. Lege man das Merkmal „allgemein“ hingegen so aus, dass hiermit die Generalität der Ausnahme angesprochen werde, so liege keine allgemeine Ausnahme vor, weil die Verordnung keinen allgemeinen Anwendungsbereich habe. Benachteiligt würden die Unternehmen, die nicht in Ländern ansässig seien, die in § 2 Abs. 2 LKW-ÜberlStVAusnV aufgeführt seien; zudem liefen die in der Anlage aufgeführten Nebenstrecken auf die Begünstigung eines klar abgrenzbaren und damit individuellen Personenkreises hinaus.

27

Nehme man hingegen an, dass § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG eine Grundlage für die Verordnung darstelle, dann liege ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vor, denn bei der dann erforderlichen weiten Auslegung des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG genüge diese Bestimmung nicht mehr dem Bestimmtheitsanfordernis aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, das auch auf das Verfahren zu beziehen sei. Eine Verordnungsermächtigung, die es ins Ermessen des Ordnungsgebers stelle, ob und wann er den Bundesrat beteiligen wolle, sei verfassungswidrig.

28

b) Art. 80 Abs. 1 GG sei zudem deshalb verletzt, weil die Verordnung nicht ohne unzulässige Überdehnung des § 6 Abs. 1 StVG auf diese Vorschrift gestützt werden könne. Dem Straßenverkehrsgesetz liege, wie sich aus der Verwaltungsvorschrift zu § 46 StVO ergebe, ein Konzept der Verteilung des Güterverkehrs zwischen Straße, Wasser und Schiene zugrunde, das nicht durch Ausnahmeentscheidungen unterlaufen werden dürfe. Die Verwendung überlanger Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen werde aber wahrscheinlich Verlagerungseffekte begründen. Es obliege dem Gesetzgeber, nicht dem Ordnungsgeber, zu entscheiden, inwieweit dies hinzunehmen sei. Durch die räumliche Beschränkung in § 2 LKWÜberlStVAusnV werde zudem die Rechts- und Wirtschaftseinheit der Bundesrepublik zertrennt. Auch werde der in § 6 Abs. 1 StVG eröffnete Gestaltungsspielraum überschritten, wenn die Entscheidung über die für das Projekt zur Verfügung stehenden Flächen den Ländern überlassen werde. Die Entscheidung, inwieweit der Zugang zum Straßenverkehr von Verhaltensweisen „jenseits des Straßenlandes“ - wie der Teilnahme an einer wissenschaftlichen Untersuchung (§ 12 LKWÜberlStVAusnV) - abhängig gemacht werde, müsse ebenfalls der Gesetzgeber selbst treffen.

29

c) Die Verordnung laufe dem Vorbehalt des Gesetzes zuwider. Sie führe eine neue Konzeption des Transports von Gütern im Straßenverkehr ein und entscheide damit über eine gesellschaftlich gewichtige, politisch hoch umstrittene und daher wesentliche Frage. Um wesentliche Regelungen im Sinne der Wesentlichkeitsrechtspre-

30

chung des Bundesverfassungsgerichts handele es sich zudem auch angesichts der erzeugten Belastungen für Grundrechtsträger. Die Entscheidung über den Anwendungsbereich der Verordnung werde den Ländern überlassen (§ 2 LKWÜberlStV-AusnV), was von § 6 Abs. 1 StVG nicht vorgesehen sei. Darüber hinaus würden durch den Feldversuch die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, die unternehmerische Freiheit, die informationelle Selbstbestimmung, die negative Meinungsfreiheit und die allgemeine Handlungsfreiheit berührt. Eine Verletzung des Gesetzesvorbehalts liege zudem erst recht vor, wenn wesentliche Entscheidungen vom Verordnungsgeber nicht selbst getroffen, sondern an Behörden delegiert würden. Eine derartige Subdelegation liege hier vor, denn der Verordnungsgeber lege nicht selbst fest, welche Gestalt die grundrechtlich relevante wissenschaftliche Untersuchung (§ 12 LKWÜberlStVAusnV) haben solle, sondern überlasse diese Entscheidung vollständig der Bundesanstalt für Straßenwesen.

d) Art. 23 Abs. 1 GG sei verletzt, weil die Verordnung gegen Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 96/53/EG verstoße. Zwar könne im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit Unionsrecht nicht unmittelbar gerügt werden. Der in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG angelegte Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit werde aber durch den Erlass einer Rechtsverordnung, die mit Bestimmungen des Unionsrechts unvereinbar sei, verletzt. Ein Verstoß des deutschen Normgebers gegen Unionsrecht stelle daher eine Verletzung des Art. 23 GG dar. Die Sicherung der Rechtllichkeit obliege nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Art. 4 Abs. 3 EUV auch den Organen der Mitgliedstaaten. Dem entspreche es, wenn nationale Gerichte nicht ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission abwarteten, sondern bei ihrer Handhabung des Art. 267 AEUV das Gesamtinteresse an einer effektiven Durchsetzung des Rechts zum Maßstab machten. Die Verpflichtung aus Art. 267 AEUV treffe ein mitgliedstaatliches Gericht daher unabhängig von der Frage, wie sein Prüfungsmaßstab nach nationalem Recht zugeschnitten sei. Die Bestimmung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG sei interpretationsoffen genug, um die Rüge der Unionsrechtswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme im Normenkontrollverfahren zu ermöglichen.

31

Die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 5 RL 96/53/EG für eine Abweichung von den Bestimmungen der Richtlinie lägen nicht vor. Bei einem benutzbaren Streckennetz, das sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckte und über 50 % des Staatsgebietes umfasse, fehle es an der erforderlichen Beschränkung der Abweichung auf bestimmte örtliche Verkehrsbereiche. Wegen jedenfalls bestehender Zweifel an der Vereinbarkeit der Verordnung mit der Richtlinie 96/53/EG sei das Bundesverfassungsgericht, wenn es die Verordnung für mit dem Grundgesetz vereinbar erachte, zur Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union verpflichtet.

32

2. Zu dem Antrag haben die Bundesregierung und der Senat der Freien Hansestadt Bremen Stellung genommen. Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus zu der Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen geäußert.

33

a) Die Bundesregierung verweist zunächst auf ihre Stellungnahme im Verfahren 2 BvF 1/12. Darüber hinaus trägt sie vor, die Vorschrift des Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG habe keinen Bezug zu grundrechtlichen Schutzpflichten; das grundsätzliche Zustimmungserfordernis für Rechtsverordnungen auf der Grundlage des § 6 StVG ergebe sich vielmehr daraus, dass die Länder das Straßenverkehrsgesetz im Auftrag des Bundes als eigene Angelegenheit ausführten. Die Annahme eines Rangverhältnisses zwischen dem Grundsatz des Art. 80 Abs. 2 GG und dem Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung habe in Art. 80 Abs. 2 GG keine Grundlage. § 6 Abs. 3 StVG enthalte keine eigenständige Verordnungsermächtigung, sondern entbinde in den dort genannten Fällen lediglich vom Zustimmungserfordernis und beruhe nicht auf Art. 80 Abs. 1 Satz 1, sondern auf Art. 80 Abs. 2 GG. Dieser Vorschrift sei nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der möglichen Ausnahmen bestimmen müsse. Die in § 6 Abs. 1 bis Abs. 2a StVG enthaltenen Verordnungsermächtigungen implizierten die Befugnis, durch Rechtsverordnung Ausnahmen von allgemeinen Regelungen zu normieren, die auf der Grundlage dieser Ermächtigungen erlassen werden, und die Voraussetzungen solcher Ausnahmen zu bestimmen und deren Zulassung mit Auflagen zu verbinden. Die Verordnung schaffe kein neues Verkehrskonzept. Materiell unterschieden ihre Bestimmungen sich nicht von Bedingungen und Auflagen, wie sie Genehmigungen und Erlaubnissen nach §§ 29, 46 StVO beigefügt werden könnten. Die Auswirkungen des Betriebs von überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen blieben schon wegen der geringen Zahl der an dem Versuch teilnehmenden Fahrzeuge hinter den Auswirkungen der Genehmigungen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO zurück.

34

Die Abgrenzung des Streckennetzes beruhe auf sachlichen Erwägungen. § 2 Abs. 1 LKWÜberlStVAusnV basiere auf Mitteilungen der Länder über die Eignung ihres jeweiligen Streckennetzes, die sie in eigener Zuständigkeit geprüft hätten. Lediglich § 2 Abs. 2 der Verordnung beruhe auf politischen Entscheidungen der Länder. Eine allgemeine Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 3 StVG setze nicht voraus, dass sie auf dem gesamten Netz der öffentlichen Straßen in Anspruch genommen werden könne. Dass die Ausnahme faktisch nur von Personen in Anspruch genommen werden könne, die mit ihren Fahrzeugen das in § 2 LKWÜberlStVAusnV bezeichnete Straßennetz erreichten, bewirke keine Einschränkung des Anwendungsbereichs nach personenbezogenen Kriterien. Die Auffassung, nach § 6 Abs. 1 StVG dürfe die Zulassung von Ausnahmen nicht „von Verhaltensweisen jenseits des Straßenlandes“ abhängig gemacht werden, sei unzutreffend.

35

§ 12 LKWÜberlStVAusnV bewirke keinen Grundrechtseingriff. Die Erwägungen der Antragstellerinnen zum Parlamentsvorbehalt liefen auf die Forderung hinaus, der Gesetzgeber selbst müsse das Straßenverkehrsrecht im Detail regeln, denn alle Regelungen des Straßenverkehrsrechts beträfen die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Auch die Verknüpfung der Inanspruchnahme begünstigender Ausnahmen mit Bedingungen und Auflagen, die bei isolierter Betrachtung belastend wirkten, sei nicht geeignet, einen Parlamentsvorbehalt zu begründen. Könne der Ordnungsgeber iso-

36

liert belastende Verkehrsbeschränkungen normieren, so sei dies erst recht in Verknüpfung mit der Zulassung begünstigender Ausnahmen möglich.

Durch Art. 23 Abs. 1 GG werde nicht das gesamte Unionsrecht dem Grundgesetz oder dem sonstigen Bundesrecht als Prüfungsmaßstab im abstrakten Normenkontrollverfahren gleichgestellt. 37

b) Der Senat der Freien Hansestadt Bremen ist der Auffassung, die Verordnung sei wegen Verstoßes gegen Art. 80 Abs. 1 und 2 GG verfassungswidrig und damit nichtig. Zum einen sei § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG nicht hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG, denn die Befugnis zum Erlass allgemeiner Ausnahmen werde nicht eingegrenzt; das Gesetz stelle insoweit eine Blankettermächtigung aus. Das ausgefeilte Programm des § 6 Abs. 1 StVG werde von dem vollständig unbestimmten § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG unterlaufen. 38

Die Verordnung könne auch tatbestandlich nicht auf § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG gestützt werden. Eine Regelung nach § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG müsse aus bundesstaatlicher Sicht unbedeutsam und ihr Erlass dringlich sein. Diese Anforderungen würden von der Verordnung offensichtlich nicht erfüllt. Die Verordnung enthalte vielfältige neue Pflichten mit eigenständigem Charakter. Angesichts der Größe des Streckennetzes gehe es auch räumlich nicht um die Errichtung eines Ausnahmeregimes. Die Verordnung könne überdies auf § 6 Abs. 1 StVG auch deshalb nicht gestützt werden, weil sie nicht lediglich den Zugang zum Straßenverkehr zum Gegenstand habe. 39

c) Die Bundesregierung hat auf die Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen erwidert, dass die Hansestadt selbst für den Feldversuch geeignete Strecken im Autobahnnetz auf ihrem Gebiet gemeldet habe. Zudem habe sie für das nachgeordnete Straßennetz Erlaubnisse beziehungsweise Ausnahmegenehmigungen erteilt, in denen als Auflage die Teilnahme am Feldversuch enthalten sei. Die weiteren Auflagen zitierten den Katalog der Auflagen und Bedingungen der Verordnung. Damit qualifiziere die Hansestadt selbst diese Regelungen als Auflagen und Bedingungen. 40

V.

Die Antragsteller beider Verfahren haben auf mündliche Verhandlung verzichtet. Auf Bitte des Senats haben sie sowie die Bundesregierung und der Senat der Freien Hansestadt Bremen sich ergänzend zu der Frage geäußert, ob einzelne Bestimmungen der Verordnung in dem Sinne konstitutiv für das Gesamtkonzept der Verordnung sind, dass die Verordnung ohne sie keinen Bestand haben könnte. 41

B.

I.

Die Normenkontrollanträge sind im Wesentlichen zulässig. 42

Unzulässig ist der Antrag im Verfahren 2 BvF 3/12, soweit die Antragstellerinnen einen Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 GG rügen. Zwar handelt es sich bei Art. 23 Abs. 1 43

GG um eine Norm des Grundgesetzes, die im Normenkontrollverfahren Prüfungsmaßstab sein kann. Die Antragstellerinnen begründen jedoch den von ihnen angenommenen Verstoß gegen diese Norm und den aus ihr abzuleitenden Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes der Sache nach allein damit, dass die zur Prüfung gestellte Verordnung gegen Unionsrecht, nämlich gegen die Richtlinie 96/53/EG, verstoße. Mit diesem Vorbringen und der damit hilfsweise verbundenen Anregung einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union können sie nicht gehört werden. Maßstab der Prüfung von Bundesrecht, hier der Verordnung, im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist allein das Grundgesetz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 78 Satz 1 BVerfGG). Auch stellt ein möglicher Verstoß gegen Unionsrecht die Gültigkeit einer innerstaatlichen Norm nicht in Frage (vgl. BVerfGE 126, 286 <301 f.>). Für die Prüfung, ob eine innerstaatliche Norm des einfachen Rechts mit einer Bestimmung des Unionsrechts unvereinbar ist, ist das Bundesverfassungsgericht daher nicht zuständig (vgl. BVerfGE 31, 145 <174 f.>; 82, 159 <191>; 110, 141 <155>; 114, 196 <220>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, juris). Dieser Prüfungsmaßstab wird weder durch Art. 23 Abs. 1 GG und die darin zum Ausdruck gebrachte Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes erweitert (vgl. BVerfGE 110, 141 <155>; Kaiser/Schübel-Pfister, in: Emmenegger/Wiedmann, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, Berlin 2011, S. 545 <568 f.>) noch für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle dadurch modifiziert, dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Verfahren ohne Zusammenhang mit einem Verfahren vor den Fachgerichten entscheidet, in dem eine Vorlage gegebenenfalls erfolgen könnte und müsste (vgl. BVerfGE 114, 196 <220>).

II.

Die Normenkontrollanträge sind unbegründet. Die Vorschriften der Verordnung sind von den Ermächtigungsgrundlagen des § 6 Abs. 1 StVG gedeckt (1.). Die Zustimmung des Bundesrates zu der Verordnung war nicht erforderlich; ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 GG liegt daher nicht vor (2.). Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG (3.), der Parlamentsvorbehalt (4.) und das Rechtsstaatsprinzip (5.) sind nicht verletzt.

44

1. a) Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG bestimmt, dass die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz ermächtigt werden können, Rechtsverordnungen zu erlassen, und dass dabei Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Die Norm stellt damit unmittelbar Anforderungen nur an das ermächtigende Gesetz (vgl. BVerfGE 101, 1 <30>). Aus dem dahinterstehenden, im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip angelegten Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes folgt aber auch, dass eine Rechtsverordnung sich in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung halten muss. Gestattete das Grundgesetz Rechtsverordnungen, die sich nicht im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Ermächtigung halten, wären auch die Anforderungen, die Art. 80 Abs. 1 GG an das ermächtigende Gesetz stellt, sinnlos. Die Frage, ob eine Verordnung von

45

der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist, hat daher über ihre Bedeutung als Vorfrage der verfassungsrechtlichen Prüfung (vgl. BVerfGE 8, 51 <61>; 101, 1 <30>; 127, 293 <319>) hinaus verfassungsrechtliche Relevanz (vgl. BVerfGE 106, 1 <12>; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Loseblattsammlung, Stand: 39. Ergänzungslieferung Dezember 2012, § 76 Rn. 67; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 131; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 691).

b) Die Verordnung stützt sich auf § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c), Nr. 2 Buchstabe a), c), k) und x), Nr. 3 einleitender Satzteil und Nr. 5a StVG jeweils in Verbindung mit § 6 Abs. 3 StVG. Von diesen Normen sind die Vorschriften der Verordnung gedeckt. 46

aa) § 6 Abs. 3 StVG kommt als Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung nicht in Betracht. Wie sich bereits aus dem Wortlaut ergibt, handelt es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine selbständige Grundlage für den Erlass von Verordnungen, sondern um eine Verfahrensvorschrift, die regelt, dass unter anderem Ausnahmen von den auf die Absätze 1 bis 2a des § 6 StVG gestützten Vorschriften ohne Zustimmung des Bundesrates statuiert werden können. In systematischer Hinsicht bestätigt dies der Vergleich mit den Absätzen 1, 3a und 4 des § 6 StVG, die jeweils ausdrücklich zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, während in § 6 Abs. 3 StVG eine solche ausdrückliche Ermächtigung fehlt. 47

Auch Sinn und Zweck des § 6 Abs. 3 StVG sprechen nicht dafür, die Vorschrift als Verordnungsermächtigung zu verstehen. Insbesondere erschließt sich nicht, worin der Mehrwert einer selbständigen Ermächtigung zu „Ausnahmen“ liegen sollte. Sinnvoll wäre eine selbständige Ausnahmeermächtigung nur dann, wenn damit auch Ausnahmeregelungen ermöglicht werden sollten, die nicht bereits durch eine der Ermächtigungen aus dem Katalog des § 6 Abs. 1 StVG gedeckt sind. Dann aber wäre unverständlich, warum der Ordnungsgeber gerade in den Fällen, in denen er ohne Zustimmung des Bundesrates tätig wird, nicht an die Grenzen der Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG gebunden sein sollte. 48

bb) Mit Blick auf Art. 80 Abs. 1 GG, der für jede Ordnungsvorschrift eine gesetzliche Grundlage verlangt (vgl. BVerfGE 22, 330 <343>; 48, 1 <19>; 101, 1 <30>; Brenner, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 80, Rn. 78), kommt auch eine über die Reichweite der Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG hinausgehende ungeschriebene Ermächtigung zum Erlass von Ausnahmeregelungen und damit verbundenen weiteren Bestimmungen nicht in Betracht. 49

cc) Die Vorschriften der Verordnung finden in den angeführten Bestimmungen des § 6 Abs. 1 StVG (Rn. 46) ausreichende Ermächtigungsgrundlagen. 50

(1) § 1 LKWÜberlStVAusnV gibt lediglich an, was Gegenstand der nachfolgenden Verordnungsbestimmungen ist, und bedarf daher keiner Ermächtigungsgrundlage, die über die für die nachfolgenden Vorschriften erforderlichen hinausgeht. 51

(2) §§ 3 und 4 Abs. 1 bis 3 LKWÜberlStVAusnV als zentrale Normen der Verord- 52

nung bestimmen, dass die in § 3 LKWÜberlStVAusnV aufgezählten Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen von den Regelungen in § 32 Abs. 4 StVZO abweichende Gesamtlängen aufweisen dürfen.

(a) Diese Vorschriften sind, soweit sie die höchstzulässige Länge für einzelne Fahrzeuge oder Anhänger regeln, von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG gedeckt, der zu Verordnungsregelungen über Voraussetzungen für die Zulassung von Kraftfahrzeugen und deren Anhängern ermächtigt (zum Erfordernis der Zulassung s. § 1 Abs. 1 Satz 1 StVG; die Voraussetzungen und das Zulassungsverfahren regelt die Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)).

53

(b) Soweit § 4 Abs. 1 bis 3 in Verbindung mit § 3 LKWÜberlStVAusnV Höchstlängen für Fahrzeugkombinationen vorsehen - die als solche nicht der Zulassung unterliegen (vgl. dazu, dass Gegenstand von Betriebserlaubnissen beziehungsweise Genehmigungen und der nachfolgenden Zulassung das einzelne Fahrzeug ist, § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV; Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, Verkehrsrecht, § 32 StVZO, Rn. 18) - können sie als Vorschriften über den Betrieb von Fahrzeugen auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG gestützt werden. § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG ermächtigt unter anderem zu Regelungen über den Betrieb von Fahrzeugen. Dem steht nicht entgegen, dass die in dieser Vorschrift auf das Wort „Zulassung“ folgenden Aufzählungselemente jeweils nur zulassungsbezogen zu verstehen wären. Zwar könnte für eine solche Auslegung sprechen, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG nur mitteilt, die Vorschrift befasse sich mit „Art und Inhalt der Zulassung“, ohne noch andere Regelungsgegenstände zu erwähnen (BT-Drucks 14/8766, S. 58). Hierbei dürfte es sich jedoch um eine der Fülle der Teilverordnungen des § 6 Abs. 1 StVG geschuldete Verknappung der Entwurfsbegründung handeln. Nach dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG stehen die Aufzählungselemente der Vorschrift eindeutig in einem Verhältnis der Gleichordnung nebeneinander.

54

Bei den Regelungen der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV, die die Gesamtlänge von Fahrzeugkombinationen betreffen, handelt es sich auch um Vorschriften über den Betrieb von Fahrzeugen. Sind zwei zugelassene Fahrzeuge in ihrer Kombination länger, als § 32 Abs. 4 StVZO das für ihre spezielle Kombination vorsieht, ist die Fahrzeugkombination nicht vorschriftsmäßig im Sinne des § 31 Abs. 2 StVZO. Der Halter darf daher die Inbetriebnahme nicht anordnen oder zulassen.

55

(c) Den Vorschriften der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV fehlt es auch nicht an der notwendigen Schutzzweckorientierung.

56

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG müssen die auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützten Verordnungsbestimmungen auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Fahrzeuge und Fahrzeugteile und den Schutz der Verkehrsteilnehmer gerichtet sein. Es spricht nicht gegen eine solche Schutzrichtung der fahrzeugbezogenen Bestimmungen der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV, dass mit der darin vorgesehenen Heraufsetzung der zulässigen Höchstlängen das Schutzniveau

57

im Vergleich zu § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 StVZO verringert worden sein könnte. Den schutzbezogenen Anforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG genügt eine Vorschrift, wenn sie den dort genannten Schutzzwecken entspricht. Dies ist bei den fahrzeugbezogenen Bestimmungen der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV der Fall. Durch die Begrenzung der zulässigen Gesamtlänge auf bestimmte Maße dienen sie der Verkehrssicherheit und dem Schutz der Verkehrsteilnehmer. Dass sie im Vergleich zu der Rechtslage, die ohne die Ausnahmeregelung bestand, den Schutzstandard absenken, ist demgegenüber nicht entscheidend. § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG bindet den Ordnungsgeber nicht an ein einmal eingeführtes Schutzniveau; für eine eingeschränkte Zulässigkeit späterer Abänderungen dergestalt, dass fortan nur noch „strengere“ oder mindestens gleich strenge Regelungen erlassen werden dürften, bietet die Bestimmung, gleich ob es um Regel- oder um Ausnahmenvorschriften geht, keinerlei Anhaltspunkt.

In gleicher Weise wie die von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG gedeckten fahrzeugbezogenen Ordnungsbestimmungen zielen auch die für Fahrzeugkombinationen geltenden Höchstlängenvorgaben, die ihre Grundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG finden, auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und den Schutz der Verkehrsteilnehmer. An der erforderlichen Schutzzweckorientierung fehlt es daher auch dann nicht, wenn man, was nach den Gesetzesmaterialien (vgl. BT-Drucks 14/8766, S. 58) wie auch im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 55, 207 <226 f.>; 80, 1 <20 f.>; 123, 39 <78>) nahelegt, § 6 Abs. 1 Nr. 2 StVG dahin auslegt, dass die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) genannten Schutzzwecke auch für die anderen Buchstaben der Nummer 2 und somit auch für die Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG Geltung beanspruchen.

58

(3) § 4 Abs. 4 LKWÜberlStVAusnV, der bestimmt, dass abweichend von § 32a StVZO Kraftfahrzeuge mehr als einen Anhänger und Sattelkraftfahrzeuge einen Anhänger mitführen dürfen, ist ebenfalls von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG gedeckt, denn auch hierbei handelt es sich um eine Vorschrift über den Betrieb eines Fahrzeugs.

59

(4) § 2 LKWÜberlStVAusnV und die Anlage, auf die die Vorschrift verweist, legen durch Bestimmungen zu den Strecken, auf denen der Verkehr mit Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge ausschließlich zulässig ist, lediglich den Anwendungsbereich der nachfolgenden Vorschriften fest, so dass auch insoweit die dort bereits genannten Ermächtigungsgrundlagen einschlägig sind.

60

(5) § 5 LKWÜberlStVAusnV ordnet an, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nur dann am Straßenverkehr teilnehmen dürfen, wenn sie mit bestimmten technischen Einrichtungen ausgerüstet sind. Hierbei handelt es sich um eine Regelung über Beschaffenheit, Ausrüstung und Kennzeichnung von Fahrzeugen zum Schutz von Verkehrsteilnehmern, die ebenfalls auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG erlassen werden konnte.

61

(6) § 6 LKWÜberlStVAusnV ist von § 6 Abs. 1 Nr. 5a StVG gedeckt, der dazu ermächtigt, Vorschriften unter anderem über Bau, Beschaffenheit, Ausrüstung und Betrieb von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zum Schutz vor den von Fahrzeugen ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu erlassen. Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 BImSchG, auf die damit verwiesen wird (vgl. BTDrucks 7/179, S. 50), sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.

62

§ 6 LKWÜberlStVAusnV bestimmt, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge am Straßenverkehr nur teilnehmen dürfen, wenn sie im kombinierten Verkehr einsetzbar sind. Damit sollen die Verlagerung von Gütertransporten von der Straße auf den Schienen- oder Schiffsverkehr gefördert und schädliche Auswirkungen des Güterkraftverkehrs auf die Umwelt eingedämmt werden. Zwar wird dieses Schutzziel nicht durch ein zwingendes Gebot der Nutzung des kombinierten Verkehrs verfolgt, sondern lediglich durch Anforderungen an die Beschaffenheit der teilnehmenden Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen. Auch indem die Vorschrift allein dafür sorgt, dass zumindest die Möglichkeit besteht, die Module auch im kombinierten Verkehr einzusetzen, und damit technischen Hindernissen der Nutzung des kombinierten Verkehrs entgegenwirkt, trägt sie jedoch zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen bei. Angesichts der vielfältigen durch Verkehrsverlagerungen auf die Schiene reduzierbaren schädlichen Umwelteinwirkungen, die vom Straßenverkehr nach wie vor ausgehen, steht der Einordnung der Regelung als dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes dienend auch nicht entgegen, dass es sich um eine auf die Minimierung von Umwelteinwirkungen unterhalb der Schwelle von Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen zielende Vorschrift rein vorsorgenden Charakters handelt. Dass die Vorschriften über Bau, Beschaffenheit, Ausrüstung und Betrieb von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen, zu denen § 6 Abs. 1 Nr. 5a StVG ermächtigt, ihre Wirkungen nicht nur an Orten entfalten, an denen die Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen akut überschritten ist, liegt in der Natur solcher Vorschriften und kann daher nicht dazu führen, dass ihnen die dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen dienende Funktion abgesprochen wird (vgl. auch, zur Möglichkeit von Emissionswerten mit Vorsorgecharakter als zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenden Grenzwerten im Sinne des § 38 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, Knauff, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, § 38 (Stand Sept. 2011), Rn. 55; Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 38 Rn. 13, m.w.N.). § 6 Abs. 1 Nr. 5a StVG bietet allerdings keine Grundlage, um mittels Anforderungen, die die Kosten des Kraftfahrzeugverkehrs erhöhen, allgemeine verkehrspolitische Konzepte zur Stärkung des Schienenverkehrs umzusetzen (vgl. allgemein zu § 6 StVG BVerwGE 14, 202 <205>). Darum handelt es sich jedoch bei der in § 6 der Verordnung getroffenen Regelung nicht, wie sich schon daraus ergibt, dass die Bestimmung Teil einer Verordnung ist, die als Ganze den Kraftfahrzeugverkehr nicht beschränkt, sondern dessen Möglich-

63

keiten erweitert.

(7) § 7 LKWÜberlStVAusnV, der bestimmt, dass die Einhaltung der in §§ 4 und 5 LKWÜberlStVAusnV und § 32d StVZO geregelten Voraussetzungen durch ein während der Fahrt mitzuführendes Sachverständigengutachten nachzuweisen ist, ist durch die Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) StVG gedeckt. Diese Norm ermächtigt unter anderem zu Verordnungsbestimmungen über die Begutachtung von Fahrzeugen. Auch die Anordnung des Mitsichführens des Gutachtens ist noch zum Komplex der Begutachtung zu zählen. Jedenfalls ergibt sich eine diesbezügliche Ermächtigung daraus, dass der Einleitungssatz des § 6 Abs. 1 Nr. 2 StVG, der durch die nachfolgend unter den einzelnen Buchstaben aufgeführten Bestimmungen nur regelbeispielartig konkretisiert wird, zu Regelungen sowohl über die Beschaffenheit als auch über die Prüfung der Fahrzeuge ermächtigt. Unter Buchstabe d) wird dies exemplarisch dahin konkretisiert, dass unter anderem Regelungen über den Nachweis der Zulassung durch Fahrzeugdokumente erlassen werden können. Dies zeigt, dass die Ermächtigung zum Erlass von Bestimmungen über Beschaffenheit und Prüfung der Fahrzeuge vom Gesetzgeber selbst dahin verstanden und konkretisiert worden ist, dass sie auch die Regelung der zur Kontrolle notwendigen Nachweispflichten einschließt.

64

(8) § 8 LKWÜberlStVAusnV beruht auf § 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Satzteil StVG, der zu Verordnungen über Maßnahmen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen ermächtigt. Gemäß § 8 Abs. 1 LKWÜberlStVAusnV darf die Ladung bei Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nicht nach hinten hinausragen, nach § 8 Abs. 2 LKWÜberlStVAusnV dürfen - abgesehen von der Ausnahme in Satz 2 - keine Flüssigkeiten in Tanks, kein Gefahrgut, keine lebenden Tiere und keine freischwingenden Güter befördert werden.

65

Die in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG unter den einzelnen Buchstaben genannten Regelungsgegenstände sind nach dem Wortlaut der Bestimmung („unter anderem“) beispielhaft zu verstehen, so dass auch andere, dort nicht explizit aufgeführte Regelungen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung getroffen werden können (vgl. BVerfGE 26, 259 <262 f.>; 40, 371 <381 f.>; auch BVerwGE 59, 221 <229 f.>; BVerwG, Urteil vom 16. März 1994 - 11 C 48.92 -, NZV 1994, S. 374 <375>). Von der Ermächtigung darf nur zur Regelung des Straßenverkehrs und nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn und soweit schwerwiegende Gründe eine Regelung erfordern (vgl. BVerfGE 26, 259 <263>). Diese Voraussetzungen erfüllt das Verbot des Hinausragens von Ladungen indem es verhindert, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge weitere Länge durch die Ladung dazugewinnen und damit insbesondere ein Überholen durch andere Fahrzeuge mit erhöhten Gefahren verbunden ist. Auch das Verbot bestimmter Ladungen, die ungünstige Auswirkungen auf die Fahrstabilität oder den Umfang der Schäden bei einem etwaigen Unfall haben können, ist durch schwerwiegende Gründe der Verkehrssicherheit gerechtfertigt.

66

(9) Bei der Vorschrift des § 9 LKWÜberlStVAusnV, die das Überholen von Fahrzeu-

67

gen, die schneller als 25 km/h fahren können und dürfen, verbietet, handelt es sich ebenfalls um eine Maßnahme zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Satzteil StVG.

(10) Auch § 10 LKWÜberlStVAusnV, der bestimmt, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge am Straßenverkehr nur teilnehmen dürfen, wenn jeweils vor Fahrtantritt der Fahrer sich davon überzeugt hat, dass keine Sperrungen und Umleitungen auf der Strecke vorliegen, die ein Verlassen des zugelassenen Streckennetzes erfordern, ist von § 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Satzteil StVG gedeckt. Die Vorschrift dient der Sicherheit des Verkehrs und der Verhütung der über das übliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straße, indem möglichst vermieden wird, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge für sie ungeeignete Strecken benutzen und damit zu einem Hindernis und einer Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer werden oder die Straßensubstanz mehr als vertretbar in Anspruch nehmen.

68

(11) Die Vorschrift des § 11 LKWÜberlStVAusnV, die besondere Anforderungen an die Fahrer eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugkombination mit Überlänge stellt, ist von § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c) StVG gedeckt, der zu Rechtsverordnungen über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, insbesondere über die Anforderungen an die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen, die Beurteilung der Eignung durch Gutachten sowie die Feststellung und Überprüfung der Eignung durch die Fahrerlaubnisbehörde, ermächtigt.

69

(12) § 12 LKWÜberlStVAusnV, der bestimmt, dass überlange Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen am Straßenverkehr nur teilnehmen dürfen, wenn mit ihnen an einer wissenschaftlichen Untersuchung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen teilgenommen wird, kann auf § 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Halbsatz in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 5a StVG gestützt werden.

70

Mit der angegriffenen Rechtsverordnung sollen ausweislich ihrer von der Bundesregierung vorgelegten und von den Antragstellern nicht in Frage gestellten Begründung die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, in einem „Feldversuch“ die Chancen und Risiken innovativer Nutzfahrzeugkonzepte im Straßenverkehr zu evaluieren. Wesentliches Ziel sei es, zu untersuchen, ob durch den Einsatz von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge der Verkehrsträger Straße effizienter genutzt werden und ob damit ein Beitrag zur Verminderung von Emissionen geleistet werden kann. Die in § 12 der Verordnung statuierte Pflicht zur Teilnahme an der vorgesehenen wissenschaftlichen Untersuchung dient diesem Zweck, indem sie die Voraussetzungen für die Evaluation des Versuchs sicherstellt. Die Teilnahmepflicht trägt damit zwar zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 einleitender Halbsatz StVG) und zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 5a StVG) nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar insofern bei, als aus der dadurch ermöglichten Untersuchung Erkenntnisse für die Bewertung des Feldversuchs und die daran anknüpfende Entscheidung über das

71

Ob und Wie der Fortführung der versuchsweise eröffneten zusätzlichen Möglichkeiten der Teilnahme am Straßenverkehr gewonnen werden sollen. Eine in dieser Weise vermittelte Zugehörigkeit zum Gegenstand der genannten Verordnungsermächtigungen reicht jedoch aus. Dies bestätigt die Gesetzgebungsgeschichte des § 6 Abs. 1 Nr. 16 StVG, der zu Regelungen über die Beschränkung des Straßenverkehrs zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Regelungen und Maßnahmen ermächtigt. In der Begründung des zugrundeliegenden Regierungsentwurfs ist hierzu ausgeführt, diese Ermächtigung diene „allein der Klarstellung“. Bisher seien derartige Regelungen zu Versuchszwecken, die zwar von der Zielrichtung her der Verkehrssicherheit dienten, ohne dass ihre Wirksamkeit bereits feststünde, auf § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG (der damaligen Fassung) gestützt worden. Mögliche Zweifel, ob diese „mittelbare Beziehung zur Verkehrssicherheit“ das Sicherheitsmerkmal des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG erfülle, sollten durch die neue Ermächtigung gegenstandslos werden (vgl. BTDrucks 8/3150 S. 10). Die angesprochenen möglichen Zweifel wurden danach eindeutig nicht geteilt, sondern nur zur Kenntnis genommen und mit einer nicht konstitutiven, sondern rein klarstellenden Regelung beantwortet. Aus § 6 Abs. 1 Nr. 16 StVG ist demgemäß nicht etwa ein Gegenschluss dahin zu ziehen, dass eine Regelung wie § 12 LKWÜberlStVAusnV der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage nicht zugeordnet werden kann, weil die Beziehung zu deren Gegenstand durch einen Versuchszusammenhang vermittelt ist. Ein solcher Gegenschluss läge im Übrigen auch angesichts der wenig systematischen Ordnung der Ermächtigungsgrundlagen des § 6 StVG fern.

2. Die Verordnung ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen wurde. Die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 80 Abs. 2 GG war nicht erforderlich, weil die Verordnung auf der Grundlage des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen konnte. Zwar bedürfen Rechtsverordnungen zum Straßenverkehrsgesetz, das nach der Grundregel der Art. 83, 30 GG von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird, gemäß Art. 80 Abs. 2 GG grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrates. Dieses Zustimmungserfordernis steht jedoch nach Art. 80 Abs. 2 GG unter dem Vorbehalt anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, kann also durch Bundesgesetz ausgeschlossen werden. Eine solche anderweitige Regelung ist § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG, nach der Rechtsverordnungen über allgemeine Ausnahmen von den auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Rechtsvorschriften nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen; stattdessen sind vor ihrem Erlass die zuständigen obersten Landesbehörden zu hören. Die hier zur Prüfung gestellte Verordnung ist eine solche Rechtsverordnung über allgemeine Ausnahmen im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG.

a) Art. 80 Abs. 2 GG enthält keine Vorgaben, die der Einstufung der Verordnung als Ausnahmeregelung im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG entgegenstünden.

Die in Art. 80 Abs. 2 GG vorgesehene grundsätzliche Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen aufgrund zustimmungspflichtiger Gesetze dient dem Schutz der Mit-

72

73

74

wirkungsrechte des Bundesrates bei der Setzung von Rechtsnormen (vgl. BVerfGE 8, 71 <77 f.>; 114, 196 <231>). Zustimmungsrechte des Bundesrates sollen nicht durch Delegation der Rechtssetzung auf die Exekutive erlöschen (vgl. BVerfGE 24, 184 <189>; 114, 196 <231>). Eine „anderweitige bundesgesetzliche Regelung“ im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG darf demgemäß nicht in einer Weise ausgelegt werden, die dazu führt, dass der Bundesrat ohne sein Zutun Mitbestimmungsrechte verliert. Das Zustimmungserfordernis darf nur unter den Voraussetzungen entfallen, denen der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zugestimmt hat. Daraus folgt allerdings nicht mehr als das, was sich aus der Bindung an die gesetzliche Regelung (Art. 20 Abs. 3 GG) ohnehin ergibt: Die Voraussetzungen, unter denen nach der „anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung“ eine Zustimmung des Bundesrates entbehrlich ist, dürfen nicht über ihren im Wege der anerkannten Auslegungsmethoden zu ermittelnden Gehalt hinaus ausgedehnt werden.

Weitere Maßgaben für die Auslegung des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG sind Art. 80 Abs. 2 GG nicht zu entnehmen. Die Annahme, die Möglichkeit anderweitiger gesetzlicher Regelung dürfe nur genutzt werden, wenn hierfür ein besonderer sachlicher Grund bestehe, findet weder im Wortlaut des Art. 80 Abs. 2 GG eine Stütze, noch gibt der dargestellte Zweck der Vorschrift dafür etwas her. Durch die Zustimmungsbedürftigkeit „anderweitiger gesetzlicher Regelung“ im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG ist gewährleistet, dass dem Bundesrat nicht Entscheidungsmöglichkeiten ohne sein Zutun entzogen werden. Weitergehenden Schutzes durch eine im Text des Grundgesetzes nicht angelegte besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit der anderweitigen gesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG bedarf es nicht. Gegenteiliges lässt sich auch der Bezugnahme auf die sachliche Rechtfertigung des Verzichts auf die Zustimmung des Bundesrates in der Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 3 des Finanzverwaltungsgesetzes (vom 30. August 1971 <BGBl I S. 1426, 1427>) im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 2002 (BVerfGE 106, 1 <25>) nicht entnehmen; um die Auslegung des Art. 80 Abs. 2 GG ging es dort nicht.

Die von den Antragstellern befürwortete Einschränkung der Möglichkeit anderweitiger gesetzlicher Regelung ist auch aus einem hinter Art. 80 Abs. 2 GG stehenden föderalen Leitbild nicht abzuleiten. Zu dem Leitbild, von dem Art. 80 Abs. 2 GG geprägt ist, gehört ausweislich des Regelungsinhalts der Vorschrift neben der Zustimmungsbedürftigkeit der dort genannten Rechtsverordnungen gerade auch die Möglichkeit der anderweitigen gesetzlichen Regelung. Das Zustimmungserfordernis wird durch das Grundgesetz selbst eingeschränkt.

b) Anforderungen an die Auslegung des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG ergeben sich auch nicht aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese Verfassungsbestimmung gilt für Verordnungsermächtigungen. Bei § 6 Abs. 3 StVG handelt es sich dagegen um eine Verfahrensregelung.

c) Der in § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG verwendete Begriff der Ausnahme deckt die Regelungen der zur Prüfung gestellten Verordnung.

aa) Als Ausnahme wird bezeichnet, was von einer im Übrigen fortbestehenden Regel abweicht. Ob eine Regelung als Ausnahmeregelung verstanden werden kann, lässt sich daher nicht ohne Betrachtung der Regel bestimmen, von der abgewichen wird. 79

§ 6 Abs. 3, 2. Var. StVG stellt von dem sonst bestehenden Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen über allgemeine Ausnahmen „von den auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsvorschriften“ frei. Die ins Auge zu fassenden Regeln sind danach die auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Rechtsvorschriften. Inwieweit dabei als die Vorschriften, von denen als „Regel“ auszugehen ist und die durch eine Ausnahmeregelung nicht gänzlich beiseitegesetzt werden dürfen, nur einzelne Bestimmungen oder auch ganze Regelungskomplexe gelten können, muss hier nicht geklärt werden. Auch bei Anlegung des strengeren Maßstabs enthält die zur Prüfung gestellte Verordnung Ausnahmeregelungen im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG. Es handelt sich um Ausnahmen von einzelnen Vorschriften der auf dem Straßenverkehrsgesetz beruhenden Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung. 80

(1) Dies gilt zunächst für die zentralen Vorschriften der §§ 3 und 4 LKWÜberlStVAusnV. § 4 Abs. 1 bis 3 LKWÜberlStVAusnV sieht für die in § 3 LKWÜberlStVAusnV genannten Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen Höchstlängenmaße vor, die von den in § 32 Abs. 4 StVZO angeordneten abweichen. § 4 Abs. 4 LKWÜberlStVAusnV regelt, dass abweichend von § 32a StVZO hinter Kraftfahrzeugen mehr als ein Anhänger und hinter Sattelkraftfahrzeugen ein Anhänger mitgeführt werden dürfen. Dem Ausnahmecharakter dieser Vorschriften steht nicht entgegen, dass sie die Regeln, von denen abgewichen wird, vollständig beiseitesetzen. Werden allein die Bestimmungen des § 4 LKWÜberlStVAusnV in den Blick genommen, könnten sie zwar als Regelungen erscheinen, die die Längenvorschriften des § 32 Abs. 4 StVZO für die in § 3 LKWÜberlStVAusnV aufgeführten Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen vollumfänglich verdrängen; aus den weiteren Vorschriften der Verordnung ergibt sich aber deutlich, dass die - auch formell nicht etwa gestrichene, sondern fortbestehende - „Regel“ des § 32 Abs. 4 StVZO nur partiell, nämlich nur unter Voraussetzungen außer Geltung gesetzt wird, die sicherstellen, dass in der Praxis weitestgehend die Regel maßgeblich bleibt. Indem die Verordnung umfassende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Höchstlängenregelung festsetzt, wird ihr Anwendungsbereich deutlich verengt. Sie gilt lediglich für die Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, die die zahlreichen aufgeführten Voraussetzungen erfüllen, während es für alle anderen bei der Regel des § 32 Abs. 4 StVZO bleibt. Auch in räumlicher und zeitlicher Hinsicht ist der Anwendungsbereich eingeschränkt. Nach § 2 LKWÜberlStVAusnV gelten die Längenvorschriften der Verordnung nur auf bestimmten Strecken, während es für das übrige Gebiet der Bundesrepublik bei der Regel des § 32 Abs. 4 StVZO bleibt. Darüber hinaus sind die Veränderungen der zulässigen Höchstmaße bis zum 31. Dezember 2016 befristet. 81

(2) Gemäß der Eingangsbestimmung des § 1 LKWÜberlStVAusnV werden die in den zentralen Vorschriften der §§ 3 und 4 LKWÜberlStVAusnV vorgesehenen Aus- 82

nahmen durch die weiteren Ordnungsbestimmungen näher ausgestaltet. Die Verordnung stellt sich damit insgesamt als Regelung von „Ausnahmen“ dar.

(a) Der Begriff der „Rechtsverordnungen über Ausnahmen“ in § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG kann nur dahin ausgelegt werden, dass in derartigen Verordnungen auch Vorschriften enthalten sein können, die die zugelassenen Ausnahmen durch Voraussetzungen ihrer Inanspruchnahme und sonstige Randbedingungen ausgestalten. Die normativen Voraussetzungen für das Eingreifen der Ausnahme etwa sind - ganz unabhängig davon, ob sie im selben Satz oder in derselben Vorschrift geregelt sind wie die Abweichung, die den Kern der Ausnahmeregelung bildet - integraler Teil einer Ausnahmeregelung. Die Zugehörigkeit der die Abweichung näher ausgestaltenden Regelungen zu den § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG unterfallenden Ausnahmeregelungen zeigt sich besonders deutlich darin, dass es gerade diese ausgestaltenden Regelungen sind, die den Anwendungsbereich der Abweichungen im Verhältnis zu dem der „Regeln“ - hier des § 32 Abs. 4 StVZO und des § 32a StVZO - in der Weise einengen, dass von einer „Ausnahme“ im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG überhaupt gesprochen werden kann (Rn. 81).

83

Der Vergleich einer in einer Verordnung enthaltenen Ausnahme mit einer behördlichen Ausnahmegenehmigung bestätigt diese Auslegung. Für die behördliche Ausnahmegenehmigung bestimmt § 71 StVZO, dass die Genehmigung von Ausnahmen mit Auflagen verbunden werden kann, denen der Betroffene nachzukommen hat. Andere Nebenbestimmungen können - gestützt auf § 36 VwVfG - ebenfalls mit der Ausnahmegenehmigung verbunden werden (vgl. Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 41. Aufl. 2011, § 71 StVZO, Rn. 2; Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, Verkehrsrecht, Köln 2009, § 71 StVZO, Rn. 1 und 2; Rebler, SVR 2008, S. 148; Rebler/Borzym, SVR 2008, S. 133; a.A. OLG Bamberg, Beschluss vom 14. Mai 2007 - 2 Ss OWi 597/06 -, NZV 2007, S. 638 <639>). § 46 Abs. 3 Satz 1 StVO bestimmt, dass Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt und mit Nebenbestimmungen (Bedingungen, Befristungen, Auflagen) versehen werden können. Dass der Gesetzgeber davon ausging, dass zwar die behördliche Ausnahmegenehmigung Nebenbestimmungen enthalten kann, bei der Regelung von Ausnahmen in einer Verordnung funktional äquivalente Bestimmungen aber nicht enthalten sein würden, kann nicht angenommen werden. Auch würde es den Schutzzwecken des § 6 StVG widersprechen, wenn der Ordnungsgeber bei der Gewährung von Ausnahmen nicht auch zugleich „Nebenbestimmungen“ regeln könnte, um beispielsweise von den Ausnahmen ausgehende Gefahren zu vermindern.

84

(b) Art und Anzahl der in der Verordnung enthaltenen ausgestaltenden Bestimmungen stehen einer Anerkennung als Ausnahmeregelung im Sinn des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG nicht entgegen.

85

Der Einwand, an einer großen Zahl von „Nebenbestimmungen“ zeige sich, dass es sich nicht mehr um eine Ausnahme, sondern um ein Sonderregime handle, greift hier

86

nicht durch. Quantitative Abgrenzungskriterien wären nicht zuletzt deshalb sinnwidrig, weil sie dazu führen würden, dass der besonders vorsichtige Verordnungsgeber, der die geplante Abweichung besonders umsichtig beschränken möchte, auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen wäre, während die kürzere Ausnahmereverordnung des sorgloseren Verordnungsgebers ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen könnte.

Eine Grenze für die Zulässigkeit nebenbestimmungsäquivalenter Bestimmungen in einer Ausnahmereverordnung im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG ist allerdings erreicht, wenn eine Verordnung über Bestimmungen, die sich ausgestaltend auf eine Ausnahme beziehen, hinaus selbständige, hiervon unabhängige Regelungen enthält. Für die Frage, wann eine ausreichende innere Beziehung zwischen der Ausnahmereregelung und den weiteren Bestimmungen vorliegt, ist wiederum die dargestellte Parallele zu den Nebenbestimmungen zu einem Verwaltungsakt, etwa einer Ausnahme-genehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO, heranzuziehen (Rn. 84). Nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen müssen Nebenbestimmungen sachbezogen beziehungsweise sachgerecht sein (vgl. BVerwGE 36, 145 <147>). Sie sind dann zulässig, wenn sie dem Zweck des Verwaltungsaktes in der Hauptsache beziehungsweise der gesetzlichen Regelung, die für den Erlass des Verwaltungsaktes maßgeblich ist, dienen (vgl. BVerwGE 64, 285 <288>). Dass eine Nebenbestimmung irgendeinem legitimen Verwaltungs-zweck dient, reicht nicht aus (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 36, Rn. 54); sie muss ihre Rechtfertigung vielmehr in dem Zweck des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung der Materie finden (vgl. BVerwGE 51, 164 <166>; 56, 254 <261>). Nach § 36 Abs. 3 VwVfG darf eine Nebenbestimmung zudem nicht dem Zweck der Hauptregelung zuwiderlaufen.

87

Bei Übertragung dieser Anforderungen halten sich die Bestimmungen, die nach den Feststellungen zum Ausnahmecharakter der §§ 3 und 4 LKWÜberlStVAusnV hier noch zu prüfen sind, im Rahmen des Zulässigen. Die weiteren Regelungen der Verordnung gehören entweder noch zur Bestimmung des Inhalts der Ausnahmen oder sind zulässige nebenbestimmungsäquivalente Ausgestaltungen.

88

§ 2 LKWÜberlStVAusnV ist nicht als Nebenbestimmung zur Ausnahmeregelung des § 4 LKWÜberlStVAusnV zu verstehen, sondern gehört noch zur Bestimmung des Inhalts der Ausnahme. § 5 LKWÜberlStVAusnV dient durch die Normierung besonderer technischer Anforderungen dem Zweck der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und des Straßenverkehrsgesetzes, die Sicherheit des Verkehrs und der Verkehrsteilnehmer sicherzustellen; gleichzeitig schafft die Vorschrift die Voraussetzungen für die Ausnahme nach § 4 LKWÜberlStVAusnV, die der Verordnungsgeber offenbar anderenfalls als zu gefährträchtig bewertet. Dasselbe gilt für die Vorschrift über die Ladung in § 8 LKWÜberlStVAusnV und für das Überholverbot in § 9 LKWÜberlStVAusnV. § 6 LKWÜberlStVAusnV zielt auf die Vermeidung schädlicher Umweltfolgen aus dem mit der Zulassung überlanger Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen verbundenen erhöhten wirtschaftlichen Anreiz, für Transportzwecke den Straßenverkehr zu nutzen. § 7 LKWÜberlStVAusnV, nach dem die Einhaltung der in

89

§ 4 und § 5 LKWÜberlStVAusnV festgelegten Voraussetzungen durch die Einholung eines während der Fahrt mitzuführenden Sachverständigengutachtens nachzuweisen ist, hält sich ebenfalls im Rahmen zulässiger „Nebenbestimmungen“. Die Vorschrift dient der Überprüfbarkeit der Einhaltung der Längenmaße und der zusätzlichen technischen Voraussetzungen und damit der Sicherheit des Verkehrs und ist deshalb nicht als unzulässige „selbständige“ Verhaltenspflicht zu qualifizieren. Entsprechendes gilt im Hinblick auf § 10 LKWÜberlStVAusnV, der die Überprüfung der beabsichtigten Strecke vor Fahrtantritt anordnet. § 11 LKWÜberlStVAusnV stellt persönliche Anforderungen an die Fahrer von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge auf. Auch hiermit soll den aus der Ausnahme des § 4 LKWÜberlStVAusnV fließenden Gefahren begegnet werden, indem geregelt wird, dass besonders erfahrene und speziell geschulte Fahrer die entsprechenden Fahrzeuge führen. Um eine zweckentsprechende Ausgestaltung der Ausnahme handelt es sich schließlich auch bei der Regelung des § 12 LKWÜberlStVAusnV, die der Evaluation der versuchsweise eingeführten Ausnahmeregelung mit Blick auf das Ob und Wie ihrer Fortführung dient.

bb) Der Begriff der Ausnahmen im Sinn des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG ist nicht über den Wortsinn hinaus einschränkend auszulegen. 90

(1) Das Vorliegen einer Ausnahme im Sinn des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG setzt insbesondere nicht voraus, dass die Interessen desjenigen, dem eine Ausnahme gewährt wird, die Interessen an der ausnahmslosen Beibehaltung der bestehenden Regelungen überwiegen, oder dass für die betreffende Regelung eine besondere Dringlichkeit besteht. 91

Parallelen zur Auslegung des § 46 Abs. 1 und 2 StVO, der die Genehmigung von Ausnahmen von Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung regelt, sind hier nicht zu ziehen. Unabhängig von der Frage, inwieweit Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO das Vorliegen eines besonderen Ausnahmefalls voraussetzen und es hierfür auf eine Gewichtung der beteiligten Interessen ankommt (vgl. BVerwGE 104, 154 <156 f.>; BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 - 11 C 45.92 -, NZV 1994, S. 244 <245>), betreffen die diesbezüglich in der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen jedenfalls nicht den Begriff der Ausnahme; es handelt sich nicht um Voraussetzungen dafür, dass die in Rede stehende Abweichung als Ausnahme qualifiziert werden kann, sondern um Voraussetzungen dafür, dass sie bewilligt werden darf. Schon deshalb kann nicht angenommen werden, dass derartige Voraussetzungen auch bei § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG gelten sollen, der nicht Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen, sondern das Verfahren für den Erlass von Ausnahmeregelungen zum Gegenstand hat. Gegen eine derartige Übertragung sprechen auch die strukturellen Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Verordnungsermessen (vgl. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2009, § 103, Rn. 41). 92

Einschränkende inhaltliche Voraussetzungen für das Vorliegen oder die Zulässig- 93

keit einer Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG ergeben sich auch nicht aus der Gesetzgebungsgeschichte. Zwar ging nach der Entwurfsbegründung zu Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherung des Straßenverkehrs vom 19. Dezember 1952 (BGBl I S. 832), der Vorläufervorschrift des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG, der historische Gesetzgeber davon aus, dass die erfassten Ausnahmen „nicht bedeutungsvoll genug“ seien, um den Bundesrat damit zu befassen; auch müssten „die Ausnahmen häufig, um schwere wirtschaftliche Schäden zu vermeiden, schnell getroffen werden“ (BTDrucks 1/2674, S. 20). Dieses gesetzgeberische Motiv ist jedoch in gesetzliche Kriterien gerade nicht überführt worden. Im Wortlaut des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG und seiner Vorgängervorschrift hat es keinen Ausdruck gefunden, obwohl dies ohne weiteres möglich gewesen wäre und entsprechende Einschränkungen andernorts auch statuiert sind (vgl. etwa für Regelungen, nach denen das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu einer Rechtsverordnung nur bei Eilbedürftigkeit der Verordnungsregelung entfällt, § 72 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz, § 17c Abs. 3 und § 79 Abs. 1a Tierseuchengesetz). Die Erwägung, dass es sich bei den Ausnahmen „häufig“, also keineswegs immer, um Eilbedürftiges handeln werde, zeigt vielmehr, dass die Eilbedürftigkeit einer Verordnung kein notwendiges Merkmal ihres Charakters als Ausnahmeverordnung sein sollte.

(2) Der Hinweis der antragstellenden Landesregierungen auf die Komplexität der notwendigen funktionalitäts- und sicherheitsbezogenen Prüfung des Regelwerks, die im Lichte des Leitbilds des § 6 Abs. 1 StVG und angesichts grundrechtlicher Schutzpflichten die Mitsprache der Länder erfordere, ist ebenfalls nicht geeignet, eine Auslegung des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG zu begründen, nach der die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedürftig wäre. Dass der Gesetzgeber gerade mit § 6 Abs. 1 StVG das Ziel verfolgt hätte - oder hätte verfolgen müssen -, die Sachkunde der Länder zu erschließen, ist nicht ersichtlich. Diesem Ziel dient vielmehr das in § 6 Abs. 3 StVG enthaltene Erfordernis, die obersten Landesbehörden vor Erlass der Ausnahmeverordnung anzuhören. Ein Gebot, bei der Berührung grundrechtlicher Schutzpflichten die Zustimmung des Bundesrates einzuholen, ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen.

94

(3) Ebenso wenig kann der gleichfalls angeführte Gesichtspunkt einer Berührung der Staatlichkeit der Länder durch verkehrsbezogene Regelungen zu einer einschränkenden Auslegung des Begriffs der Ausnahme in § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG führen. Da Straßenverkehr in Deutschland nur auf dem Gebiet der Länder stattfinden kann, betrifft jede noch so geringfügige Ausnahme von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften notwendigerweise die Länder. Spräche bereits dies für die Notwendigkeit einer Bundesratszustimmung, müssten Ausnahmeregelungen ohne Zustimmung des Bundesrates grundsätzlich ausgeschlossen werden, was § 6 Abs. 3 StVG aber gerade nicht vorsieht.

95

(4) Ob eine Regelung besonders umstritten ist oder sein könnte, ist für die Möglichkeit ihrer Einordnung als Regelung über Ausnahmen im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG nicht maßgebend. Die - ohnehin begrenzte - Bedeutung, die diesem Gesichts-

96

punkt für die Beurteilung einer Regelung als „wesentlich“ und daher dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegend zugemessen wird (vgl. BVerfGE 108, 282 <312>), kommt ihm für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit gesetzlicher und verordnungsrechtlicher Regelungen nicht zu. Die Zuständigkeitsverteilung im Verhältnis von Legislative und Exekutive hat andere Gründe und folgt anderen Regeln als die Bestimmung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrats in Normsetzungsverfahren.

d) Bei der zur Prüfung gestellten Verordnung handelt es sich auch um eine Rechtsverordnung über „allgemeine“ Ausnahmen. Es werden für eine unbekannte Vielzahl von Fällen Regelungen getroffen, die an einen unbestimmten Personenkreis gerichtet sind (zu diesen Kriterien vgl. etwa Ruffert, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 21, Rn. 32 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 35, Rn. 121). Der Einwand, die Verordnung sei nicht allgemein, denn die Unternehmen, die nicht in Ländern ansässig seien, die in § 2 Abs. 2 LKWÜberStVAusnV aufgeführt seien, würden benachteiligt und die in der Anlage aufgeführten Nebenstrecken liefen auf die Begünstigung eines klar abgrenzbaren und damit individuellen Personenkreises hinaus, ist nicht zutreffend. Die Benutzung der in § 2 LKWÜberStVAusnV aufgeführten Strecken ist jedem erlaubt, der die übrigen Voraussetzungen der Verordnung erfüllt. Ob es der Einstufung der Verordnung als „allgemeine“ Ausnahmen regelnd entgegenstünde, wenn sie gezielt im Hinblick auf einen bestimmten Personenkreis - etwa bestimmte Unternehmen - ergangen wäre und damit einer verdeckten Einzelfallregelung nahekäme, muss nicht erörtert werden, da hierfür nichts ersichtlich ist.

97

Auch der Einwand, eine allgemeine Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Var. StVG sei nur eine solche, die auch als individuelle erteilt werden könne, was bei der Verordnung nicht der Fall sei, weil eine individuelle Regelung nicht alle vorgesehenen Nebenbestimmungen enthalten könne, greift nicht durch. Es erschließt sich bereits nicht, warum entgegen der sonstigen Praxis der Begriff der allgemeinen Regelung parallel - und nicht in Abgrenzung - zum Begriff der individuellen Regelung zu bestimmen sein sollte (vgl. zu dieser beispielsweise beim Begriff des Verwaltungsaktes relevanten Abgrenzung nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 35, Rn. 118 ff.).

98

3. Die Verordnung verstößt nicht gegen das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. Die dort verankerte Verpflichtung, in der Rechtsverordnung deren Rechtsgrundlage anzugeben, bedeutet, dass nicht nur das Gesetzeswerk, in dem sich die Ermächtigungsgrundlage findet, sondern die ermächtigende gesetzliche Einzelvorschrift in der Verordnung genannt wird (vgl. BVerfGE 24, 184 <196>; 101, 1 <42>). Eine Verordnung, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht, muss diese vollständig zitieren und bei inhaltlicher Überschneidung mehrerer Ermächtigungsgrundlagen diese gemeinsam angeben. Allerdings muss nicht zu jeder Bestimmung der Verordnung im einzelnen angegeben werden, auf welcher der Ermächtigungen sie beruht (vgl. BVerfGE 20, 283 <292>; 101, 1 <42>, Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80, Rn. 44; Pieroth, in: Jarass/Pieroth,

99

Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 80, Rn. 16; Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 80, Rn. 31). Der Ordnungsgeber wird durch die Pflicht zur Angabe der Ermächtigungsgrundlage angehalten, sich der Reichweite seiner Rechtsetzungsbefugnis zu vergewissern; Normadressaten und Gerichten wird ermöglicht, zu prüfen, ob der Ordnungsgeber bei Erlass der Norm von einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch machen wollte und ob die getroffene Regelung sich im Rahmen der Ermächtigung gehalten hat (vgl. BVerfGE 24, 184 <196>, 101, 1 <42>).

Hieran gemessen genügt die Verordnung dem Zitiergebot. Sie nennt als Ermächtigungsgrundlagen § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c), Nr. 2 Buchstabe a), c), k) und x), Nr. 3 einleitender Satzteil und Nr. 5a StVG jeweils in Verbindung mit § 6 Abs. 3 StVG. Damit sind die Ermächtigungen benannt, auf die der Ordnungsgeber sich stützen wollte und auf die die erlassenen Bestimmungen sich, wie ausgeführt (Rn. 50 ff.), stützen lassen. Auf die Frage, ob einzelne der herangezogenen Vorschriften ungeeignet sind, irgendeine der Ordnungsbestimmungen zu tragen, kommt es nicht an. Ein Zitierungsüberschuss in diesem Sinne wäre, jedenfalls wenn er wie hier allenfalls in geringem Umfang zu verzeichnen ist, unschädlich. Da es nicht erforderlich ist, jeder Ordnungsregelung die jeweilige Rechtsgrundlage ausdrücklich zuzuweisen, sondern es ausreicht, die Rechtsgrundlagen am Beginn der Verordnung gebündelt anzuführen (vgl. BVerfGE 20, 283 <292>; 101, 1 <42>), ist auch das Mitbenennen einer unzutreffenden Grundlage jedenfalls dann nicht als Verstoß gegen das Zitiergebot anzusehen, wenn die Prüfung dadurch allenfalls unwesentlich erschwert wird. Ein Fall wahlloser Überschüttung mit ungeprüften Zitierungen, der dem Sinn und Zweck des Zitiergebots zuwiderliefe, liegt offensichtlich nicht vor.

100

4. Die Verordnung verstößt nicht gegen den Parlamentsvorbehalt.

101

a) Der im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratiegebot wurzelnde Parlamentsvorbehalt gebietet, dass in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 61, 260 <275>; 80, 124 <132>; 83, 130 <142, 151 f.>, 101, 1 <34>). Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den dort verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 98, 218 <251>; stRspr).

102

b) Die Vorschriften der §§ 1 bis 12 LKWÜberlStVAusnV konnten danach als Verordnung ergehen.

103

aa) Der Parlamentsvorbehalt verlangt nicht, dass der Gesetzgeber selbst über die Abmessungen der am Straßenverkehr teilnehmenden Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen entscheidet.

104

Unter der Geltung des Straßenverkehrsgesetzes sind die zulässigen Höchstlängen

105

nie im Gesetz selbst, sondern stets in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung geregelt worden. Die zulässigen Längen wurden durch den Ordnungsgeber mehrmals geändert (vgl. etwa Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und der Straßenverkehrs-Ordnung vom 21. März 1956 (BGBl I S. 127); Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 23. April 1965 (BGBl I S. 344); Zehnte Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 1990 (BGBl I S. 1489); Dreizehnte Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 24. April 1992 (BGBl I S. 965); Sechszwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 12. August 1997 (BGBl I S. 2051)). Der Gesetzgeber hat in § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) und c) StVG vorgesehen, dass Fahrzeugzulassung und -betrieb von bestimmten Voraussetzungen etwa an Bau und Beschaffenheit abhängig gemacht werden können, um die Verkehrssicherheit zu gewährleisten und die Verkehrsteilnehmer zu schützen. Dass er das Nähere dem Ordnungsgeber überlässt, ist nicht zu beanstanden. In Anbetracht des technischen Fortschritts und damit einhergehender schneller Veränderungen von Gefahrenlagen und Möglichkeiten ihrer Vermeidung ist die Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar, dass der Ordnungsgeber eher in der Lage ist, die Anforderungen auf dem aktuellen Stand zu halten und damit allen berührten grundrechtlichen Interessen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 101, 1 <35>).

bb) Steht danach der Parlamentsvorbehalt selbst einer dauerhaften Änderung der zulässigen Längenmaße durch den Ordnungsgeber nicht entgegen, kann ein Verstoß auch nicht darin liegen, dass zunächst nur versuchsweise eine befristete Regelung getroffen wurde. 106

Mit den Vorschriften, die die Verordnung über die Heraufsetzung der Höchstlängen hinaus enthält, sind die verfassungsrechtlichen Grenzen des durch den Ordnungsgeber Regelbaren ebenfalls nicht überschritten. Auf die Frage, ob dies bereits daraus folgt, dass es sich bei diesen Vorschriften nur um die Ausgestaltung der Ausnahmen von den sonst geltenden, zulässigerweise auf der Ebene des Ordnungsrechts geänderten Längenmaßen handelt, kommt es dabei nicht an. Jedenfalls sind keine Gründe ersichtlich, die ausgestaltenden Regelungen der Verordnung, die von den Ermächtigungsgrundlagen des § 6 Abs. 1 StVG gedeckt sind, als derart wesentlich anzusehen, dass sie abweichend vom im Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 StVG sonst üblichen und akzeptierten Verfahren durch den Gesetzgeber hätten getroffen werden müssen. Insbesondere kann sich ein solches Erfordernis nicht aus ihrem Zusammenhang mit der - ihrerseits ordnungsrechtlicher Regelung zugänglichen - Heraufsetzung der zulässigen Höchstlängen ergeben. Entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen im Verfahren 2 BvF 3/12 lassen sich auch weder aus den grundrechtseingreifenden Regelungselementen der Verordnung noch daraus, dass der Gesetzgeber in § 6e StVG eine ausdrückliche und ins Einzelne gehende Verordnungsermächtigung zum Erlass von Vorschriften zur Senkung des Unfallrisikos junger Fähranfänger geschaffen hat, Rückschlüsse auf die Notwendigkeit detaillierterer 107

ausdrücklicher Entscheidungen des Gesetzgebers auch in Bezug auf die vorliegende Materie - namentlich in Bezug auf die in § 12 LKWÜberlStVAusnV geregelte Pflicht zur Teilnahme an einer wissenschaftlichen Untersuchung - ziehen. Zwar trifft es zu, dass eine grundrechtseingreifende Qualität von Verhaltensmaßgaben, an die die Möglichkeit der Nutzung überlanger Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen geknüpft wird, nicht dadurch ausgeschlossen oder rechtlich belanglos wird, dass die Eröffnung dieser Möglichkeit im Ganzen die Freiheitsspielräume der Verkehrsteilnehmer erweitert. Auch soweit die Bestimmungen der Verordnung grundrechtseingreifenden Charakter haben, folgt daraus jedoch nicht, dass sie im Detail vom Gesetzgeber vorgezeichnet sein müssten. Vielmehr reicht es aus, wenn die jeweilige gesetzliche Verordnungsermächtigung den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügt. Dies ist hier der Fall. Insbesondere fehlt es den Ermächtigungsgrundlagen für § 12 LKWÜberlStVAusnV nicht deshalb an der notwendigen Bestimmtheit, weil sie auch Regelungen ermöglichen, die dem gesetzlich vorgegebenen Regelungszweck vermittelt über einen Erprobungszusammenhang dienen (vgl. Rn. 71). Aus der bloßen Existenz der angeführten einfachgesetzlichen Bestimmung des § 6e StVG lassen sich Schlüsse für die Bestimmung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts nicht ziehen.

cc) Der Einwand, eine gesetzgeberische Entscheidung sei geboten, weil durch die Begrenzung des Streckennetzes, in dem der Verkehr mit überlangen Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen zulässig ist (§ 2 LKWÜberlStVAusnV), die Rechts- und Wirtschaftseinheit der Bundesrepublik zertrennt werde, greift nicht durch. Auf den Gesichtspunkt der Rechts- und Wirtschaftseinheit kommt es, unter anderem auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, für die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnis im Verhältnis zwischen Bund und Ländern an (Art. 72 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Die Übertragung dieses Gesichtspunkts auf die Frage der Verteilung von Normsetzungsbefugnissen des Bundes im Verhältnis zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber erscheint schon deshalb nicht naheliegend, weil mit der Annahme, eine bundesrechtliche Regelung laufe den Erfordernissen der Rechts- und Wirtschaftseinheit zuwider, bereits die Bundeskompetenz für den Erlass einer derartigen Regelung in Abrede gestellt wäre. Auf die weitere Frage nach der Organkompetenz innerhalb des Bundes käme es dann nicht mehr an. Unabhängig davon kann von einer Beeinträchtigung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (vgl. BVerfGE 106, 62 <145 ff.>; 111, 226 <254>; 112, 226 <248 f.>; 125, 141 <155>) durch § 2 LKWÜberlStVAusnV aber auch keine Rede sein. Beschränkungen der Befahrbarkeit von Verkehrswegen auf dafür geeignete Fahrzeuge und die sich daraus für die jeweiligen Fahrzeuge ergebende Beschränkung in der Freiheit der Streckennutzung stellen keine solche Beeinträchtigung dar. Auch soweit § 2 LKWÜberlStVAusnV zwischen den Ländern Unterschiede macht, die sich einer Erklärung durch Eignungsgesichtspunkte entziehen, fehlt es an einer Beeinträchtigung der Rechts- und Wirtschaftseinheit jedenfalls wegen des Ausnahmecharakters der Verordnung.

108

dd) Einer gesetzgeberischen Entscheidung bedurfte es auch nicht deshalb, weil

109

durch die Einführung längerer Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen ein dem Straßenverkehrsgesetz zugrundeliegendes Konzept der Verteilung des Güterverkehrs zwischen Straße, Wasser und Schiene geändert worden wäre. Ein gesetzgeberisches Konzept der Verkehrsstromverteilung, dem die Verordnung zuwiderliefe, kann weder § 6 StVG noch anderen Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes oder gar der von den antragstellenden Landesregierungen in diesem Zusammenhang angeführten Verwaltungsvorschrift zu § 46 StVO entnommen werden. Das Straßenverkehrsgesetz legt in § 6 StVG die Entscheidung über die Länge von Fahrzeugen gerade in die Hände des Ordnungsgebers.

5. Die Verordnung verstößt nicht dadurch gegen das Rechtsstaatsprinzip, dass sie widersprüchliche Regelungen (vgl. BVerfGE 1, 14 <45>; 25, 216 <227>; 98, 106, <118 f.>; 108, 169 <182>) enthielte. Insbesondere liegt kein Widerspruch darin, dass sie Anforderungen an Fahrer und technische Ausstattung stellt, aber nicht ausdrücklich Konsequenzen für deren Nichtbeachtung festlegt. Unabhängig von der Frage, ob in der Rechtsfolgenlosigkeit der Verletzung rechtsnormativ statuerter Verhaltenspflichten eine rechtsstaatswidrige Widersprüchlichkeit zu sehen wäre, ist jedenfalls eine solche Folgenlosigkeit hier nicht ersichtlich. Die Anforderungen der Verordnung an die technische Ausstattung der Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen mit Überlänge und die Qualifikation ihrer Fahrer (§§ 5 und 11 LKWÜberlStVAusnV) sind als Voraussetzungen für die zulässige Teilnahme solcher Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen am Straßenverkehr formuliert. Bei Nichtbeachtung griffe daher der Dispens von den Längenvorgaben des § 32 StVZO nicht ein, so dass mindestens ein Verstoß gegen die Längenvorgaben des § 32 StVZO und damit eine Ordnungswidrigkeit nach § 69a Abs. 3 Nr. 2 StVZO in Verbindung mit § 24 StVG vorläge. Darin, dass die Verordnung nicht bestimmt, wer über die Teilnahme am Feldversuch zu entscheiden hat und wie hierbei die konkrete Berechtigung von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen für die Teilnahme nachzuweisen und zu prüfen ist, zeigt sich kein Widerspruch, sondern ein Ordnungskonzept, das eine solche präventive Kontrolle nicht vorsieht.

110

6. Verstöße gegen weitere Verfassungsbestimmungen, deren Prüfung die umfassende Prüfungskompetenz im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle eröffnet, sind nicht ersichtlich.

111

III.

Für eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union geben die Anträge keinen Anlass. Eine Vorlage ist nur dann zulässig und geboten, wenn es auf die Auslegung oder Wirksamkeit des Unionsrechts ankommt (vgl. BVerfGE 125, 260 <308>). Das ist angesichts des Prüfungsmaßstabes für das vorliegende Verfahren (s.o. Rn. 43) nicht der Fall.

112

Voßkuhle

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 1. April 2014 -
2 BvF 1/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12 -
Rn. (1 - 112), http://www.bverfg.de/e/fs20140401_2bvf000112.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2014:fs20140401.2bvf000112