

Die neue Bundesfernstraßenverwaltung – autonomes Fahren

Bericht über die Tagung der Straßenrechtler 2019 in Bonn

Von Rechtsanwalt FAnwVR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Die Beratungen des 65. Forschungsseminars der Straßenrechtler in Bonn, die unter Leitung von Prof. Dr. Wolfgang Durner am 16. und 17.09.2019 im Universitätsclub Bonn stattfanden, standen ganz im Zeichen der immer noch aktuellen neuen Bundesfernstraßenverwaltung. Zugleich zog das autonome Fahren das Interesse der am Rheinufer versammelten Straßenrechtler auf sich.

1. Die neuen Rechtsgrundlagen der Bundesfernstraßenverwaltung

Wie bereits in den Vorjahren stieß auch bei dem diesjährigen Treffen der Straßenrechtler die Abschaffung der bisherigen Auftragsverwaltung für die Autobahnen auf ein lebhaftes Interesse.¹ Die Fernstraßenverwaltung ist im Umbruch. Was bisher bei Autobahnen und Bundesstraßen als Modell einer Auftragsverwaltung daherkam, ist vor allem für die Autobahnen aber auch eine Reihe von Bundesstraßen bald Geschichte. Durch die Änderung von Art. 90 und 143e GG, ein Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wird die Straßenbauverwaltung in den Bereichen Bund und Länder ab dem Jahre 2020 kräftig umgepflegt.

Mit der Änderung des GG bleibt der Bund Eigentümer der Bundesfernstraßen. Die Bundesautobahnen gehen spätestens Ende 2020 von einer Auftragsverwaltung durch die Länder in eine Bundesverwaltung über. Der Bund bedient sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts, die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes steht.

Mit dem Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz (FStrBAG) wird im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) mit dem Fernstraßen-Bundesamt (FBA) eine neue Bundesoberbehörde gegründet, als deren Sitz auf Vorschlag des BMVI durch die Bundesregierung Leipzig bestimmt worden ist. Darüber hinaus gibt es drei weitere Standorte in Bonn, Hannover und Gießen. Der Kabinettsbeschluss sieht grundsätzlich noch einen weiteren Standort des FBA vor. Das FBA sucht u.a. Verwaltungsleute, Ingenieurinnen und Ingenieure, Juristinnen und Juristen, sowie Betriebswirtinnen und Betriebswirte. Zum Aufgabenbereich des FBA gehören die Widmung, Umstufung und Einziehung bei Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung zusteht. Auch die Bestimmung der Planung und Linienführung für Bundesfernstraßen nach § 16 FStrG, die Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung der Bundesautobahnen einschließlich der vorgeschriebenen Anhörung sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die Gesellschaft, soweit diese mit der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben betraut sind, gehören dazu.

Am Hauptsitz in Leipzig werden ab 2021 rund 200 der insgesamt etwa 400 Beschäftigten des FBA arbeiten. Das FBA ist neutrale, unabhängige Aufsichts- und Genehmigungsbehörde und nimmt ebenso wie die Autobahn GmbH seine Aufgaben bei der Verwaltung der Bundesautobahnen wahr.

Soweit nach Art. 90 Abs. 4 oder Art. 143e Abs. 2 GG auf Antrag eines Landes Bundesstraßen vom Bund in Bundesverwaltung übernommen werden, ist das Fernstraßen-Bundesamt Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsbehörde in Plangenehmigungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§ 2 FStrBAG). Das FBA sorgt für einheitliche Standards und eine Beschleunigung in länderübergreifenden Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für Autobahnen. Mit dem neuen Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften, den der Freistaat Sachsen an der Universität Leipzig einrichtet, wird eine ideale Brücke für junge Talente des FBA geschlagen. Mit Leipzig als Hauptsitz des FBA ist ein klares Bekenntnis zu den neuen Bundesländern erfolgt.

Das Fernstraßen-Bundesamt tritt im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach § 2 FStrBAG in vor dem 01.01.2021 eingeleitete Verwaltungsverfahren ein, soweit in den Abs. 2 und 3 nichts Abweichendes bestimmt ist. § 2 Abs. 2 FStrBAG findet keine Anwendung auf Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren, die zum 01.01.2021 bereits eingeleitet worden sind. Diese werden von den Ländern fortgeführt. Abweichend von § 2 Abs. 2 FStrBAG ist eine nach Landesrecht zuständige Behörde Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsbehörde in Plangenehmigungsverfahren, die auf der Grundlage des § 17 BFStrG für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen durchgeführt werden, sowie zuständig für die Entscheidung nach § 74 Abs. 7 VwVfG, wenn ein Land dies beim Fernstraßen-Bundesamt beantragt (§ 3 FStrBAG).

Durch das Infrastrukturgesellschafts-Einrichtungsgesetz (InfrGG) werden Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der nahezu 13.000 km langen Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, vom BMVI zur Ausführung auf die Gesellschaft privaten Rechts mit der Rechtsform einer GmbH übertragen. Diese inzwischen gegründete Autobahn GmbH steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Mit Schulden des Bundes oder Dritter wird die Gesellschaft nicht belastet (§ 1 InfrGG). In der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft wird der Bund durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vertreten (§ 3 InfrGG). Im Aufsichtsrat sind Mitglieder der für Haushalt und Verkehr

* Der Beitrag ist Ministerialrat a. D. Dr. Heribert Schmitz gewidmet, dem aufgrund seiner Verdienste am 15.11.2019 die Ehrenmedaille des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer verliehen wird. Zu den Tagungen der Vorjahre Stüer DVBl 2002, 238; DVBl 2003, 582; DVBl 2003, 1437; DVBl 2004, 1414; Stüer/Hermanns, DVBl 2005, 1489; DVBl 2007, 231; Stüer, DVBl 2007, 1482; DVBl 2008, 1430; DVBl 2009, 1432; Stüer/Hermanns, DVBl 2010, 1492; DVBl 2011, 1404; Stüer/Hermanns DVBl 2013, 25; DVBl 2014, 32; Stüer, DVBl 2014, 1510; DVBl 2015, 1434; DVBl 2016, 1448, DVBl 2017, 1410, DVBl 2018, 1402.

1 Stüer, DVBl 2016, 1448; DVBl 2017, 1410; DVBl 2018, 1402.

zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages vertreten (§ 2 InfrGG).

Sitz der Autobahn-GmbH, die bis zu 10 regionale Tochtergesellschaften gründen kann, ist Berlin. Gegenstand der Gesellschaft ist die Ausführung von Aufgaben der Straßenbaulast für die Bundesautobahnen. Private können bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt nur beteiligt werden, wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 km erstreckt; mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden. Der Bedarfsplan ist für die Gesellschaft verbindlich. Planung und Bau von Bundesautobahnen können im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land bereits vorzeitig ab dem 01.01.2021 übernommen werden (§§ 2, 3 InfrGG).

Sofern auf Antrag eines Landes sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, nach Art. 90 Abs. 4 oder Art. 143e Abs. 2 GG in Bundesverwaltung übernommen werden, gilt die Ermächtigung des Satzes 1 auch für die Bundesstraßen (§ 6 InfrGG).

2. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

»Die Autobahnreform ist ohne Vorbild, es gibt keine Blaupausen«, beschrieb Ministerialrat *Michael Deres* (BMVI Bonn) vor dem Hintergrund dieser Neuregelungen die »schwierigste Aufgabe des BMVI« und die komplexen Fragestellungen, die mit der Überführung der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesautobahnen und teilweise auch der Bundesstraßen in die Zuständigkeit der Bundesverwaltung verbunden sind. Bereits mit dem 01.01.2021 ist die Autobahn-GmbH für die Aufgaben des Bundes der Planung, des Baus, des Betriebs, der Erhaltung der vermögensmäßigen Verwaltung und der Finanzierung der Bundesautobahnen und teilweise auch der Bundesstraßen zuständig (§ 5 InfrGG). »Das ist angesichts der bisherigen Eigenständigkeit der Landesstraßenverwaltungen eine Mammutaufgabe und die Zentralisierung in diesem Bereich bisher durch die Landesverwaltungen geprägten Bereich fast eine Revolution«, beschrieb *Deres* die gewaltigen Herausforderungen.

Die Autobahn-GmbH wird rund 15.000 Mitarbeiter beschäftigen und bildet zukünftig damit eine der größten Gesellschaften des Bundes. Sie befindet sich vollständig im Eigentum des Bundes und ist unverkäuflich. Bis 2021 entstehen neben der Zentrale zehn Niederlassungen. Ergänzt werden diese durch 41 regionale Außenstellen sowie voraussichtlich mindestens 185 Betriebsdienst-Standorte, 205 Autobahnmeistereien, 42 Fernmeldemeistereien und Verkehrs- und Tunnelleitzentralen. Die zehn Niederlassungen werden sein: Hamburg, Stolpe, Hannover, Hamm, Halle/Saale, Krefeld, Montabaur, Nürnberg, Stuttgart und München.

Nach einer Vorabfrage in den Ländern sind ca. 15 % der Bediensteten wechselbereit, 75 % sind noch unentschieden. Dienstherr ist das Bundesfernstraßenamt. Von dort erfolgt die Versetzung zur Autobahn GmbH. Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein (§ 613a BGB). Die dienstrechtlichen Besitzstände bleiben

daher erhalten. Nicht selten seien die Vergütungen sogar beim Bund besser als bei der bisherigen Landesverwaltung. Es könne sich daher durchaus lohnen, zur »Königin der Straßenbauverwaltung« zu wechseln, selbst wenn man dafür gelegentlich schweren Herzens eine langjährige Lebensgefährtin am alten Wohnort zurücklassen müsse, wurde aus Teilnehmerkreisen vermutet.

Aus der Sicht der Länder kam in der *Diskussion* eine gewisse Skepsis auf, ob es nicht bei der Aufsplittung der Verwaltungsstrukturen und der Überleitung des Personals zu Zeitverzögerungen und anderen erheblichen Schwierigkeiten kommen werde. Auch sei in den Landesverwaltungen nicht selten die Sorge groß, welche Folgen das für den einzelnen Bediensteten habe. Ein Effektivitätsgewinn liege wohl nicht gerade auf der Hand, vermutete die Präsidentin des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr *Doris Drescher* (Dresden) aus der Sicht einer Landesstraßenbauverwaltung. Eher kritische Fragen wurden auch zu den Entscheidungsstrukturen und insbesondere zu den Weisungsrechten innerhalb der Autobahn GmbH gestellt. Aus negativen Erfahrungen bei der Privatisierung von Post und Bahn müsse gelernt werden, riet der Bonner Staatsrechtslehrer *Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß*. Auch dürfe die Neuordnung der Straßenverwaltung nicht zu einem Kannibalismus in dem Sinne führen, dass die Elite der Straßenbauverwaltungen der Länder abgeschöpft und die übrigen Mitarbeiter auf der Strecke blieben, warnte der Hessische Datenschutzbeauftragte *Prof. Dr. Michael Ronellenfisch* (Wiesbaden).

Die Neuordnung der Verwaltung sei nach den bisherigen Erfahrungen wohl vielfach nicht zum Nulltarif zu haben, hatte *Durner* bereits die Diskussion der versammelten Straßenrechtler eröffnet. Die Beratungen im Schumpeter-Saal in der ersten Etage des Bonner Universitätsclubs legten dabei die Erkenntnis nahe, dass sich wohl eher ein Hund einen Wurstvorrat anlegt als dass eine demokratisch gewählte Regierung eine Haushaltsreserve anhäuft und nicht das Geld einfach ausgibt, hatte schon der in Graz, Bonn und später an der Harvard-Universität lehrende Soziologieprofessor *Josef Schumpeter* in seinem als »Schumpeter-Theorem« bekannten Lehrsatz vermutet.

3. Aktuelle Folgefragen des neuen Art. 90 GG

Die Reform der Straßenbauverwaltung ist vor allem in Art. 90 und 143e GG verankert. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind wie folgt gefasst: Nach Art. 90 GG bleibt der Bund Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich (1). Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz (2). Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die

sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs wie bisher im Auftrage des Bundes (3).

Art. 143e GG enthält die erforderlichen Übergangsregelungen: Die Bundesautobahnen werden abweichend von Art. 90 Abs. 2 GG längstens bis zum 31.12.2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in die neue Bundesverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 und 4 GG durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates (1). Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31.12.2018 zu stellen war, übernimmt der Bund abweichend von Art. 90 Abs. 4 GG die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 01.01.2021 in Bundesverwaltung (2). Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates kann geregelt werden, dass ein Land auf Antrag die Aufgabe der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von Bundesautobahnen und von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, die der Bund nach Art. 90 Abs. 4 oder Art. 143e Abs. 2 GG in die Bundesverwaltung übernommen hat, im Auftrage des Bundes übernimmt und unter welchen Voraussetzungen eine Rückübertragung erfolgen kann (3).

Mit diesen grundgesetzlichen Regelungen und den flankierenden Ausführungsgesetzen sind eine Reihe von ungeklärten Fragen verbunden, wie *Prof. Dr. Georg Hermes* von der Universität Frankfurt am Main erläuterte. Das Eigentum an Bundesfernstraßen ist nach Art. 90 Abs. 1 GG unveräußerliches Eigentum des Bundes. Aber was gehört zu den Bundesfernstraßen – auch die Nebenbetriebe? Fragen werfe auch das Verhältnis der Autobahn GmbH zum Bund auf. Wieviel ÖPP erlaubt das GG? Und ist bereits jetzt absehbar, dass das Übergangsverhältnis zwischen Bund und Ländern in zeitlicher Hinsicht aus den Fugen gerät?

Die Antworten des Infrastruktur- und Staatsorganisationsrechtlers waren zumeist eindeutig: Verfassungsrechtlich gehören Nebenbetriebe zu den Bundesautobahnen. Die Praxis der Übertragung des Eigentums auf Nebenbetriebe sei damit nicht vereinbar. Durch Art. 90 Abs. 2 Satz 3 GG habe ein Übergang von einer formellen zu einer materiellen Privatisierung verhindert werden sollen. Der Übergang des Personals bis zum 31.12.2020 unter Beachtung der Grundsätze der Freiwilligkeit, der Besitzstandswahrung und der Standortgarantie werde vor allem in zeitliche Schwierigkeiten geraten. Es könnte sich daher empfehlen, durch eine entsprechende Kooperation von Bund und Ländern eine gleitende Übergangszeit zu vereinbaren.

Die Auffassung, dass auch die Nebenbetriebe zu den Bundesautobahnen gehören, wurde in der *Diskussion* durchaus zustimmend aufgenommen. Mit dem Auslaufen der Konzessionsverträge könne hierauf reagiert werden, empfahl *Durmer*. Allerdings reiche das wirtschaftliche Eigentum der Konzessionsbetriebe vor allem im Insolvenzfall wohl nicht aus, gab *Schmidt-Preuß* zu bedenken. Das habe vielleicht auch mitgeschwungen, der Tank und Rast damals das Privateigentum zu übertragen, wie MR a.D. *Wolfgang Maß* (München) schilderte. Ohnehin müsse das öffentliche Recht einen stärkeren

Einfluss auf die rein zivilrechtliche Betrachtung gewinnen, empfahl *Ronellenfisch*. Zustimmung erhielt *Hermes* auch für seine Einschätzung, dass die Abgrenzung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Aspekte bei der Autobahn GmbH wohl noch nicht abschließend geklärt sei.

Und es blieb die Erkenntnis: Die Neuordnung der Verwaltung ist wohl nicht selten mit Reibungsverlusten verbunden. Auch die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen wurde gelegentlich mit einem nicht unerheblichen Mehraufwand erkaufte. So wurde ein u.a. für die Planfeststellung eines großen Sperrwerks² zuständiger Abteilungsleiter (A 16) zum Ministerialrat (B 2) befördert, nicht aber mit seinen bisherigen Tätigkeitsfeldern gleichwertigen Aufgaben betraut. Und es war bei den Beteiligten der Eindruck nicht ganz fernliegend, dass man ihn in der Landesverwaltung irgendwie vergessen hatte. Immerhin soll er dem Vernehmen nach bis zu seiner Pensionierung seine Dienstbezüge und anschließend seine Pension pünktlich erhalten haben. Auch an selbstgenehmigtem Urlaub hat es wohl nicht gefehlt.

4. Die Regulierung selbststeuernder Fahrzeuge

Durch eine Änderung des StVG 2017 sind mit §§ 1a, 1b und 63 StVG neue Vorschriften für Kraftfahrzeuge mit hoch- und vollautomatisierten Fahrfunktionen (§ 1a StVG), für die Rechte und Pflichten des Fahrzeugführers bei der Nutzung hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktionen (§ 1b StVG) sowie über die Verwendung der durch ein Satellitennavigationssystem gespeicherten Daten (§ 63 StVG) eingeführt worden, über die RA *Dr. Benedikt Wolfers* (Berlin) berichtete. Zugleich weitete er den Blick auf technische und rechtliche Facetten der selbststeuernden Fahrzeuge.

Der Betrieb eines Kraftfahrzeugs mittels hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion ist nach § 1a StVG zulässig, wenn die Funktion bestimmungsgemäß verwendet wird (1). Kraftfahrzeuge mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die über eine technische Ausrüstung verfügen, die zur Bewältigung der Fahraufgabe – einschließlich Längs- und Querführung – das jeweilige Kraftfahrzeug nach Aktivierung steuern kann (Fahrzeugsteuerung), die in der Lage ist, während der hoch- oder vollautomatisierten Fahrzeugsteuerung den an die Fahrzeugführung gerichteten Verkehrsvorschriften zu entsprechen, die jederzeit durch den Fahrzeugführer manuell übersteuerbar oder deaktivierbar ist, die die Erforderlichkeit der eigenhändigen Fahrzeugsteuerung durch den Fahrzeugführer erkennen kann, die dem Fahrzeugführer das Erfordernis der eigenhändigen Fahrzeugsteuerung mit ausreichender Zeitreserve vor der Abgabe der Fahrzeugsteuerung an den Fahrzeugführer optisch, akustisch, taktil oder sonst wahrnehmbar anzeigen kann und die auf eine der Systembeschreibung zuwiderlaufende Verwendung hinweist. Der Hersteller eines solchen Kraftfahrzeugs hat in der Systembeschreibung verbindlich zu erklären, dass das Fahrzeug den vorgenannten Voraussetzungen entspricht.

Der Fahrzeugführer darf sich nach § 1b StVG während der Fahrzeugführung mittels hoch- oder vollautomatisierter Fahr-

2 Stüer, NdsVBl 2000, 25; NdsVBl 2009, 185.

funktionen gem. § 1a StVG vom Verkehrsgeschehen und der Fahrzeugsteuerung abwenden; dabei muss er derart wahrnehmungsbereit bleiben, dass er seiner Pflicht nach § 1a Abs. 2 StVG jederzeit nachkommen kann (1). Der Fahrzeugführer ist verpflichtet, die Fahrzeugsteuerung unverzüglich wieder zu übernehmen, wenn das hoch- oder vollautomatisierte System ihn dazu auffordert oder wenn er erkennt oder auf Grund offensichtlicher Umstände erkennen muss, dass die Voraussetzungen für eine bestimmungsgemäße Verwendung der hoch- oder vollautomatisierten Fahrfunktionen nicht mehr vorliegen (2).

Kraftfahrzeuge gem. § 1a StVG speichern nach § 63a StVG die durch ein Satellitennavigationssystem ermittelten Positions- und Zeitangaben, wenn ein Wechsel der Fahrzeugsteuerung zwischen Fahrzeugführer und dem hoch- oder vollautomatisierten System erfolgt. Eine derartige Speicherung erfolgt auch, wenn der Fahrzeugführer durch das System aufgefordert wird, die Fahrzeugsteuerung zu übernehmen oder eine technische Störung des Systems auftritt (Gesetzesbegründung zur Änderung des StVG BT-Drucks. 18/11300, S. 13).

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) wird die Anwendung der Regelungen in Art. 1 des Gesetzes vom 16.06.2017 (BGBl. I, S. 1648) nach Ablauf des Jahres 2019 auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren« (§ 1c StVG).

Hinsichtlich des Automatisierungsstandards wird zwischen sechs verschiedenen Stufen unterschieden: Der Fahrer führt selbst dauerhaft Quer- und Längsführung (Level 0); der Fahrer führt Quer- und Längsführung dauerhaft aus, das System übernimmt andere Aufgaben in engen Grenzen (Level 1); das System übernimmt eine Quer- und Längsführung für einen begrenzten Zeitraum, der Fahrer muss das System dauerhaft überwachen und darf nicht länger als maximal 15 sec seine Hände vom Lenkrad nehmen (Level 2); das System übernimmt die Quer- und Längsführung in bestimmten Situationen und in einem bestimmten Umfang, der Fahrer trägt die Überwachungs- und Übernahmeverantwortung (Level 3: 2020); das System übernimmt die Quer- und Längsführung vollständig in einem definierten Anwendungsfall, der Fahrer oder Operator trägt im Anwendungsfall allerdings die Übernahmeverantwortung (Level 4: 2025); das System fährt in allen Anwendungsfällen vollständig selbst; es gibt keinen Fahrer, sondern nur Passagiere (Level 5: Zukunftsmusik).

Die *Diskussion* wurde vor allem von der Abgrenzung der Herstellungsverantwortung sowie der Halter- und Fahrerhaftung bestimmt. Die Halterhaftung sei zwar unverändert. Im Verhältnis zwischen Hersteller und Fahrer könne es jedoch neue Schnittstellen geben, die vor allem von den Vorgaben des Herstellers abhängig seien. Der Fahrer müsse seiner Verantwortung gerecht werden und dürfe sich vor allem bis in den Level 4-Bereich hinein nicht einfach schlafen legen oder seinen eigenen elektronischen Begleitern widmen. Bei dem gegenwärtigen noch nicht vollständig ausgereiften Stand der Technik sei diese Abgrenzung allerdings schwierig. Auch die Datenspeicherung nach § 63a StVG sei nicht ganz unproblematisch, ergänzte *Ronellenfisch* aus der

Sicht des Datenschutzes. Auch im internationalen Vergleich könnten sich hier neue Perspektiven ergeben – etwa wenn die Autoindustrie mit ihren Fahrzeugen nicht nur Europa, sondern auch bspw. den chinesischen Markt und andere Länder in Fernost beliefere.

5. Bericht der Ethik-Kommission zum automatisierten Fahren

Wenn ein Biker mit seiner Maschine auf eine unübersichtliche Kurve zufährt, wird er wahrscheinlich gern wissen wollen, ob ihm hinter dem nächsten Berg ein 40-Tonner entgegenkommt oder er weiterhin freie Fahrt hat, vermutete *Prof. Dr. Udo Di Fabio* (Universität Bonn). Es ist allerdings ethisch bedenklich, wenn eine solche Vernetzung zu einer totalen Überwachung der Verkehrsteilnehmer führt, hatte die Ethik-Kommission in ihrem Bericht zum automatisierten Fahren die Grenzen einer allumfassenden Verkehrsüberwachung aufgezeigt (These 13).

Für den Bonner Staatsrechtslehrer, der als Vorsitzender der Ethik-Kommission über deren Ergebnisse berichtete, liegen die Vorteile des automatisierten Fahrens bei Einhaltung von verfassungsrechtlichen Grundvoraussetzungen auf der Hand:

3.000 Verkehrstoten im Jahr sind immer noch viel zu viel. Teil- und vollautomatisierte Verkehrssysteme dienen vor diesem Hintergrund zuerst der Verbesserung der Sicherheit aller Beteiligten im Straßenverkehr. Daneben geht es um die Steigerung von Mobilitätschancen und die Ermöglichung weiterer Vorteile. Die technische Entwicklung gehorcht dem Prinzip der Privatautonomie im Sinne eigenverantwortlicher Handlungsfreiheit (These 1). Vor allem auf der Autobahn können etwa 90 % der Personenschäden verhindert werden. In Innenstädten ist das wegen der komplexen Lagen und dem Erfordernis, alle Verkehrsregeln einzuhalten, schwieriger. Denn wenn etwa ein Polizist mit seiner Kelle zum sofortigen Halten auffordert oder ein Igel die Straße überquert, dann stellen sich hier Sondersituationen, die auch für autonome Fahrssysteme kaum sicher zu bewältigen sind. Sie bleiben dann einfach stehen, was für den Verkehrsablauf allerdings auch keine Ideallösung ist.

Wer alle Regeln einhalten will, kann auch im Straßenverkehr vor allem in kritischen Situationen in Schwierigkeiten geraten. Darf man dann etwa in einer Notsituation Geschwindigkeitsbegrenzungen überschreiten oder müssen alle Verkehrsregelungen auch dann strikt gelten? Oder muss vielleicht das Regelsystem neu definiert und etwas flexibler gestaltet werden? Das muss wohl der Gesetzgeber entscheiden. Besonders wichtig sei die klare Abgrenzung der Verantwortung und damit die Festlegung der Schnittstelle zwischen Mensch und Maschine (§ 1b StVG), erläuterte der ehemalige Richter des BVerfG. Die Ergebnisse könnten durch selbstlernende Intelligenz und das Trainieren von Systemen verbessert werden. So richtig könne diese Selbstlernerfahrung aber wohl von niemandem mehr rational nachvollzogen werden. Entsprechende Eindrücke hat sich die Ethik-Kommission bei selbst für Motorradfahrer »echt beeindruckenden« Probefahrten mit autonom gesteuerten Fahrzeugen in der Nähe von München verschafft. Dass man einfach das Steuer habe loslassen können, das habe schon irgendwie überzeugt.

Der Schutz von Menschen hat Vorrang vor allen anderen Nützlichkeitsabwägungen, war ein klares Credo der Ethik-Kommission. Es dürfe auch nicht einfach sozusagen zwischen einer Mutter mit einem Kinderwagen, drei spielenden Kindern oder einem Rentner abgewogen werden. Ziel ist die Verringerung von Schäden bis hin zu deren vollständiger Vermeidung. Die Zulassung von automatisierten Systemen ist nur vertretbar, wenn sie im Vergleich zu menschlichen Fahrleistungen zumindest eine Verminderung von Schäden im Sinne einer positiven Risikobilanz verspricht (These 2).

Die Gewährleistungsverantwortung für die Einführung und Zulassung automatisierter und vernetzter Systeme im öffentlichen Verkehrsraum obliegt der öffentlichen Hand. Fahrssysteme bedürfen deshalb der behördlichen Zulassung und Kontrolle (These 3).

Die Einführung höherer automatisierter Fahrssysteme insbesondere mit der Möglichkeit automatisierter Kollisionsvermeidung kann gesellschaftlich und ethisch geboten sein, wenn damit vorhandene Potentiale der Schadensminderung genutzt werden können. Umgekehrt ist eine gesetzlich auferlegte Pflicht zur Nutzung vollautomatisierter Verkehrssysteme oder die Herbeiführung einer praktischen Unentrinnbarkeit ethisch bedenklich, wenn damit die Unterwerfung unter technische Imperative verbunden ist (Verbot der Degradierung des Subjekts zum bloßen Netzwerkelement) (These 6).

In Gefahrensituationen, die sich bei aller technischen Vorsorge als unvermeidbar erweisen, besitzt der Schutz menschlichen Lebens in der Rechtsgüterabwägung höchste Priorität. Die Programmierung ist deshalb im Rahmen des technisch Machbaren so anzulegen, im Konflikt Tier- oder Sachschäden in Kauf zu nehmen, wenn dadurch Personenschäden vermeidbar sind (These 7). Aber auch ein art- und individuenge-rechter Tierschutz muss nach Möglichkeit gewährleistet sein.

Echte dilemmatische Entscheidungen, wie die Entscheidung Leben gegen Leben sind von der konkreten tatsächlichen Situation unter Einschluss »unberechenbarer« Verhaltensweisen Betroffener abhängig. Sie sind deshalb nicht eindeutig normierbar und auch nicht ethisch zweifelsfrei programmierbar. Technische Systeme müssen auf Unfallvermeidung ausgelegt werden, sind aber auf eine komplexe oder intuitive Unfallfolgenabschätzung nicht so normierbar, dass sie die Entscheidung eines sittlich urteilsfähigen, verantwortlichen Fahrzeugführers ersetzen oder vorwegnehmen könnten. Ein menschlicher Fahrer würde sich zwar rechtswidrig verhalten, wenn er im Notstand einen Menschen tötet, um einen oder mehrere andere Menschen zu retten, aber er würde nicht notwendig schuldhaft handeln (These 8).

Bei unausweichlichen Unfallsituationen ist jede Qualifizierung nach persönlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, körperliche oder geistige Konstitution) strikt untersagt. Auch eine Aufrechnung von Opfern ist verboten. Eine allgemeine Programmierung auf eine Minderung der Zahl von Personenschäden kann vertretbar sein. Die an der Erzeugung von Mobilitätsrisiken Beteiligten dürfen Unbeteiligte nicht opfern (These 9). Das Recht darf keine Verhaltensregeln zwischen dem Schutz und der Gefährdung menschlichen Lebens vorgeben.

Die dem Menschen vorbehaltene Verantwortung verschiebt sich bei automatisierten und vernetzten Fahrsystemen im Rahmen der Vorgaben des Herstellers vom Autofahrer auf die Hersteller und Betreiber der technischen Systeme und die infrastrukturellen, politischen und rechtlichen Entscheidungsinstanzen. Gesetzliche Haftungsregelungen und ihre Konkretisierung in der gerichtlichen Entscheidungspraxis müssen diesem Übergang hinreichend Rechnung tragen (These 10). Das Volkszählungsurteil³ habe zwar für seine Zeit überzeugende Entscheidungen getroffen. Gemessen an den heutigen Gefahren einer digitalen, vernetzten Welt seien die damals zu beurteilenden Bedrohungen aber doch eher überschaubar gewesen.

6. Aktuelle Stunde

Die kostenmäßige Abrechnung des BVerwG-Gerichtsverfahrens zur Leverkusener Brücke hat eine Reihe von rechtsgrundsätzlichen Fragen aufgeworfen, über die RiBVerwG *Martin Steinkühler* berichtete.⁴ Ob sich der 9. Senat der Auffassung des 4. Senates, dass solche Kosten dem Hauptsacheverfahren zuzurechnen seien, anschließt oder der Gemeinsame Senat angerufen wird, ist noch offen.

Müssen Politiker und hohe Verwaltungsbeamte in den Knast, weil sie rechtskräftige Gerichtsurteile nicht befolgen? Oder kann sich die Verwaltung mit kleinen Zwangsgeldern herauskaufen, die im Landeshaushalt lediglich »von einer Tasche in die andere« verschoben werden? Diese Frage hatte der VGH München dem EuGH vorgelegt,⁵ der auf die Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen das Land Bayern am 03.09.2019 in Luxemburg⁶ verhandelte. Das Rennen erschien dort für Prozessbeobachter, die dem Arbeitskreis Straßenrecht berichteten, noch offen. Die Kernfrage, ob Zwangshaft gegenüber Amtsträgern nach deutschem Recht erlaubt oder nach Unionsrecht sogar geboten sei, wurde von den Verfahrensbeteiligten natürlich unterschiedlich beantwortet. Ob es bereits zu einer verbesserten Beachtung der Gerichtsurteile kommt, wenn das Zwangsgeld an die DUH ausgeschüttet wird, wie sie am Luxemburger Kirchberg nebenbei vorschlug, blieb in der Gerichtsverhandlung erwartungsgemäß offen. Es bleibt daher wohl noch einige Monate spannend, wie der EuGH unter Berücksichtigung der Schlussanträge des Generalanwalts vom 14.11.2019 entscheidet.

Auch im kommenden Jahr wird eine Frühjahrstagung »Großveranstaltungen im öffentlichen Straßenraum« stattfinden, berichtete *Prof. Dr. Ulrich Stelkens* über die Planungen der Deutschen Universität Speyer.⁷

RA *Martin Regnath*, Prokurist und Bereichsleiter der DEGES (Berlin) sah die zentrale Aufgabe der Autobahn GmbH vor allem darin, die bisherigen Auftragsverwaltung in den Ländern im Bund zusammenzuführen und daraus sozusagen

3 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, BVerfGE 65, 1 = DVBl 1984, 128.

4 Beschl. v. 09.05.2019 – 9 KSt 1.19 (VR 2,16), DVBl 2019, 1264; Beschl. v. 26.06.2019 – 4 A 1.19, DVBl 2019, 1265 m. Anm. Stüer.

5 BayVGH, Beschl. v. 09.11.2018 – 22 C 18.1718, ZUR 2019, 108.

6 C-752/18.

7 Bericht über die Jahrestagung 2019 von Boas Kümper, DVBl 2019, 1258.

ein »best of« zu entwickeln. Das gehe nicht ohne die gewonnenen umfangreichen Erfahrungen des in den Ländern vorhandenen Personals. Es sei keine neue Erkenntnis, dass die bisherigen Planungs- und Genehmigungsverfahren zu lange dauern und gestrafft werden müssten. In der *Diskussion* wurde dabei aber auch klar, dass dies nur Stückwerk bleibe, wenn nicht auch das materielle Planungsrecht mit seinen teilweise hohen Umwelt- und Naturschutzvorgaben vielleicht sogar auch im Sinne einer Entschlackung der unionsrechtlichen Vorgaben und der Aarhus-Konvention durch die Hand gehe, brachte RA *Dr. Markus Deutsch* (Bonn) in die Beratungen ein.

Die auf Straßen und Radwegen neuerdings zugelassenen E-Scooter haben bereits in der Öffentlichkeit und bei den zuständigen Behörden eine heftige Diskussion ausgelöst, die nicht selten nach einer stärkeren Regulierung verlangt. *Dr. Armin von Weschpfennig* (Universität Bonn) stellte hierzu

die Frage, ob nicht das Bereithalten und Abstellen von E-Scootern den Gemeingebrauch überschreite und als Sondernutzung behandelt werden müsse.

7. Auch im kommenden Jahr geht es in Bonn weiter

So konnten die Tagungsteilnehmer auch in diesem Jahr nach ihren zweitägigen Beratungen in der Bundesstadt mit reichem Ertrag an ihre Schreibtische zurückkehren. Das nächste Treffen, auf das sich die Straßenrechtler nicht nur wegen der ausgezeichneten Rahmenbedingungen im Universitätsclub und dem eindrucksvollen Ambiente an der Konviktstraße 9 freuen, findet auf Einladung von *Durner* auch im kommenden Jahr am 14. und 15.09.2020 statt. Es wird voraussichtlich unter dem Generalthema: »Zukunft der Mobilität, Projektzulassung und Kommunale Verkehrswege« stehen.

Buchbesprechungen

Dr. Holger Schmitz/Christof Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung. 2. Aufl. 2019. XXIII, 201 S. kt. Euro 79,00. C.H. Beck, München. ISBN 978-3-406-72974-4.

Die planerische Steuerung des Einzelhandels ist ein fortwährend aktuelles Thema, das durch die enge Kopplung an einen tiefgreifenden Veränderungen unterworfenen Markt selbst einer stetigen Anpassung bedarf. So sehen sich zahlreiche Händler durch die Konkurrenz des E-Commerce genötigt, das Einkaufserlebnis für die Kunden attraktiver zu gestalten und tendenziell mehr Fläche zu beanspruchen. Besonders deutlich zeichnet sich diese Entwicklung im Lebensmittelinzelhandel ab. Auch die Judikatur entwickelt sich fort, setzt neue Schranken und reißt bestehend geglaubte ein. Insbesondere der EuGH hat mit seiner Entscheidung, dass Bauleitpläne, die die Einzelhandelsansiedlung (auch) steuern, der Dienstleistungs-Richtlinie zu unterwerfen sind, für Aufsehen gesorgt.

Insofern ist das von den als Anwalt tätigen Autoren in nunmehr zweiter Auflage erschienene Werk von höchster Aktualität. Die skizzierten Entwicklungen werden aufgegriffen und in einen planungsrechtlichen Kontext gesetzt. Dabei beschränken sich die Autoren auf die großflächigen Einzelhandelsbetriebe, deren Steuerung nicht nur auf kommunaler, sondern auch und vor allem auf überörtlicher Ebene erfolgt. Dementsprechend konsequent liegt der Schwerpunkt auf der raumordnerischen Steuerung des Einzelhandels, der sich ca. die Hälfte des vorliegenden Werks widmet. Nach den notwendigen kompetenzrechtlichen Abgrenzungen von Raumordnung und Bodenrecht wird die Begrifflichkeit des großflächigen Einzelhandels im raumplanerischen Kontext erläutert,

ehe die Steuerungsinstrumente der Raumordnung in Bezug auf den Einzelhandel vorgestellt werden. Der Fokus liegt dabei auf der Bestimmtheit der einzelnen Festlegungen. Anschaulich werden die diversen landesplanerischen Regelungen erläutert und mitunter kritisch kommentiert.

Sodann stehen die vier Gebote der Raumordnung sowie das ihnen teilweise zu Grunde liegende Zentrale-Orte-Konzept im Fokus. Die Erläuterungen des jeweiligen Gebots sind durch Ausführungen zu Bedeutung und Funktion, Ausgestaltung und Zielqualität sowie Vereinbarkeit mit höherem Recht klar gegliedert. Auch der aktuelle Diskussionsstand um das Kongruenzgebot wird knapp, aber präzise dargestellt. Ausführungen zum Raumordnungsverfahren, dem Zielabweichungsverfahren und der raumordnerischen Untersagung runden das Kapitel ab. Im Anschluss stehen die Bauleitplanung und hier insbesondere der Planinhalt inklusive § 11 BauNVO im Fokus. Allerdings werden auch der Flächennutzungsplan, das Bauleitplanverfahren und die Planerhaltung kurz und auf den Einzelhandel konzentriert vorgestellt. Das abschließende Kapitel widmet sich der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßvorhaben.

Insgesamt schaffen es die Autoren, die unterschiedlichen Materien übersichtlich und stets auf den großflächigen Einzelhandel fokussiert darzustellen. Dabei gelingt der Spagat, die Grundlagen z.B. des Bauleitplanverfahrens auch für den Laien verständlich zu erläutern, ohne dabei den nötigen Tiefgang vermissen zu lassen. Der interessierte Leser wird zu nahezu jeder Frage, die sich im Zusammenhang mit der Planung großflächigen Einzelhandels stellt, fündig. Auch wenn sich die Autoren zu einigen Streitfragen, z.B. bezüglich der