

PROF. DR. JUR. STEFAN KLINSKI

---

PROFESSOR FÜR WIRTSCHAFTSRECHT, INSBESONDERE UMWELTRECHT  
AN DER HOCHSCHULE FÜR WIRTSCHAFT UND RECHT BERLIN (HWR)

## Rechtsgutachten

Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des  
Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur

### Überarbeitete Endfassung

Berlin, im März 2016

Erstellt im Auftrag der  
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

---

Kontakt: [stefan.klinski@t-online.de]

Am Hegewinkel 104 ○ D-14169 Berlin ○ Tel. ++49 (0) 30 - 69 53 18-83

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Aufgabenstellung und Hintergrund</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Verfassungsrechtliche Grundlagen für Bundesaktivitäten zum Radverkehr</b>	<b>4</b>
2.1	Gesetzgebungskompetenzen	4
2.1.1	Überblick und verfassungsrechtliche Systematik	4
2.1.2	Die Kompetenzbeschränkung aus Art. 72 Abs. 2 GG	5
2.1.3	Konkurrenz zwischen verschiedenen Kompetenzbereichen	6
2.1.4	Kompetenztitel für Straßen und Straßenverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)	7
2.1.5	Kompetenztitel für Wasserstraßen und Schiffsverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG)	9
2.1.6	Kompetenztitel für Eisenbahnen und Schienenverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a und Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)	10
2.1.7	Kompetenztitel für „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)	11
2.2	Verwaltungskompetenzen	12
2.2.1	Arten des Verwaltungsvollzugs	12
2.2.2	Verbot der Aufgabenübertragung an die Gemeinden	14
2.3	Kompetenzen zur finanziellen Förderung	16
2.3.1	Das Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG)	16
2.3.2	Ausnahme: Finanzhilfen nach Art. 104b GG	18
2.3.3	Förderpraxis des Bundes außerhalb von Art. 104b GG	20
2.3.4	Sonderfall: Gemeindeverkehrsfinanzierung (Art. 125c und 143c GG)	21
<b>3</b>	<b>Kompetenzrechtliche Würdigung der einzelnen Ideen und Vorschläge</b>	<b>24</b>
3.1	Sanierung rückständiger Knotenpunkte, Radwege und Straßen auf ERA-Niveau	24
3.1.1	Option „Sanierungspflicht“	24
3.1.2	Option „Bundesförderung“	26
3.1.3	Option „Vertrag zwischen Bund und Ländern“	29
3.2	Ausbau von Radwegen an Bundesstraßen	30
3.2.1	Grundsätzliche Bundesverantwortung für Radwege an Bundesstraßen	31
3.2.2	Sondersituation: Ortsdurchfahrten	33
3.3	Bundesnetzplan: Überregionale Radwege als Bundesaufgabe	35
3.4	Ausbau von Radwegen an Bundeswasserstraßen	38
3.5	Fahrradfreundlicher Schienenverkehr	39
3.5.1	„Intermodalität“: Kombination Fahrrad und Bahn	39
3.5.2	Nutzung nicht mehr benutzter Gleistrassen für Radwege	39
3.6	Fahrradfreundliche Regelungen im Straßenverkehrsrecht	40
3.7	Politik- und Programmstrategie, Kooperation mit Ländern und Kommunen	41
3.8	Forschungs- und Wissenschaftsaktivitäten auf dem Gebiet des Radverkehrs	42
3.9	Mobilitätsmanagement der Bundesbehörden	43
3.10	Leuchtturmprojekte/Modellvorhaben/Wettbewerbe (verschiedene Förderansätze)	43
3.11	Besserstellung der Fahrradnutzung bei der Pendlerpauschale	43
<b>4</b>	<b>Fazit und zentrale Ergebnisse</b>	<b>45</b>

# 1 Aufgabenstellung und Hintergrund

Der Verfasser wurde von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen gebeten, für eine Reihe von programmatischen Vorschlägen und Ideen zur Radverkehrspolitik des Bundes zu prüfen, ob und ggf. welche Zuständigkeiten der Bund jeweils in Anspruch nehmen kann.

Die einzelnen zu betrachtenden Vorschläge und Ideen lassen sich zusammenfassend wie folgt überschreiben:

1. Sanierung rückständiger Knotenpunkte, Radwege und Straßen auf ERA-Niveau
2. Ausbau von Radwegen an Bundesstraßen
3. Bundesnetzplan: Überregionale Radwege als Bundesaufgabe
4. Ausbau von Radwegen an Bundeswasserstraßen
5. Fahrradfreundlicher Schienenverkehr: Intermodalität und Nutzung nicht mehr benutzter Gleistrassen für Radwege
6. Fahrradfreundliche Regelungen im Straßenverkehrsrecht
7. Politik- und Programmstrategie für den Radverkehr auf Bundesebene
8. Forschungs- und Wissenschaftsaktivitäten auf dem Gebiet des Radverkehrs
9. Mobilitätsmanagement der Bundesbehörden
10. Leuchtturmprojekte/Modellvorhaben/Wettbewerbe (verschiedene Ansätze)
11. Besserstellung der Fahrradnutzung bei der Pendlerpauschale

Um die Realisierbarkeit der einzelnen Vorschläge aus kompetenzrechtlicher Sicht prüfen zu können, ist es sinnvoll, im ersten Schritt vorab die grundlegenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Aktivitäten des Bundes zum Radverkehr aufzuarbeiten. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen

- a) den Möglichkeiten zur Wahrnehmung gesetzgeberischer Kompetenzen (siehe 2.1),
- b) den Spielräumen auf der Ebene des Verwaltungshandelns (siehe 2.2) sowie
- c) den speziellen Spielräumen für finanzielle Fördermaßnahmen (siehe 2.3).

Auf dieser Grundlage können die einzelnen Ideen und Vorschläge rechtssystematisch eingeordnet und kompetenzrechtlich beurteilt werden (siehe Kapitel 3 mit den einzelnen Unterkapiteln). Abschließend folgt ein Fazit mit den wichtigsten Ergebnissen.

## 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen für Bundesaktivitäten zum Radverkehr

Das Grundgesetz differenziert systematisch zwischen den Regelungen zur *Gesetzgebungskompetenz* für bestimmte *Sachmaterien* (Art. 70 ff. GG), zu den *Verwaltungskompetenzen* für deren praktische Umsetzung (Art. 83 ff. GG) und den Regelungskompetenzen *finanzverfassungsrechtlicher* Art, zu denen auch der Umgang mit Haushaltsmitteln zu Förderzwecken gehört (Art. 104a und 104b GG).

### 2.1 Gesetzgebungskompetenzen

#### 2.1.1 Überblick und verfassungsrechtliche Systematik

Die Zuordnung von Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder ist im Grundgesetz (GG) abschließend geregelt. Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, „soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungskompetenzen verleiht“. Art. 70 Abs. 2 GG ergänzt: „Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung“.

Demnach ist davon auszugehen, dass eine Gesetzgebungsmaterie dem Bund zuzuordnen ist, *wenn* und *soweit* sich dies aus den Artikeln 71 bis 74 des Grundgesetzes ergibt. Die Art. 73 GG (für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz) und 74 GG (für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) enthalten insoweit grundsätzlich abschließende Kataloge von Gesetzgebungsmaterien. In bestimmten Fällen steht die Wahrnehmung der Kompetenztitel aus Art. 74 GG durch den Bund außerdem unter den in Art. 72 GG geregelten Vorbehalten.

Ergibt sich auf dieser Grundlage *keine* Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so liegt die Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 70 Abs. 1 GG (automatisch) bei den Ländern. Aus dieser Systematik leitet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ab, dass bei Zweifeln eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Länder streite.<sup>1</sup>

Hinsichtlich der hier betrachteten Ideen und Vorschläge können folgende einer Bundeskompetenz unterfallende Gesetzgebungsmaterien relevant sein:

- für Regelungen im Hinblick auf den Bau, die Unterhaltung oder die Benutzung von Straßen und Wegen die Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (umfassend u.a. „Straßenverkehr“ sowie „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“),
- für Bestimmungen im Hinblick auf Infrastruktur und Einrichtungen des Schienenverkehrs einerseits Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a (betreffend „Eisenbahnen des Bundes“) und andererseits Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG (betreffend „Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind“),
- für Vorschriften, die sich auf die Nutzung von Gewässerufern von „dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ beziehen der Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG sowie

---

<sup>1</sup> Grundlegend BVerfGE 42, 20/28 (Hamburgisches Straßengesetz).

- für sämtliche Ideen bzw. Vorschläge, die sich von der gesetzgeberischen Intention her der Zielrichtung des Klimaschutzes zuordnen lassen, die Regelungskompetenz für die „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

### 2.1.2 Die Kompetenzbeschränkung aus Art. 72 Abs. 2 GG

Die kompetenzbeschränkenden Anforderungen aus Art. 72 Abs. 2 und 3 GG wurden durch die 2006 erfolgte Föderalismusreform<sup>2</sup> einigen wesentlichen Änderungen unterzogen.<sup>3</sup> Für die vorliegend zu betrachtenden Ideen und Vorschläge kann unter Umständen Art. 72 Abs. 2 GG von Bedeutung sein. Art. 72 Abs. 3 GG kann hier demgegenüber keine Rolle spielen.

Art. 72 Abs. 2 GG bestimmt:

„(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Die Beschränkungsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG findet demnach Anwendung, wenn der Gesetzgeber von einem der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 oder 26 GG Gebrauch machen will. Im vorliegenden Kontext betrifft das speziell diejenigen Maßnahmen, die sachlich zu den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gesetzesmaterien passen (würden), weil sie einem der Bereiche „Straßenverkehr“ oder „Landstraßen für den Fernverkehr“ zugeordnet werden können. Für die Gesetzgebungsmaterien zum Schienenverkehr, zu den Wasserstraßen sowie zur Luftreinhaltung spielt Art. 72 Abs. 2 GG demgegenüber keine Rolle.

Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG werden durch das Bundesverfassungsgericht in der Sache relativ restriktiv ausgelegt. Zugleich billigt das Gericht dem Bundesgesetzgeber jedoch hinsichtlich der konkreten Erforderlichkeit in der Zukunft einen Prognosespielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative<sup>4</sup> zu, sofern sich der Gesetzgeber auf Sachverhaltsannahmen stützt, die methodisch sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen.<sup>5</sup>

Zu den einzelnen Tatbestandsalternativen des Art. 72 Abs. 2 GG führt das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zum Altenpflegerecht von 2002<sup>6</sup> zusammenfassend aus:

„Die Erforderlichkeitsklausel unterscheidet alternativ drei mögliche Ziele als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung. Deren Konkretisierung muss sich am Sinn der besonderen bundesstaatlichen Integrationsinteressen orientieren.

aa) Das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht.

---

<sup>2</sup> Gesetz v. 28.08.2006, BGBl. I 2006, 2034; vgl. dazu BT-Drs. 16/2069 (Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses des Bundestages).

<sup>3</sup> Eingehend Degenhardt, NVwZ 2006, 1209 ff.; ferner Ipsen, NJW 2006, 2801 ff.

<sup>4</sup> So Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rdnr. 23.

<sup>5</sup> BVerfGE 106, 62/152 f. = BVerwG NJW 2003, 41/54

<sup>6</sup> BVerfGE 106, 62 = BVerwG NJW 2003, 41.

Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

bb) Die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ betrifft unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

cc) Die „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.“<sup>7</sup>

### 2.1.3 Konkurrenz zwischen verschiedenen Kompetenzbereichen

Eine wichtige weitere Frage ist, welche Kompetenznorm jeweils anzuwenden ist, wenn bestimmte Gesetzgebungsaktivitäten an sich mehreren Kompetenztiteln zugeordnet werden können. Soweit es sich dabei um Überschneidungen zwischen mehreren Kompetenztiteln handelt, die jeweils für sich genommen dem Bund das Gesetzgebungsrecht zusprechen, kann die Frage grundsätzlich dahinstehen, weil es unproblematisch ist, wenn sich der Bund auf mehrere Kompetenztitel stützen kann. Wichtig kann die Frage bei derartigen Konkurrenzlagen lediglich ausnahmsweise dann sein, wenn die jeweils in Betracht kommenden Kompetenztitel im Hinblick auf Art. 72 Abs. 2 oder 3 GG eine unterschiedliche Behandlung erfahren.<sup>8</sup>

Wesentlich bedeutsamer ist die Problematik, wenn der Bund unter Wahrnehmung eines an ihn gerichteten Kompetenztitels mit einzelnen Regelungen in einen an sich den Ländern vorbehaltenen Kompetenzbereich hineinwirkt. Hierzu wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben, dass es im Überschneidungsbereich verschiedener Kompetenznormen auf den „Regelungszusammenhang“<sup>9</sup>, den „Schwerpunkt“<sup>10</sup>, das „Schwergewicht“<sup>11</sup> oder darauf ankommt, mit welchem Kompetenzbereich die Regelung enger „verzahnt“<sup>12</sup> ist.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 106,62 = BVerfG NJW 2003, 41 (Ls.).

<sup>8</sup> In derartigen Fällen dürfte davon auszugehen sein, dass die Erforderlichkeitsklausel keine Anwendung findet, weil anderenfalls auch eine Erforderlichkeitsprüfung auch dort gefordert würde, wo das GG die Bundeskompetenz an sich nicht unter diese Voraussetzung stellt. Da die Erforderlichkeitsprüfung eine Ausnahme von der Regel darstellt, dürfte sie von ihrem Anwendungsbereich her eng auszulegen sein.

<sup>9</sup> BVerfGE 97, 228/251 (Kurzberichterstattung).

<sup>10</sup> BVerfGE 97, 332/341 (Kindergartenbeiträge).

<sup>11</sup> BVerfGE 80, 124/132 (Postzeitungsdienst).

<sup>12</sup> BVerfGE 98, 145/158 (Inkompatibilität); BVerfGE 98, 265/299 (Bay. Schwangerenhilfegesetz).

Instruktiv stellt das BVerfG in seiner Entscheidung zur Inkompatibilität für Fälle des partiellen Hineinragens aus einem in einen anderen Zuständigkeitsbereich fest:

„Die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereiches kann Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berühren, die aber gleichwohl Teil der im übrigen geregelten Materie bleiben. Für die Zuordnung solcher Teilregelungen zu einem Kompetenzbereich dürfen sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist“<sup>13</sup>.

Ein striktes Verbot, durch Bundesrecht in für sich genommen der Länderhoheit obliegende Gesetzesmaterien wie das Bauordnungsrecht<sup>14</sup>, das Kommunalrecht<sup>15</sup> oder das Straßenrecht<sup>16</sup> hinein zu wirken, kennt das Verfassungsrecht demnach nicht. Lässt sich eine Norm nicht ausschließlich einer dem Bund oder den Ländern zustehende Materie zuordnen – was im ersten Schritt zu prüfen ist –, so ist entscheidend, in welchem Regelungskontext die Bundesregelung steht und welchem Hauptzweck die Vorschrift dient.

#### 2.1.4 Kompetenztitel für Straßen und Straßenverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)

Der für die meisten Ideen und Vorschläge am ehesten in Betracht kommende Kompetenztitel ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, denn hier geht es um die Eingrenzung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Regelungsbereich der Straßennutzung und der Straßenplanung. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf:

„22. den Straßenverkehr, das Kraffahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;“

Relevant können hier zwei Teilbereiche sein: einerseits der „Straßenverkehr“, andererseits „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“.

Gegenstand des „Straßenverkehrsrechts“ ist die *Benutzung* von Straßen durch Fahrzeuge, Fußgänger und Tiere.<sup>17</sup> Sein Zweck liegt darin, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sicherzustellen.<sup>18</sup> Der Bundesgesetzgeber hat gemäß seiner Zuständigkeit für den Straßenverkehr das Straßenverkehrsgesetz erlassen, deren Regelungen durch die als Rechtsverordnung ergangene Straßenverkehrsordnung konkretisiert worden sind.

Das Straßenverkehrsrecht ist von dem grundsätzlich in der Länderkompetenz stehenden<sup>19</sup> „Straßen- und Wegerecht“ abzugrenzen. Letzteres beschäftigt sich mit der *Planung, Errichtung und Unterhaltung* von Straßen und Wegen, mit der *Verantwortlichkeit und Verfügungsbefugnis*

---

<sup>13</sup> BVerfGE 98, 145/158; ähnlich BVerfGE 98, 265/299.

<sup>14</sup> Grundlegend BVerfGE 3, 407, 423 ff.

<sup>15</sup> BVerfGE 1, 167/176; BVerfGE 56, 298/310.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 34, 139/152; BVerfGE 67, 299/314 ff. (= NJW 1985, 371 ff.)

<sup>17</sup> BVerfGE 67, 299/314.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwGE 40, 371/380; BVerwGE 109, 29/35.

<sup>19</sup> Grundlegend BVerfGE 34, 139/152; daran anknüpfend BVerfGE 42, 20/28.

über Straßenland und Wegflächen („Straßenbaulast“) sowie mit der Festlegung ihrer dem Verkehr dienenden Funktion durch Widmung. Nach den einschlägigen Straßengesetzen (bzw. Straßen- und Wegegesetzen) der Länder sind Straßen und Wege typischerweise einerseits ihrer verkehrlichen Bedeutung entsprechend danach eingestuft, ob es sich um Landesstraßen, Kreisstraßen, Gemeindestraßen oder sonstige Straßen und Wege handelt<sup>20</sup>, andererseits danach, welchen Benutzungsarten oder Benutzungszwecken die jeweiligen Straßen- und Wegflächen dienen.<sup>21</sup> Mit Ausnahme von reinen Gehwegflächen (auch Fußgängerzogen), reinen Kfz-Parkflächen oder getrennt geführten eigenständigen Radwegen ist der Straßenraum meist allgemein für den Fahrzeugverkehr gewidmet. Das Straßenverkehrsrecht bestimmt in Abgrenzung dazu, nach welchen Regeln der Straßenraum für Verkehrszwecke genutzt werden darf. Es setzt also voraus, dass eine zu den jeweiligen Verkehrszwecken gewidmete Straße vorhanden ist. Die Schaffung der Straße ist demgegenüber eine Angelegenheit des Straßenrechts.

Unter Wahrnehmung des Kompetenztitels „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“ zieht der Bund für die betreffenden Straßen den Rechtsbereich des Straßenrechts an sich. Soweit der Bund „Landstraßen für den Fernverkehr“ plant, errichtet, als solche widmet und in Eigentümerstellung unterhält, sind die Länder daran gehindert, in eigener Regelungskompetenz tätig zu werden und ihre Straßengesetze zur Anwendung zu bringen.

Der Bund hat in Ausfüllung dieser Kompetenz das Bundesfernstraßengesetz (FStrG) erlassen. Dieses erstreckt seinen Anwendungsbereich begrifflich auf die beiden Straßenarten „Bundesautobahnen“ und „Bundesstraßen“. Mit der Verwendung und Definition dieser beiden zentralen Kategorien von Bundes-Verkehrswegen interpretiert und konkretisiert der Bundesgesetzgeber den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Begriff der „Landstraßen für den Fernverkehr“. An der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dürften insoweit keine Zweifel bestehen.

Der Bundesgesetzgeber lehnt sich dabei an die in Art. 90 Abs. 2 GG benutzte Terminologie („Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs“) an. Die Begriffe des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und des Art. 90 Abs. 2 GG sind an sich nicht deckungsgleich, sie werden im FStrG aber zu einem einheitlichen Verständnis zusammengeführt. Das führt zu einer gut praktikablen Lösung, indem auf der Ebene der Anwendung einfacher Gesetze (d.h. unterhalb des Verfassungsrechts) in allen Rechtskontexten übereinstimmende Begrifflichkeiten verwendet werden können (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Es darf aber nicht dahin missverstanden werden, der Bundesgesetzgeber habe die im Grundgesetz verwendeten Begriffe abschließend und unveränderbar selbst definiert (siehe zum Ganzen unten, Kap. 3.2 und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**3.3).

Zu den Bundesstraßen gehören nach den Bestimmungen des FStrG unter anderem auch straßenbegleitende (unselbständige) Radwege. Demgegenüber gelten eigenständig geführte Radverkehrswege nach der (ganz) vorherrschenden Sichtweise in Rechtsprechung und Rechtsliteratur nicht als Bestandteil der Bundesstraßen.<sup>22</sup> Zu beachten ist aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel jedoch, dass das FStrG mit seinen Begriffsdefinitionen nur seinen eigenen Anwendungsbereich abgrenzend festlegt, selbst aber nicht bestimmen kann, wie weit die in Art. 74

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. § 6 Abs. 3 i.V.m. § 4 StrWG NRW.

<sup>21</sup> Vgl. z.B. § 6 Abs. 3 StrWG NRW.

<sup>22</sup> Vgl. Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 4; Sauthoff, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5 Rdnr. 50.

Abs. 1 Nr. 22 GG angelegte Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die Einstufung von „Landstraßen für den Fernverkehr“ sowie auf die Einbeziehung von Radwegen reicht bzw. reichen würde. Möglicherweise lässt das Grundgesetz dem Bund hier einen weitergehenden, über die Begrifflichkeiten und inneren Differenzierungen des FStrG hinausgehenden Gestaltungsspielraum. Hierauf wird weiter unten zurückzukommen sein (siehe Kap. 3.23.3 und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**3.3).

Für beide betrachteten Kompetenzfelder des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG sind die einschränkenden Voraussetzungen von Art 72 Abs. 2 GG zu beachten. Der Bund darf also auf den Gebieten des Straßenverkehrsrechts und des Fernstraßenrechts nur Regelungen erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (siehe dazu oben, 2.1.2).

### **2.1.5 Kompetenztitel für Wasserstraßen und Schiffsverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG)**

Soweit es um Radverkehrseinrichtungen an Flüssen und Kanälen geht, die den Status von Bundeswasserstraßen haben (z.B. an Uferstreifen, auf Deichen), kommt die Anwendung von Art. 74 Abs., 1 Nr. 21 GG in Betracht. Die Vorschrift gibt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für:

„die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“.

Für die Wahrnehmung dieser Kompetenzen findet die einschränkende Klausel des Art. 72 Abs. 2 GG keine Anwendung.

Die ersten vier aufgezählten Gegenstände der Kompetenzvorschrift können parallel zum Straßenverkehrsrecht als Wasserverkehrsrecht verstanden werden.<sup>23</sup> Im Unterschied zum Straßenverkehr ist der Radverkehr jedoch nicht Teil des Schiffsverkehrs, so dass für bundesgesetzliche Regelungen zum Radverkehr nur eine Anknüpfung an die weitere Tatbestandsalternative zum Teil-Rechtgebiet „Binnenwasserstraßen“ relevant sein kann, das sich auch als „Wasserwegerecht“ einordnen lässt.<sup>24</sup>

Der Bund hat in Ausfüllung dieser Kompetenz das Bundes-Wasserstraßengesetz (WaStrG) erlassen, welches im Einzelnen regelt, auf welche Bestandteile der jeweiligen Wasserstraßen sich der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt. Über das eigentliche Fluss- oder Kanalbett hinaus umfasst er gegenständlich auch die Gewässerufer – jedoch nicht soweit es dabei um andere Zwecke geht als die Nutzbarkeit in der Funktion der Wasserstraße zu sichern.<sup>25</sup> Das Anlegen von Wegen und insbesondere Radwegen im Uferbereich ist danach zwar praktisch durchaus machbar, soweit die zuständige Träger der Wasserbaulast keine Bedenken hat – nicht aber in Gestalt von durch Widmung rechtlich abgesicherten Verkehrsflächen für den Radverkehr. Wo die jeweilige Gemeinde örtlich eine Radverbindung im Uferbereich schaffen

---

<sup>23</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 57 f. m.w.N.

<sup>24</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 59 m.w.N.

<sup>25</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 59 m.w.N.

möchte, kann zwischen ihr und dem Träger der Wasserbaulast ein entsprechender Vertrag geschlossen werden.

Die Schaffung von in der eigenen Verantwortung des Bundes stehenden Radwegverbindungen im Uferbereich von Bundeswasserstraßen ist auf Grundlage des WaStrG nicht möglich. Da Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG von seiner Zwecksetzung her ausschließlich auf den Schiffsverkehr gerichtet ist und daher den Radverkehr an Wasserstraßen nicht einschließt, erscheint eine ausdehnende Auslegung der hinter dem Gesetz stehenden Kompetenznorm ebenfalls nicht möglich.

### **2.1.6 Kompetenztitel für Eisenbahnen und Schienenverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a und Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)**

Im Hinblick auf Eisenbahnen und Schienenverkehr gibt es im Grundgesetz seit 1993 eine differenzierende Kompetenzzuweisung, die auf die sog. Eisenbahnreform zurückzuführen ist, bei der die frühere Bundesbahn aus dem Status eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens herausgeführt wurde. Das GG unterscheidet zwischen der Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes, für die dem Bund die ausschließlich Gesetzgebungskompetenz zugewiesen ist (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) und der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den übrigen Schienenverkehr:

a) Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 73 Abs.- 1 Nr. 6a GG erstreckt sich auf:

„den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“

b) Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG erstreckt sich auf:

„die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen“.

Die Beschränkungsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG findet auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG keine Anwendung.

Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) wahrgenommen, seine Regelungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG insbesondere durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Soweit das AEG auch Regelungen für den nicht im Eigentum des Bundes stehenden Schienenverkehr enthält, stützt es sich zugleich auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG.

Im Unterschied zum Bereich des Straßenverkehrs wird für die Bundeskompetenzen zum Eisenbahn- bzw. Schienenverkehr davon ausgegangen, dass sich die Gesetzgebungskompetenz (u.a.) auf sämtliche Einrichtungen der Bahn-Infrastruktur einschließlich der Bahnhöfe<sup>26</sup> sowie auf sämtliche Arten der Verkehrsleistungen im Eisenbahn- bzw. Schienenverkehr<sup>27</sup> erstreckt – also auch auf solche Einrichtungen und Leistungen, die der Zugänglichkeit mit und der Beförderung von Fahrrädern dienen.

### 2.1.7 Kompetenztitel für „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

Die politische Förderung des Radverkehrs hat eine große Bedeutung für den Klimaschutz, da die internationalen und nationalen Klimaziele nur erreicht werden können, wenn der Anteil des nichtmotorisierten Individualverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen stark ansteigt. Der Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur und die Attraktivitätssteigerung des Radverkehrs spielen für den Klimaschutz im Verkehrssektor eine mitentscheidende Rolle. Deshalb lassen sich die hier diskutierten Ideen und Vorschläge mit Motiven des Klimaschutzes legitimieren.

Auf dem Gebiet der Klimaschutzpolitik ist der Bund im föderalistischen System Deutschlands auf der Ebene der Gesetzgebung der wichtigste Akteur. Das Grundgesetz weist ihm insoweit aber in Art. 73 und 74 keine spezifische Gesetzgebungskompetenz zu. Es erwähnt den Klimaschutz nicht ausdrücklich. Ungeachtet dessen ist jedoch mittlerweile weithin anerkannt, dass der Klimaschutz Gegenstand des Kompetenztitels „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) ist, soweit es praktisch um Maßnahmen zur Minderung der Kohlendioxidemissionen geht, die ihrerseits schädlich für die Erdatmosphäre sind und dadurch den Klimawandel (mit) hervorrufen.<sup>28</sup> Zwar wird in der Rechtsliteratur verschiedentlich bemängelt, dass es im Grundgesetz an einem zusammenführenden Kompetenztitel des „Umweltschutzes“<sup>29</sup> bzw. des „Klimaschutzes“<sup>30</sup> fehle und der Bund deshalb zur Regelung umfassender Instrumente in diesen Bereichen eine Art Kompetenzmosaik zusammenstellen müsse.<sup>31</sup> Das ändert aber nichts daran, dass sich der Kompetenztitel „Recht der Luftreinhaltung“ seinem eindeutigen Wortlaut nach jedenfalls insoweit auf den Klimaschutz erstreckt, als es um gesetzliche Maßnahmen geht, mit denen eine Reduzierung des Ausstoßes von klimaschädlichen Luftschadstoffen bezweckt wird. Dementsprechend leitet die Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz für diverse Rechtsinstrumente der Klimaschutzpolitik aus dem Titel „Recht der Luftreinhaltung“ ab.<sup>32</sup>

Sollen gesetzliche Regelungen zur Attraktivitätssteigerung des Radverkehrs unter dem Aspekt des Klimaschutzes auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden, so stellt sich allerdings die

---

<sup>26</sup> Eingehend Uhle, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 73 Rdnr. 145 m.w.N.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 23.

<sup>27</sup> Ausdrücklich Uhle, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 73 Rdnr. 144 m.w.N.; Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73 Rdnr. 28.

<sup>28</sup> Vertiefend Milkau, ZUR 2008, S. 561, 562 f. sowie 564 f. m.w.N.

<sup>29</sup> Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 3 Rdnr. 91 ff.; Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, § 1 Rdnr. 107 f.; Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 676 m.w.N.

<sup>30</sup> Kritisch Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 677.

<sup>31</sup> Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 91; Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, § 1 Rdnr. 108; Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 676.

<sup>32</sup> Vgl. z.B. die Begründung des Gesetzentwurfs zum EEWärmeG in BR-Drs. 9/08, S. 17 f.

bereits oben (unter 2.1.1) angesprochene Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen unter Wahrnehmung des Kompetenztitels in an sich den Ländern vorbehaltenen Kompetenzbereich hineingewirkt werden darf.

Vom Ansatz her dürfte das grundsätzlich möglich sein, insbesondere wenn es einerseits – wie bei der Luftreinhaltung – um einen Kompetenzbereich geht, der nicht gegenständlich bestimmt ist, sondern von der Zielrichtung her definiert ist (final). Denn es würde zu keinem sinnvollen Ergebnis führen, die Anwendung final begründeter Gesetzgebungskompetenzen derart zu begrenzen, dass ein Hineinwirken in anderweitige, insbesondere gegenständlich definierte Regelungsmaterien untersagt wäre. Die zweckbezogene Gesetzgebungsmaterie könnte auf diese Weise ihren Sinn nicht entfalten. In der Konsequenz würde ein solches Verständnis daher dem verfassungsrechtlichen Auslegungsgrundsatz der praktischen Konkordanz<sup>33</sup> widersprechen.

Damit allein lässt sich aber nur die abstrakte Möglichkeit des Hineinwirkens begründen. Es beantwortet noch nicht die Frage, ob die Inanspruchnahme der durchgreifenden Kompetenz auch in dem einzelnen konkreten Kompetenzkonflikt zulässig ist. Insoweit ist darauf zurückzukommen, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entscheidend auf den „Regelungszusammenhang“<sup>34</sup>, den „Schwerpunkt“<sup>35</sup>, das „Schwergewicht“<sup>36</sup> oder darauf ankommt, mit welchem Kompetenzbereich die Regelung enger „verzahnt“<sup>37</sup> ist. Auf dieser Basis spricht viel dafür, dass die Spielräume des Bundes zur Wahrnehmung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG im Verhältnis namentlich zum Kompetenzbereich des Straßenrechts der Länder relativ eng begrenzt sind.

## 2.2 Verwaltungskompetenzen

### 2.2.1 Arten des Verwaltungsvollzugs

Der Vollzug von *Bundesrecht* obliegt nach der Regel des Art. 83 GG den Ländern, soweit sich aus dem Grundgesetz nichts anderes ergibt. Inwieweit dem Bund Verwaltungskompetenzen zustehen, ist in den Artikeln 85 bis 90 GG geregelt.

Der Vollzug von *Landesrecht* ist dem jeweiligen Bundesland vorbehalten und dort gesetzlich geregelt; das GG enthält hierzu keine Bestimmungen. Den Kommunen wird durch Art. 28 Abs. 2 GG eine (durch Gesetz einschränkbare) Garantie der Selbstverwaltung in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegeben. Inwieweit die Gemeinden darüber hinaus Vollzugsaufgaben wahrzunehmen haben, ist im Kommunalrecht der Länder geregelt.

Hinsichtlich des Vollzuges von Bundesrecht unterscheidet das Grundgesetz zwischen Bundesrecht, welches

- a) die Länder mit ihren Behörden (teils unter Inanspruchnahme der Gemeinden) „als eigene Angelegenheit“ ausführen (Landeseigenverwaltung, Art. 84 GG),

---

<sup>33</sup> Eingehend Hesse, *Staatrecht*, 20. Aufl. 1995, Rdnr. 72; vgl. auch Jarass/Pieroth, *GG*, Einl. 10.

<sup>34</sup> BVerfGE 97, 228/251 (Kurzberichterstattung).

<sup>35</sup> BVerfGE 97, 332/341 (Kindergartenbeiträge).

<sup>36</sup> BVerfGE 80, 124/132 (Postzeitungsdienst).

<sup>37</sup> BVerfGE 98, 145/158 (Inkompatibilität); BVerfGE 98, 265/299 (Bay. Schwangerenhilfegesetz).

- b) die Länder mit ihren Behörden „im Auftrage des Bundes“ ausführen (Auftragsverwaltung, Art. 85 GG) oder
- c) der Bund „durch bundeseigene Verwaltung“ mit eigenen Behörden ausführt (Bundeseigenverwaltung, Art. 86 GG).

Die Gegenstände der Auftragsverwaltung und der Bundeseigenverwaltung sind abschließend in Art. 87 bis Art. 90 GG bestimmt. Alle anderen Bundesgesetze führen die Länder in Landes-eigenverwaltung aus.

Unter Bundeseigenverwaltung stehen insbesondere auch die hier interessierenden Gebiete der *Eisenbahnverkehrsverwaltung* (Art. 87e GG) und der *Wasserstraßenverwaltung* (Art. 89 Abs. 2 GG). Die *Fernstraßenverwaltung* wird demgegenüber durch die Länder im Auftrag des Bundes aus (Art. 90 Abs. 2 GG) ausgeführt. Die Verwaltung sonstiger Straßen ist eine Angelegenheit des Landesrechts, welches insoweit üblicherweise zwischen Landesstraßen und Gemeindestraßen, ggf. auch Kreisstraßen unterscheidet.

Eine vollständig bei eigenen Behörden oder Einrichtungen liegende Verwaltung ist dem Bund demnach nur bei der *Bundeseigenverwaltung* möglich. Für die gemäß Art. 87e Abs. 3 GG als Wirtschaftsunternehmen in Privatrechtsform überführte Deutsche Bahn gilt das nach den Maßgaben des Aktienrechts, da die Deutsche Bahn als Aktiengesellschaft geführt wird.

Im Rahmen der *Auftragsverwaltung* – hier also gemäß Art. 90 Abs. 2 GG bei den Bundesfernstraßen – liegt die ausführende Verwaltungskompetenz demgegenüber bei den Ländern, wobei es dem Bund gestattet ist, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (vgl. Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG), Weisungen zu erteilen (Art. 85 Abs. 3 GG) und Maßnahmen der Bundesaufsicht zu treffen (Art. 85 Abs. 4 GG).

In den hier diskutierten drei Rechtsgebieten hat der Bund für die betreffenden Verkehrswege die Eigentümerstellung inne und trägt dementsprechend grundsätzlich die Verantwortung für die Errichtung und den Zustand der Verkehrswege. Man spricht insoweit von der „Baulast“.

Während diese Verantwortung im Bereich der Bundeseigenverwaltung (also beim Schienennetz des Bundes und bei den Bundeswasserstraßen) uneingeschränkt dem Bund obliegt, sieht § 5 FStrG für die Bundesfernstraßen vor, dass die Straßenbaulast für Bundesfernstraßen zwar grundsätzlich beim Bund liegt, hiervon abweichend aber speziell für Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern bei den Gemeinden (unter bestimmten Umständen bereits ab 50.000 Einwohnern). Zu beachten ist dabei aus der verfassungsrechtlichen Perspektive, dass den Baulastzuordnungen im Bundesfernstraßengesetz kein Verfassungsrang zukommt. Sie sind Ausfluss des Umstands, dass den Bundesfernstraßen im innerörtlichen Bereich auch (im gemeindlichen Interesse liegende) lokale Funktionen zukommen und von daher (auch in Ansehung der von Art. 28 Abs. 2 GG geschützten kommunalen Selbstverwaltung) klärungsbedürftig ist, wie in entsprechenden Fallgestaltungen Nutzen und Verantwortlichkeiten abzugrenzen sind.<sup>38</sup> Grundsätzlich hätte der Bundesgesetzgeber dabei auch die Möglichkeit, die Verantwortlichkeiten anders zuzuteilen oder in sich anders differenzierende Regelungen zu schaffen, soweit er dabei nicht Regelungen trifft, die außerhalb des Sachgebiets „Landstraßen

---

<sup>38</sup> Vgl. Krämer, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht (6. Aufl. 1999), Kap. 2 Rdnr. 17 ff.; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Vor § 1 Rdnr. 10 ff.

für den Fernverkehr“ liegen.<sup>39</sup> Demnach dürfte es dem Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich gestattet sein, eine weitergehende Straßenbaulast des Bundes auch für die Ortsdurchfahrten vorzusehen, soweit sich dies als nicht unverhältnismäßige Beeinträchtigung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts darstellt.

Unabhängig von der Einstufung nach den drei Typen des Vollzugs von Bundesrecht ist es dem Bund unter Anwendung von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gestattet, selbständige Bundesoberbehörden (wie z.B. das Umweltbundesamt, das Kraffahrtbundesamt), bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten und von diesen bestimmte Aufgaben wahrnehmen lassen. Für Tätigkeiten wirtschaftlicher Art kann der Bund, wie aus Art. 110 Abs. 1 GG ersichtlich ist, auch mit Bundesbetrieben arbeiten oder Sondervermögen bilden, die grundsätzlich eigenständig wirtschaften und von einigen Pflichten des Haushaltsrechts freigestellt sind. Außerdem gibt das Grundgesetz dem Bund im Rahmen seines Organisationsermessens nach herrschender Auffassung trotz fehlender ausdrücklicher Regelungen auch Raum für einen Rückgriff auf privatrechtliche Organisationsformen.<sup>40</sup>

Zu beachten ist weiter, dass die genannten Vorschriften auf diejenigen Gebiete beschränkt sind, auf denen der Bund materielles Bundesrecht geschaffen hat. Innerhalb des Landesrechts ist der Bund daran gehindert, selbst Verwaltungsaufgaben zu übernehmen oder an sich zu ziehen. Das bedeutet aber nicht, dass er daran gehindert wäre, in den betreffenden Politikbereichen allgemein tätig zu werden. So ist es selbstverständliche und unumstritten zulässige Praxis, dass sich aus der in Art. 65 GG zum Ausdruck gebrachten verfassungsunmittelbaren Aufgabe der *Staatsleitung* für die Regierung mit ihren Ministerien die Kompetenz ergibt, auf allen für das Gemeinwohl relevanten Politikfeldern planend, koordinierend, informierend und forschend tätig zu sein.<sup>41</sup>

### 2.2.2 Verbot der Aufgabenübertragung an die Gemeinden

Eine wesentliche Einschränkung für die Ausgestaltung des Bundesrechts ergibt sich seit der Föderalismusreform 2006 aus dem Verbot, den Gemeinden im Bundesrecht (neue) Aufgaben zu übertragen. Das Grundgesetz regelt dies ausdrücklich sowohl für den Bereich der Landes-eigenverwaltung (in Art. 84 Satz 7 GG) als auch für die Bundesauftragsverwaltung (in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Die beiden Bestimmungen tragen den Wortlaut:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Hinter den Neuregelungen stand die Intention, dem zuvor häufig bemängelten Missstand ein Ende zu setzen, dass der Bund an die Gemeinden bestimmte zusätzliche, kostenträchtige Verwaltungsaufgaben übertrug, ohne ihnen im Gegenzug einen Ausgleich für die entstehenden finanziellen Mehrbelastungen zu geben.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 102, 167/173 f.

<sup>40</sup> Vgl. nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87 Rdnr. 15 m.w.N.

<sup>41</sup> Eingehend Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 65 Rdnr. 6 ff. m.w.N.

<sup>42</sup> Vgl. Ipsen, NJW 2006, 2801/2802 und 2805 f. m.w.N.

Die Formulierung gibt keine Anhaltspunkte dafür, für bestimmte Arten der Aufgabenübertragung an die Gemeinden die Möglichkeit von Ausnahmen annehmen zu können. Insbesondere kann das Durchgriffsverbot nicht durch die Zustimmung des Bundesrates überwunden werden. Das Verbot ist kategorisch formuliert und muss wohl auch so verstanden werden.

Zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG gibt es bislang noch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Allerdings finden sich in der Entscheidung des BVerfG vom 4. Mai 2010 über Änderungen im der Bundeseigenverwaltung unterliegenden Luftverkehrsrecht<sup>43</sup> Hinweise auf das Verständnis des Gerichts von den Begriffen „Aufgabe“ und „Übertragung“. Das Gericht formulierte:<sup>44</sup>

„Eine gesetzliche Regelung „überträgt“ den Ländern Aufgaben, soweit sie ihnen Aufgaben zuweist, die ihnen zuvor nicht oblagen. Aufgabenbezogene Regelungen, die – wie etwa die Wiederholung oder Konkretisierung bereits früher erfolgter Aufgabenzuweisungen im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung einer Materie – den Aufgabenbestand der Länder gegenüber dem bisherigen Rechtszustand nicht vergrößern, stellen keine Aufgabenübertragung [...] im gemeinten konstitutiven Sinne dar. [...]

Auch bloße Änderungen in der Ausgestaltung einer übertragenen Aufgabe, die den Inhalt der das Zustimmungserfordernis auslösenden Aufgabenübertragungsnorm und damit die gesetzliche Bestimmung der übertragenen Aufgabe als solche nicht unmittelbar modifizieren, können allerdings ausnahmsweise der Sache nach eine Übertragung neuer Aufgaben darstellen [...]. Dies ist der Fall, wenn sie der übertragenen Aufgabe einen neuen Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen.“

Demnach dürfte auch für die Auslegung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG wesentlich auf einen Vergleich zwischen den bisherigen und den zukünftigen Aufgaben abzustellen sein. Gehörte die in der jeweiligen Regelung von der Gemeinde geforderte Tätigkeit schon bisher zu ihren Aufgabenbereichen, so liegt lediglich eine neue Ausgestaltung bereits zuvor vorhandener Aufgaben vor, die sich grundsätzlich nicht als „Übertragung“ einer neuen Aufgabe darstellt. Als Aufgabenübertragung kann eine Umgestaltung vorhandener Aufgaben jedoch ausnahmsweise dann begriffen werden, wenn dadurch der bisherigen (zuvor übertragenen) Aufgabe ein neuer Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verliehen wird.

---

<sup>43</sup> BVerfGE 126, 77.

<sup>44</sup> BVerfGE 126, 76 Rdnr. 142-144.

## 2.3 Kompetenzen zur finanziellen Förderung

### 2.3.1 Das Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG)

Art. 104a GG statuiert in seinem ersten Absatz als grundlegendes Strukturmerkmal des Finanzverfassungsrechts das sog. Konnexitätsprinzip, unter dem verstanden wird, dass diejenige Körperschaft, welche die jeweilige Verwaltungskompetenz besitzt, auch die Ausgaben für die betreffenden Aufgaben zu tragen haben soll.<sup>45</sup> Die Vorschrift bestimmt:

„(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“

Anders liegt es nach Art. 104 Abs. 2 GG, soweit die Länder im Auftrag des Bundes tätig sind:

„(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“

Speziell für die allgemeinen Verwaltungsaufgaben bestimmt Art. 104a Abs. 5 GG:

„(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Die Regelung des Absatzes 5 gilt als *leges speciales* zu Art. 104a Abs. 1 und 2 GG<sup>46</sup>, geht jener gegenüber also vor. Als Verwaltungsausgaben sind dabei die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparats anzusehen – in Abgrenzung zu den von Art. 104a Abs. 1 GG angesprochenen Zweckausgaben, die durch die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben entstehen.<sup>47</sup> Verwaltungsausgaben sind demnach insbesondere Personalkosten, außerdem Kosten des Gebäudeunterhalts, laufende Aufwendungen für den Bezug von Energie usw. Unsicherheiten in der Zuordnung können sich für Sachinvestitionen (z.B. in neue Anlagen, Gebäude oder Gebäudeerweiterungen) ergeben, weil diese sowohl für die Erfüllung spezifischer Zwecke als auch für den Verwaltungsapparat als solchen erforderlich sein können.

Aus dem in Art. 104 Abs. 1 und 5 GG verankerten Prinzip der „Konnexität von Ausgaben- und Aufgabenkompetenz“ folgt, dass die Länder die Ausgaben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben vollständig selbst tragen müssen, soweit sich aus dem GG nichts anderes ergibt.<sup>48</sup> Sofern eine der beiden Normen Anwendung findet, ist somit die (vollständige oder anteilige) Übernahme von Ausgaben der Länder durch den Bund grundsätzlich (d.h. soweit keine Ausnahme greift) verboten.

---

<sup>45</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a, Rdnr. 2 m.w.N.

<sup>46</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 9; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 104a Rdnr. 170 f.

<sup>47</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 9; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 19.

<sup>48</sup> Eingehend Siekmann, in: Sachs, GG (3. Aufl. 2003), Art. 104a Rdnr. 2 ff.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG (5. Aufl. 2003), Art. 104a Rdnr. 6 ff.; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG (5. Aufl. 2005), Art. 104a Rdnr. 37 ff.

Zu beachten ist, dass die Restriktion des Art. 104a Abs. 1 und 5 GG nicht nur unmittelbar für das Verhältnis zwischen Bund und *Ländern* gilt, sondern auch zwischen dem Bund und dem *Gemeinden*. Das Bundesverfassungsgericht formuliert dazu: Die Vorschrift

„stellt für die Ausgabenlast und ihre Konnexität mit der Aufgabenverantwortung allein Bund und Länder einander gegenüber und behandelt die Kommunen – unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie – als Glieder des betreffenden Landes; ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet“.<sup>49</sup>

In der Konsequenz bedeutet das, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Bund nicht nur grundsätzlich verbietet, die Erfüllung von Aufgaben der Länder mitzufinanzieren, sondern auch die Erfüllung von Aufgaben der Gemeinden.

Die Bestimmungen des Art. 104a Abs. 1 GG knüpfen nach unumstrittener Auffassung nicht an die *Gesetzgebungskompetenzen* an, sondern an die *Verwaltungskompetenzen*. Das bedeutet, dass die jeweiligen Ausgaben von derjenigen staatsorganisatorischen Einheit zu tragen sind, welche die jeweilige Verwaltungskompetenz innehat. Es kommt also nicht darauf an, wer die Kosten verursachende Regelung getroffen oder veranlasst hat, sondern lediglich darauf, wer sie (behördlich) vollzieht.<sup>50</sup>

Tieferer Beweggrund für die Regelungen des Art. 104a Abs. 1 GG ist der Gedanke, dass Bund und Länder ihre jeweiligen Aufgaben aus den ihnen auf Grund der steuerrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes zustehenden steuerlichen Erträgen finanzieren sollen.<sup>51</sup> Durchbrechungen dieses Prinzips sollen die Ausnahme bleiben, um eine klare Verantwortungszuordnung gewährleisten zu können. Mischfinanzierungen von Bund und Ländern sollen daher grundsätzlich nicht stattfinden. Es soll zudem verhindert werden, dass der Bund Finanzierungsmittel als Instrument der indirekten Einflussnahme auf den kompetenzrechtlich den Ländern zugewiesenen Verwaltungsvollzug benutzt.<sup>52</sup>

Hervorzuheben ist, dass sich für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung, hier also für die Verwaltung der unter Art. 90 Abs. 2 GG fallenden „Bundesstraßen für den Fernverkehr“ eine von Art. 104a Abs. 1 GG abweichende Rechtslage ergibt. Für die Verwaltung von Bundesstraßen für den Fernverkehr sieht Art. 90 Abs. 2 GG vor, dass diese von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden. Folglich greift Art. 104b Abs. 2 GG mit der Bestimmung, dass der Bund die sich aus der Auftragsverwaltung ergebenden Kosten trägt.

Das Grundgesetz trägt mit der von Art. 104a Abs. 1 GG abweichenden Kostenaufteilungsregelung für die Bundesauftragsverwaltung dem Umstand Rechnung, dass der Bund in diesem Bereich die materielle (inhaltliche) Verwaltungsverantwortung trägt und diese nach Maßgabe von Art. 85 Abs. 2 bis 4 GG über allgemeine Verwaltungsvorschriften, Weisungen und Aufsichtsrechte durchsetzen kann.<sup>53</sup> In der Rechtsliteratur wird Art. 104b Abs. 2 GG teils als Ausnahme

---

<sup>49</sup> BVerfGE 86, 148/215.

<sup>50</sup> BVerfGE 26, 338/390; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 2.

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148/214 f.

<sup>52</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 1; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 104a Rdnr. 2 f.; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 104a Rdnr. 32.

<sup>53</sup> Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 37; ähnlich Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 4.

vom Konnexitätsprinzip angesehen<sup>54</sup>, teils als dessen konsequente Bestätigung, weil die materielle Verwaltungsverantwortung beim Bund liege.<sup>55</sup>

Art. 104b Abs. 2 GG erstreckt sich im Übrigen – wie auch Absatz 1 der Bestimmung – nur auf die Zweckausgaben, nicht auf die allgemeinen Verwaltungsausgaben, welche nach Absatz 5 der Bestimmung stets von derjenigen Körperschaft zu tragen sind, bei der sie entstehen. Die allgemeinen Verwaltungsausgaben sind auch im Falle der Bundesauftragsverwaltung folglich stets durch die Länder zu tragen (vgl. Art. 85 Abs. 1 GG).

### 2.3.2 Ausnahme: Finanzhilfen nach Art. 104b GG

Das Grundgesetz lässt vom Konnexitätsprinzip ausdrücklich nur wenige Ausnahmen zu. Neben Art. 104a Abs. 2 GG für den Bereich der Auftragsverwaltung und Art. 104 Abs. 3 und 4 GG für Bundesgesetze, welche die Zahlung von Geldleistungen gegenüber Dritten vorsehen oder entsprechende Geldleistungspflichten der Länder begründen, wird das Prinzip ausdrücklich nur durch den im Zuge der Föderalismusreform 2006 neu eingefügten Art. 104b GG durchbrochen.<sup>56</sup> Dieser hat folgenden Wortlaut:

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

---

<sup>54</sup> So z.B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 4.

<sup>55</sup> So z.B. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 37.

<sup>56</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 16/813, S. 4 sowie die Begründung auf S. 19. Ferner diverse Äußerungen von Sachverst. in: Dok. der öff. Anhörungen des Rechtsausschusses des BT und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des BR zur Föderalismusreform (Komplex „Finanzen“, 31. Mai 2006).

Die Ausnahmebestimmung des Art. 104b GG wurde im Rahmen der Föderalismusreform 2006 bewusst enger gefasst als die Vorgängerregelung des Art. 104a Abs. 4 a.F. Sie soll die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Kommunen durch den Bund darauf beschränken, „Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen“.<sup>57</sup>

Im Hinblick (auch) auf den vorliegenden Kontext sind folgende Tatbestandsaspekte des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG hervorzuheben:

- Die Vorschrift gestattet Finanzhilfen nur für „besonders bedeutsame Investitionen“. Wann eine Investition „besonders bedeutsam“ ist, lässt die Vorschrift nicht erkennen. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Investitionen „in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht haben“ müssen.<sup>58</sup> Stets muss es sich um zweckgebundene investive Maßnahmen handeln. Als typisch gelten Infrastrukturinvestitionen.<sup>59</sup>
- Der Bund darf von der Vorschrift nur für Investitionen Gebrauch machen, soweit ihm das Grundgesetz für den betreffenden Sachbereich „Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“ – also z.B. keine Finanzhilfen gewähren für Investitionen, die dem in die originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Rechtsgebiet des Straßenrechts zuzuordnen sind.<sup>60</sup>
- Die Bestimmung betrifft zwar Investitionen der Länder und der Kommunen, sieht aber nur vor, dass der Bund die betreffenden Finanzhilfen „den Ländern“ gewähren kann. Der Bund darf nach dieser Vorschrift also keine Direktleistungen an die Kommunen gewähren. Sollen die Gelder den Kommunen zugutekommen, so entsteht dennoch nur ein Rechts- und Zahlungsverhältnis gegenüber den Ländern. Die Vergabe der Mittel an die Gemeinden muss bei den Ländern liegen.<sup>61</sup>
- Außerdem muss eines der in Nr. 1 bis 3 in der Vorschrift genannten Förderziele gegeben sein. Die geeigneten Förderziele werden dort allerdings äußerst ungenau umrissen. Dementsprechend wird in der Staatspraxis zwischen ihnen auch nicht näher differenziert.<sup>62</sup> Die Förderziele werden vom Bundesverfassungsgericht als so unbestimmt betrachtet, dass das Gericht nur eine sehr zurückhaltende Prüfung vornimmt und dem Bund deshalb im Ergebnis ein sehr weites Beurteilungs- und Entscheidungsermessen verbleibt.<sup>63</sup>

Im Übrigen ist zu beachten, dass die Inanspruchnahme des Art. 104b GG zusätzlich unter den einengenden Voraussetzungen seines Absatzes 2 steht. Nach Satz 1 der Vorschrift sind solche

---

<sup>57</sup> So die Begründung in BR-Drs. 16/813. S. 19; vgl. auch BVerfGE 127, 165/195; eingehend Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 1 ff. m.w.N.

<sup>58</sup> BVerfGE 39, 96/115.

<sup>59</sup> Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. m.w.N.

<sup>60</sup> Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 11 ff. m.w.N.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104b Rdnr. 2.

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96/122; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104b Rdnr. 2; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 7 f.

<sup>62</sup> So Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 9.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96/115; vgl. auch Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 9 f. m.w.N.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104b Rdnr. 3.

Finanzhilfen nur zulässig, wenn der Finanzhilfe entweder ein im Bundesrat zustimmungspflichtiges Gesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (allen!) zugrunde liegt.<sup>64</sup> Die Sätze 2 und 3 der Vorschrift bestimmen zusätzlich, dass die Finanzhilfen nur befristet gewährt werden dürfen, regelmäßig zu überprüfen sind und in sich degressiv ausgestaltet sein müssen.<sup>65</sup>

### 2.3.3 Förderpraxis des Bundes außerhalb von Art. 104b GG

Allerdings liegt es so, dass es in der *Staatspraxis* eine Vielzahl von Förderprogrammen der Bundesministerien oder bestimmter Bundesoberbehörden gibt, die offenkundig mit Art. 104b GG schon deshalb nicht vereinbar wären, weil es bei ihnen auch um nicht-investive Maßnahmen geht, direkte Zahlungen auch gegenüber Kommunen gewährt werden und/oder ihnen weder ein Gesetz noch eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern zugrunde liegt. Dennoch boten sie bislang keinen Anlass für eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung. Gelegentlich sind spezielle Fördermaßnahmen auch ausschließlich oder zumindest in erster Linie auf Kommunen oder öffentliche Einrichtungen zugeschnitten (z.B. in der „Nationalen Klimaschutzinitiative“ des Bundesumweltministeriums - NKI).

Dabei wird von ministerieller Seite davon ausgegangen, dass von einer im Grundgesetz nicht ausdrücklich beschriebenen Kompetenz der Bundesbehörden Gebrauch gemacht werden kann, Maßnahmen zu finanzieren, die der sachgemäßen Erfüllung ihrer *eigenen* Aufgaben dienlich sind und damit eine ressortzugehörige Funktion haben.<sup>66</sup> Dazu gehört typischerweise die Förderung von Forschungsprojekten, zu denen in einem weiten Sinne auch etwa Leuchtturm-, Modell- oder Vorbildprojekte gezählt werden können<sup>67</sup>, mit denen die Fördermittelempfänger etwas leisten, was über den üblichen Rahmen der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben wesentlich hinausgeht.

Die (Mit-) Finanzierung von Maßnahmen, die zur sachgemäßen Erfüllung von Aufgaben der Bundesbehörden notwendig sind (ressortzugehörige Funktionen), wird dem Bund als eigenständige „Finanzierungskompetenz kraft Sachzusammenhangs“ zugeschrieben.<sup>68</sup> Der Sache nach dürften solche Förderaktivitäten auf die aus Art. 65 GG abgeleitete Ressortkompetenz innerhalb der Bundesregierung zurückgeführt werden können (siehe oben, 2.2.1). Soweit das der Fall ist, gehört der Förderanteil der Finanzierung damit zu den eigenen Aufgaben der betreffenden Bundeseinrichtung<sup>69</sup>, nicht zu den Aufgaben des Fördermittelempfängers, so dass eine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips nicht vorliegt. Problematisch könnte es auf dieser Grundlage jedoch sein, in eine Art Breitenförderung einzutreten, weil sich argumentieren lässt, dass der Bund dann gegenüber den Kommunen eine Landesaufgabe wahrnehmen würde.

---

<sup>64</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104b Rdnr. 4 m.w.N.

<sup>65</sup> Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 22 m.w.N.

<sup>66</sup> Vgl. Ziff. 7 des Entwurfs einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (1971), zitiert und als Grundlage der Staatspraxis eingestuft bei Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 32; vgl. dazu auch Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 104a a.F. Rdnr. 16.

<sup>67</sup> So auch Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 30.

<sup>68</sup> Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 30, 32.

<sup>69</sup> Auf den Finanzierungsanteil stellt auch Heintzen ab, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 34.

Das Verhältnis ressortspezifischer Förderprogramme zu den Bestimmungen des Finanzverfassungsrechts kann mangels Rechtsprechung dazu nicht als im Detail sicher geklärt angesehen werden. In der Anwendungspraxis wird die Zulässigkeit der Modellprojektförderung aber weder von der Seite der Bundesregierung bzw. des Bundesfinanzministeriums noch von den Ländern ernstlich in Frage gestellt.

### **2.3.4 Sonderfall: Gemeindeverkehrsfinanzierung (Art. 125c und 143c GG)**

Einen Sonderfall im Gefüge des Finanzverfassungsrechts bildet das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG). Das 1971 geschaffene Gesetz befindet sich seit der Föderalismusreform 2006 in einer Art Auslaufprozess.

In seiner ursprünglichen Gestalt sah das Gesetz vor, dass der Bund den Ländern anteilige Finanzmittel für Investitionen in die verkehrliche Infrastruktur der Gemeinden zuwendet, wobei sich die Förderung einerseits auf Investitionen in den Straßenbau (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 GVFG) und andererseits in die Infrastruktur des ÖPNV (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 GVFG) erstreckte. Die zentrale Vorschrift des § 6 GVFG unterschied dabei zwischen der Zuweisung

- a) eines Teils der Geldmittel als nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel an die Länder gewährte Pauschalzuwendungen (vgl. § 6 Abs. 2 GVFG),
- b) eines weiteren Teils als auf Grundlage von Programmanschlägen der Länder im Ermessen des Bundesverkehrsministeriums direkt für bestimmte Einzelinvestitionen gewährte Zuwendungen, bei denen die zuwendungsfähigen Kosten jeweils mehr als 50 Mio. Euro betragen mussten („besondere Programme“, vgl. § 6 Abs. 1 GVFG).

Für die Gegenfinanzierung der Mittel war in der maßgebenden letzten Fassung des Gesetzes die Verwendung eines bestimmten Anteils des vom Bund vereinnahmten Mehraufkommens der Mineralölsteuer vorgesehen (vgl. § 10 GVFG).

Das GVFG beruhte ursprünglich größtenteils auf der seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr gültigen früheren Fassung des Art. 104a Abs. 5 GG, die durch den heutigen Art. 104b GG abgelöst wurde. Da das Gesetz nicht abrupt und übergangslos abgeschafft werden sollte, verständigte man sich im Zuge der Föderalismusreform 2006 auf zwei spezielle Übergangsregelungen im GG zum Auslaufen des GVFG:

Zum einen bestimmt Art. 125c Abs. 2 GG [vom Verfasser gekürzt]:

„(2) Die [...] in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung [...] geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2006 fort. Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“

Zum anderen bestimmt Art. 143c GG [vom Verfasser gekürzt]:

„(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der [...] Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum

31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt: [...]

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;
2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Die Umsetzung des konkretisierenden Bundesgesetzes nach Art. 143c GG erfolgte durch das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG).<sup>70</sup>

Praktisch führen die Regelungen zu einer den Vorschriften auf den ersten Blick schwer zu entnehmenden Zweiteilung:

- Die Pauschalzuwendungen an die Länder nach § 6 Abs. 2 GVFG sind nach § 125c Abs. 2 GG bereits zum 31.12.2006 ausgelaufen. Zum Ausgleich wurden auf Grundlage des den Art. 143c GG konkretisierenden Entflechtungsgesetzes Pauschalzuwendungen des Bundes an die Länder festgelegt, die jedoch nicht an eine Verwendung für Verkehrsinvestitionen gebunden sind. Das Entflechtungsgesetz sieht für diese eine Beendigung bis Ende 2019 vor (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG).
- Die Bestimmungen des GVFG für Zuwendungen im Rahmen der „besonderen Programme“ nach § 6 Abs. 1 GVFG für ÖPNV-Großinvestitionen gelten demgegenüber zunächst fort und treten unmittelbar kraft Verfassungsrechts Ende 2019 außer Kraft (Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG).

Ende September 2015 verständigten sich Bund und Länder darauf, die Förderung des Bundes für ÖPNV-Großinvestitionen nach § 6 Abs. 1 GVFG auch über das Jahr 2019 hinaus aufrecht zu erhalten, indem das GVFG insoweit durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates für fortgeltend erklärt wird.<sup>71</sup> Die Einzelheiten sind dazu noch nicht festgelegt. Ein konkreter

---

<sup>70</sup> Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

<sup>71</sup> Im Beschluss der „Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015“ heißt es unter 6. im Abschnitt zur finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen u.a.:

„Bund und Länder vereinbaren, die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder Finanzbeziehungen ungekürzt über 2019 hinaus fortzuführen.“

Gesetzentwurf liegt bislang nicht vor, doch kann angenommen werden, dass der Verständigung der im Bundesrat im Jahr 2013 beschlossene Gesetzentwurf<sup>72</sup> zugrunde lag, der wegen des zwischenzeitlichen Ablaufs der 17. Legislaturperiode des Bundestages dort nicht mehr zur Abstimmung kam und als solcher deshalb erledigt ist.

Im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass Art. 125c GG zwar das Auslaufen der Förderung nach § 6 Abs. 1 GVFG a.F. regelt, den Gesetzgeber aber nicht daran hindere, auf Grundlage von Art. 104b GG ein neues Gesetz gleichen oder vergleichbaren Inhalts zu schaffen, sofern dafür die Voraussetzungen des Art. 104b GG erfüllt seien.<sup>73</sup> Dem dürfte beizupflichten sein, denn dem GG lässt sich nicht entnehmen, dass dem Bund verfassungsrechtlich speziell im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung im Hinblick auf Art. 104b GG weniger gestattet sein solle als in anderen Rechtsbereichen.

Die Voraussetzungen des Art. 104b GG dürften für die Förderung von großvolumigen ÖPNV-Infrastrukturprojekten, wie sie in § 6 Abs. 1 GVFG vorgesehen war, erfüllt sein:

- Nach Art. 104b Abs. 1 GG muss sich die Förderung zweckgebunden auf „besonders bedeutsame Investitionen“ beziehen. Der Bundesrat leitet das daraus ab, dass ausschließlich Investitionen mit einem Volumen von über 50 Mio. Euro an zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden sollen.<sup>74</sup>
- Der Bund darf nur fördern, soweit ihm das Grundgesetz für den betreffenden Sachbereich „Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Ganz überwiegend geht es um Vorhaben des Schienenverkehrs, die teils unter Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG und teils unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 fallen.<sup>75</sup> Im Hinblick auf etwaige Investitionen in den straßengebundenen ÖPNV würde es sich um Maßnahmen handeln, die der Personenbeförderung dienen und damit als Bestandteil des „Krafftfahrwesens“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22)<sup>76</sup> oder des „Rechts der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) angesehen werden können.
- Die Finanzhilfen werden „den Ländern“ gewährt. Eine (unzulässige) Direktförderung der Kommunen findet nicht statt.
- In Bezug auf die Förderziele stützt sich der Bundesrat auf das Ziel „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG). Auch das erscheint plausibel, denn die Vorschrift dürfte auch Infrastrukturmaßnahmen umfassen, die sich in einem allgemeinen Sinne als Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum darstellen.<sup>77</sup>

Zu betonen ist, dass demgegenüber eine Wiederaufnahme der Gewähr von Pauschalzuweisungen im Sinne des früheren § 6 Abs. 2 GVFG nach Art. 104b Abs. 1 GG nicht zulässig wäre,

---

Vgl. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf?__blob=publicationFile) (Download 22.02.2016).

<sup>72</sup> BR-Drs. 312/13 (B). Dieser beruhte auf einem Antrag der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (BR-Drs. 312/13).

<sup>73</sup> BR-Drs. 312/13 (B), S. 4 f.

<sup>74</sup> BR-Drs. 312/13 (B), S. 6.

<sup>75</sup> Vgl. BR-Drs. 312/13 (B), S. 5.

<sup>76</sup> So Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 64; Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht (5. Aufl. 2015), Rdnr. 4106.

<sup>77</sup> Überzeugend BR-Drs. 312/13 (B), S. 6.

weil die Grundgesetzbvorschrift nur eine zweckgebundene Förderung von „besonders bedeutenden Investitionen“ positiv erfasst.

### **3 Kompetenzrechtliche Würdigung der einzelnen Ideen und Vorschläge**

#### **3.1 Sanierung rückständiger Knotenpunkte, Radwege und Straßen auf ERA-Niveau**

Der Standard der bestehenden Radverkehrsinfrastruktur genügt vielerorts nicht den heutigen Erkenntnissen der Verkehrssicherheit und bietet keine attraktive Infrastruktur. Die Radfahrenden stehen einem Flickenteppich von Angeboten und Führungsformen unterschiedlicher Qualität gegenüber, was die Sicherheit objektiv und subjektiv deutlich beeinträchtigt. Die seit Mitte der 1990er Jahre in den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA)<sup>78</sup> formulierten Standards für den Bau und die Gestaltung von Radverkehrsanlagen wurden sehr häufig vor allem innerorts bis heute nicht umgesetzt. Weit verbreitet bestehen deshalb noch immer Radwegführungen, die sehr große Sicherheitsrisiken bergen, weil sie zu einem Zeitpunkt geschaffen wurden, zu dem von inzwischen als überholt geltenden Annahmen zur sicheren Radwegführung ausgegangen wurde. Die meist als Baulastträger zuständigen Gemeinden sind oft nicht bereit oder nicht in der Lage, die nötigen Investitionen aufzunehmen.

Der Ansatz des Vorschlags zielt deshalb darauf, die bei neueren Radverkehrsanlagen bereits weitgehend etablierten Gestaltungsstandards der ERA auch im Bestand der Radverkehrsanlagen flächendeckend zur Anwendung zu bringen. Für die praktische Umsetzung bieten sich zwei Wege an: einerseits bundesrechtliche Pflichten zur „Sanierung“ auf einen bestimmten Gestaltungsstandard (siehe sogleich unter 3.1.1), andererseits eine entsprechende Bundesförderung aufzubauen (im Übrigen aber auf Freiwilligkeit zu setzen, siehe 3.1.2). Beide Wege sind juristisch getrennt zu bewerten. Eine denkbare Vorgehensalternative bildet die weitere Option einer vertraglichen Verständigung zwischen Bund und Ländern (siehe 3.1.3).

Eine zentrale Bedeutung hat insoweit außerdem die Differenzierung zwischen dem von Art. 90 Abs. 2 geregelten Rechtsbereich der „Bundesstraßen des Fernverkehrs“ und den übrigen Straßen. In diesem Abschnitt (3.1) geht es zunächst um allgemein ansetzende Regelungen bzw. Maßnahmen, in deren Mittelpunkt diejenigen Straßen liegen, die von Art. 90 Abs. 2 GG nicht erfasst sind. Die spezielle Rechtssituation bei den Bundesstraßen des Fernverkehrs wird im nachfolgenden Abschnitt erörtert (siehe 3.2).

##### **3.1.1 Option „Sanierungspflicht“**

Will der Bund erreichen, dass die gewünschten Gestaltungsstandards innerhalb eines bestimmten Zeitraumes allgemein durchgesetzt werden, so könnte er dafür eine ausdrückliche

---

<sup>78</sup> Aktuelle Ausgabe: Forschungsanstalt für Straßen- und Verkehrswesen – FGSV (Hrsg.): Empfehlungen für Radverkehrsanlagen, FGSV Verlag, Köln 2010,

Reglung in einem Gesetz oder zu einem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung schaffen, in der die Einzelheiten genau zu regeln wären. Eine bloße Bezugnahme auf die ERA würde insofern nicht ausreichen, weil es sich bei den ERA nur um nicht rechtsförmige, externe Empfehlungen fachlicher Art handelt, die Pflichtregelung selbst dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügen müsste. Aus der rechtsförmigen Regelung selbst müsste daher eindeutig hervorgehen, welche Pflicht im Einzelnen besteht. Soll insoweit mit einem Verweis auf die ERA gearbeitet werden, wäre es nicht zulässig, auf die „jeweils geltende Fassung“ Bezug zu nehmen<sup>79</sup>; es müsste vielmehr auf einem ganz bestimmten Standard verwiesen werden, der seinerseits durch die Regelung von einer Empfehlung zu einer Pflicht würde.

Da es bisher kein Bundesgesetz gibt, das seinem Inhalt nach einer solchen Regelung entsprechen oder eine Rechtsverordnung solchen Inhalts ermöglichen würde, wäre ein Handeln auf gesetzlicher Ebene nötig.

Praktisch würde sich eine entsprechende Verpflichtung an den jeweiligen Träger der Straßenbaulast richten müssen. Nur in relativ wenigen Fällen dürfte es möglich sein, den Anforderungen allein durch Verkehrszeichen und Markierungen Genüge zu tun, so dass die Regelungen dem Rechtsgebiet „Straßenverkehrsrecht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zugeordnet werden könnten. Vielmehr geht es in der Regel um darüber hinaus erforderliche bauliche Um- und Neugestaltungen, die zuweilen auch mit der Änderung von bestehenden straßenrechtlichen Widmungen einhergehen müssten. Deshalb wird man die Regelungen von der Materie her dem „Straßenrecht“ zuordnen müssen, für welches die Gesetzgebungskompetenz, soweit es nicht um „Landstraßen für den Fernverkehr“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG geht, bei den *Ländern* liegt (siehe zum Ganzen oben, 2.1.4).

Will der Bund also auch und insbesondere, dass die Träger der Straßenbaulast für sonstige *Landstraßen* (die Bundesländer) sowie für *Gemeinde- und Kreisstraßen* (Gemeinden bzw. Landkreise) in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich tätig werden, so fehlt ihm dafür die Gesetzgebungskompetenz. Er kann zwar geltend machen, dass es von der Zielrichtung her um die Verkehrssicherheit (in zweiter Linie auch um die Leichtigkeit) des Radverkehrs geht, so dass auch die seiner Gesetzgebungskompetenz unterliegende Materie des Straßenverkehrsrechts berührt ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Das verleiht ihm aber nicht die Befugnis, selbst dem Gegenstande nach straßenrechtliche Angelegenheiten zu regeln.

Bau und Unterhaltung von Straßen gehören der Materie des Straßenrechts an.<sup>80</sup> Das Straßenrecht befasst sich mit der Entstehung von Straßen, bestimmt Träger und Umfang der Straßenbaulast und ordnet an, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Straße den Einzelnen zur Verfügung steht.<sup>81</sup> Demgegenüber obliegt es dem Straßenverkehrsrecht lediglich zu regeln, wie – d.h. nach welchen Regeln – die Benutzung von Straßen im Rahmen des Gemeingebrauchs zu Verkehrszwecken zu erfolgen hat.<sup>82</sup> Im Wege des Straßenverkehrs-

---

<sup>79</sup> ### Dynamische Verweisung

<sup>80</sup> BVerfGE 34, 139/142.

<sup>81</sup> Grundlegend BVerfGE 40, 371/378.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 67, 299/321 f.

rechts wird man daher nur regeln können, wie mit der vorhandenen baulichen Situation verkehrstechnisch umzugehen ist, nicht aber, wie die straßenbauliche Situation zu ändern ist, um für die Verkehrssicherheit günstige Voraussetzungen zu schaffen.

Der Weg über eine bundesgesetzliche Pflichtregelung scheidet demnach außerhalb des Bereichs der „Landstraßen für den Fernverkehr“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) bzw. der „Bundesstraßen für den Fernverkehr“ (Art. 90 Abs. 2 GG) bereits an dem Fehlen eines geeigneten Kompetenztitels in Art. 74 Abs. 1 GG.

In Anbetracht dessen rückt für diesen Bereich ein zweites kompetenzrechtliches Problem in den Hintergrund: Die Frage, ob in einer derartigen Regelung speziell gegenüber den Gemeinden außerdem auch ein Verstoß gegen das Verbot des Art. 84 Satz 7 GG gesehen werden müsste, den Gemeinden (neue) Aufgaben zu übertragen. Die konkrete Reichweite dieser Verbotsbestimmung ist noch nicht endgültig geklärt (siehe zum Ganzen oben, 2.2.2). Da die Gemeinden für ihre Straßen bereits heute die Baulast tragen und in diesem Kontext auch grundsätzlich die Verantwortung für die sichere Benutzung tragen, ließe sich argumentieren, dass in der Zuweisung der Aufgabe, dieser Verantwortung in einer ganz bestimmten Weise gerecht zu werden, nicht die Übertragung einer neuen Aufgabe liege. Gegen diese Argumentation spricht jedoch mit einigem Gewicht, dass der Bund den Gemeinden bisher keine Verpflichtungen auferlegt, bestimmte Standards einzuhalten. Zudem würde er in unter Umständen erheblichem Umfang auch in die Haushalts-Eigenverantwortung der Gemeinde hineinwirken, weil seine Regelungen darauf hinauslaufen würden, von den Gemeinden die Aufnahme von Investitionen zu verlangen. Von daher kann angenommen werden, dass viele Gemeinden die Regelung als schwerwiegenden Eingriff in ihre Gestaltungsfreiheiten ansehen würden.

Das Hindernis des Art. 84 Satz 7 GG ließe sich möglicherweise indirekt überwinden, indem den Ländern die Pflicht auferlegt würde sicherzustellen, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraumes sowohl bei bestehenden Landstraßen als auch bei bestehenden Innerortsstraßen bestimmte Gestaltungsstandards umgesetzt werden. Die Gemeinden würden damit nicht direkt adressiert, so dass Art. 84 Satz 7 GG nicht tangiert wäre. Dass mit bundesgesetzlichen Bestimmungen die Länder verpflichtet werden, ist nichts Ungewöhnliches. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insofern nicht. Voraussetzung ist jedoch, dass sich der Bund hierfür auf eine konkrete Gesetzgebungskompetenz stützen kann. Wie aufgezeigt, fehlt eine solche hier, weil der Bund keinen Zugriff auf die einschlägige Materie des Straßenrechts für die Kategorien der Land-, Kreis- und Gemeindestraßen hat.

### **3.1.2 Option „Bundesförderung“**

Eine Bundesförderung für Sanierungsinvestitionen zur Umsetzung von Straßengestaltungsanforderungen für den Radverkehr unter Orientierung an den ERA kann außerhalb des Bereichs der „Bundesstraßen für den Fernverkehr“ (Art. 90 Abs. 2 GG) nur im Wege des Art. 104b GG in Betracht kommen (siehe oben, 2.3.2 und 2.3.4). Eine Wahrnehmung der allgemeinen Ressortkompetenz als Grundlage für eine derartige Förderung scheidet schon deshalb aus, weil sich mit der ressortbezogenen Förderkompetenz keine Breitenförderung für Investitionen realisieren lässt, auf die es hier jedoch gerade ankommt; sie kann nur für eine Modellprojektförderung, Förderwettbewerbe oder Ähnliches in Betracht kommen (siehe oben, 2.3.3).

Denkbar wäre in diesem Sinne eine Ergänzung des (fortgeltenden) GVFG oder auch eine gesonderte eigenständige Regelung. Verfassungsrechtlich macht das keinen Unterschied. Die

verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des Art. 104b Abs. 2 GG ließen sich entweder im Wege der Verabschiedung eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates oder über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern erfüllen.

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Art. 104b GG für ein derartiges Investitions-Förderprogramm kann mangels umfassender Rechtsprechung zur Thematik zwar nicht als gesichert angesehen werden. Aus hiesiger Sicht spricht aber Überwiegendes für diese Möglichkeit. Im Einzelnen:

Nach Art. 104b Abs. 1 GG muss sich die Förderung zweckgebunden auf *besonders bedeutsame Investitionen* beziehen. Das Bundesverfassungsgericht versteht darunter, dass die Investitionen „in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht haben“ müssen.<sup>83</sup> Für die Fortführung der Förderung nach § 6 Abs. 1 GVFG stellt der Bundesrat insofern auf das (in jenem Falle sehr hohe) Investitionsvolumen im Einzelfall ab.<sup>84</sup> Das dürfte zulässig sein, aber nur eine von mehreren Möglichkeiten darstellen. Bei dem vorliegend diskutierten Sanierungs-Förderprogramm wäre das Investitionsvolumen im einzelnen Anwendungsfall in der Regel wesentlich kleiner. Das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner grundlegenden Entscheidung zur Thematik von 1971<sup>85</sup> jedoch nicht davon, dass die *einzelne* geförderte Investition ein besonderes Ausmaß haben müsse. Deshalb dürfte ebenso auch auf Ausmaß und Wirkung des *gesamten* Förderprogrammes abgestellt werden können – so lag es nämlich auch in dem der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Fall, in dem es um die Zulässigkeit der sehr breit angelegten Städtebauförderung ging.<sup>86</sup> Speziell hinsichtlich der Wirkung dürfte es im Übrigen ohnehin auf qualitative und nicht auf quantitative Maßstäbe ankommen. Im Interesse der Verkehrssicherheit hat die gestaltungstechnische Sanierung der Radverkehrsinfrastruktur eine außerordentlich hohe Bedeutung. Daher ist nach hiesiger Einschätzung auch für ein solches Förderprogramm anzunehmen, dass das Tatbestandsmerkmal der „besonders bedeutsame Investitionen“ sowohl vom Ausmaß als auch von der Wirkung her erfüllt ist.

Im Hinblick auf die zulässigen *Förderzwecke* könnte sich der Bund auch bei einem Sanierungs-Förderprogramm für Radverkehrsanlagen auf das Ziel „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG) stützen. Denn die Vorschrift richtet sich wie im Falle des § 6 Abs. 1 GVFG auf Infrastrukturmaßnahmen, die in einem allgemeinen Sinne Grundlage für Wirtschaftswachstum sind.<sup>87</sup> An das Kriterium des Wirtschaftswachstums sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückhaltende Anforderungen zu stellen.<sup>88</sup> Unter dem Eindruck der klimapolitischen Ziele ist es von nicht zu unterschätzender Bedeutung, auch und gerade im Verkehrssektor günstige Ausgangsbedingungen dafür zu schaffen, dass verstärkt von der Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel Gebrauch gemacht wird. Für ein

---

<sup>83</sup> BVerfGE 39, 96/115.

<sup>84</sup> Vgl. BR-Drs. 312/13 (B), S. 6.

<sup>85</sup> BVerfGE 39, 96/115.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96, 114 ff.

<sup>87</sup> Überzeugend BR-Drs. 312/13 (B), S. 6.

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96/115.

klimaverträgliches Wirtschaftswachstum gehört eine leistungsfähige und sichere Radverkehrsinfrastruktur zu den wesentlichen Grundlagen. Von daher dürfte sich der Bund auf die Tatbestandsalternative „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ durchaus berufen können.

Die Finanzhilfen müssten, auch wenn sie in der Sache bestimmten Kommunen zugutekommen sollen, den *Ländern* gewährt werden. Der Bund müsste es den Bundesländern überlassen zu entscheiden, welche Kommunen die Förderung jeweils real empfangen. Das kann – wie am Beispiel des § 6 Abs. 1 GVFG deutlich wird – durch darauf zugeschnittene Ausgestaltung gewährleistet werden.

Weniger eindeutig ist, ob der Bund von Art. 104b GG auch unter dem Gesichtspunkt der *Gesetzgebungskompetenz* Gebrauch machen darf. Denn die Fördermöglichkeit ist ihm nach dem Wortlaut von Art. 104b Abs. 1 GG nur gewährt, soweit ihm das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Es ist streitbar, ob dieses Tatbestandsmerkmal als erfüllt angesehen werden kann. In Frage gestellt werden könnte das, weil der Bund – wie eben aufgezeigt – Investitionen fördern würde, die von den Ländern und Kommunen als Träger der Straßenbaulast zu tätigen wären, welche ihnen auf Grundlage des (Landes-) Straßenrechts zufällt. Aus diesem Blickwinkel wären die Investitionen der Materie des Straßenrechts zuzuordnen.

Nach Auffassung des Verfassers überzeugt die Anwendung dieser Argumentation jedoch im Förderkontext nicht. Denn bei einem Sanierungs-Förderprogramm ginge es dem Bund von der Intention her intentional um zwei Zielsetzungen, für die er sich auf eine Gesetzgebungskompetenz stützen kann:

- Einerseits ginge es ihm um ein Anliegen des Straßenverkehrsrechts, nämlich um die Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs. Hierfür besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Die Förderung soll dazu dienen, diese bundesrechtlichen Ziele praktisch umsetzbar zu machen. Mit der Investitionsförderung würde sich der Bund im Schnittbereich zweier Gesetzgebungskompetenzen bewegen, von denen eine ihm selbst und die andere den Ländern zuzuordnen ist. Die straßenrechtlichen Entscheidungen der Länder und Kommunen würde er mit einem finanziellen Anreiz zwar mittelbar beeinflussen, diesen aber keine rechtlichen Vorgaben machen. Art. 104b GG schließt nicht das mittelbare Hineinwirken in einen Kompetenzbereich der Länder aus, sondern verlangt lediglich positiv, dass sich der Bund auf eine eigene Gesetzgebungskompetenz berufen kann. Aus hiesiger Sicht dürfte das mit Blick auf die straßenverkehrsrechtliche Intention zu bejahen sein.
- Andererseits ginge es um den Klimaschutz und damit konkret um die Minderung von Treibhausgasen – somit also um ein Motiv, dass sich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zuordnen lässt. Auch insofern lässt sich darauf hinweisen, dass für Art. 104b GG nicht entscheidend ist, ob ein Hineinwirken in landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen ausgeschlossen ist, sondern es reicht, wenn sich der Bund für sein eigenes Handeln auf eine eigene Gesetzgebungskompetenz stützen kann.

In einigen Äußerungen der Rechtsliteratur wird hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz zusätzlich gefordert, dass auch ein bundesrechtliches Regelungserfordernis im Sinne von Art. 72

Abs. 2 GG vorliegen müsse.<sup>89</sup> Dem ist allerdings mit der Mehrzahl der Literaturäußerungen entgegen zu halten, dass es dafür weder im Wortlaut noch in den Gesetzgebungsmaterialien einen Hinweis gibt.<sup>90</sup>

Unterstellt man das dennoch, so könnte in Frage gestellt werden, ob die vom Bundesverfassungsgericht restriktiv ausgelegten Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG als gegeben angenommen werden können – auch wenn es in der Sache auf der Hand liegt, dass es ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung gibt (siehe oben, 2.1.2).<sup>91</sup>

Aus der Sicht des Verfassers könnte ein Erfordernis zu einem bundesweit ansetzenden Förderprogramm unter den von Art. 72 Abs. 2 GG gegebenen Alternativen allerdings durchaus unter dem Aspekt der „Rechtseinheit“ anzunehmen sein. Das Bundesverfassungsgericht stellt insoweit bisher darauf ab, ob ohne den Bundeseingriff die Gefahr einer „Rechtszersplitterung“ bestehe. Im vorliegenden Falle geht es zwar nicht um uneinheitliche Rechtsvorschriften und damit um eine Rechtszersplitterung im engeren Sinne. Die Problemlage dürfte aber als vergleichbar anzusehen sein, wenn sich ohne die Bundesförderung Verhältnisse zu verfestigen drohen, in denen sich das straßenverkehrsrechtliche Interesse des Bundes an einem sicheren Radverkehr in einer Vielzahl von Orten und Regionen dauerhaft nicht realisieren lässt. Genau das konnte in den vergangenen rund zwei Jahrzehnten jedoch beobachtet werden.

Im Ergebnis spricht somit viel dafür, im Kontext des Art. 104b GG andere Maßstäbe hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der Gesetzgebungskompetenz als im Falle einer gesetzlichen Pflicht zur Sanierung anlegen zu können und daher eine entsprechende Bundesförderung aufzubauen.

### 3.1.3 Option „Vertrag zwischen Bund und Ländern“

Eine dritte Option für ein bundesweit angelegtes Programm des sanierenden bzw. modernisierenden Ausbaus vorhandener Radwegverbindungen in Ländern und Kommunen könnte darin liegen, von der Bundesseite aus einen auf eine Art vertraglicher Regelung zwischen Bund und Ländern zielenden Prozess zu initiieren, mit dem sich die Beteiligten auf ein Gesamtkonzept zur Förderung des Radverkehrs verständigen. Die bereits existierende Förderplattform des Nationalen Radverkehrsplans bildet dafür einen ersten Ansatz. Hieran könnte erweiternd angeknüpft werden.

Bestandteil eines solchen Konzepts könnte neben dem Eintritt in eine Art bundesweiter Netzplanung und anderen zu definierenden Aufgaben auch die Verständigung auf die Umsetzung von bestimmten Qualitätsstandards im Radwegebestand sowie dessen Finanzierung liegen. Dabei könnten alle beteiligten Körperschaften bestimmte ihren Kompetenzen entsprechende Aufgaben übernehmen, diese aber nicht überschreiten<sup>92</sup>. Entscheidend dürfte im ersten Schritt sein, eine institutionelle Plattform für einen entsprechenden Koordinationskreis zwischen Bund

---

<sup>89</sup> Sehr eng z.B. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104b Rdnr. 11.

<sup>90</sup> Daher z.B. dagegen: Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104b Rdnr. 2; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 104b Rdnr. 46).

<sup>91</sup> Grundlegend BVerfGE 106, 62.

<sup>92</sup> Vgl. nur Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 32 Rdnr. 15.

und Ländern zu schaffen, an dem nach Möglichkeit auch kommunale Akteure beteiligt sein sollten.

Als Ergebnis eines derartigen Prozesses ist vorstellbar, dass sich Bund und Länder auf eine Art Vertrag einigen, in dem sie sich zur Umsetzung bestimmter Aufgaben gegenseitig verpflichten. Soweit es dabei inhaltlich um Bestimmungen geht, mit denen innerhalb entweder der einzelnen Länder oder der Bund gesetzesartige Verbindlichkeiten eingegangen werden, würde es sich um einen „Staatsvertrag“ handeln, der von den einzelnen Parlamenten zu ratifizieren wäre. Geht es demgegenüber inhaltlich nur um exekutives Handeln, stünde die Verständigung im Range einer „Verwaltungsvereinbarung“.<sup>93</sup> Realistisch dürfte es lediglich sein, eine Verwaltungsvereinbarung anzustreben, zumal es hier nicht um die Schaffung neuer gesetzlicher Vorgaben geht, sondern um die Verständigung darauf, bestehendes Recht in bestimmter Weise umzusetzen und sich im Übrigen zu koordinieren.

Durch eine solche Verwaltungsvereinbarung würde sich weder an den jeweiligen Rechtssetzungskompetenzen noch an den Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen etwas ändern. Weitergehende Änderungen des bestehenden Rechts wären aber auch durch einen „höherrangigen“ Staatsvertrag nicht erreichbar, da die im Grundgesetz festgelegten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen einer Änderung durch staatsvertragliche Regelung nicht offen stehen. Folglich könnte es inhaltlich allein darum gehen, sich darauf zu verständigen, auf welche Weise die vorhandenen gesetzlichen Spielräume von den jeweils zuständigen Aufgabenträgern exekutivisch wahrgenommen und ausgefüllt werden. Auch Bindungen der jeweiligen Haushaltsgesetzgeber und damit der Ausgabenpolitik der einzelnen Länder könnten so folglich nicht erreicht werden.

Besonders hinzuweisen ist darauf, dass speziell die kommunale Seite an einem derartigen Koordinierungsprozess als solchem zwar beteiligt werden könnte. Dem Bund gegenüber kann die Gesamtheit der Kommunen aber nicht als „Vertragspartner“ gegenüberstehen, da die Kommunen gliederungsstaatlich Teil der Länder sind.

Inhaltlich könnte sich der Bund in einer Vereinbarung mit den Ländern z.B. dazu verpflichten, seine Spielräume für die finanzielle Unterstützung von Kommunen für Radwege an Ortsdurchfahrten nach § 5a FStrG in bestimmter, erweiterter Weise zu nutzen (siehe dazu unten, 3.2.2). Umgekehrt ist für die Länder vorstellbar, dass diese sich auf bestimmte Unterstützungsleistungen an die Kommunen für die Sanierung auf den ERA-Standard verständigen. Beides würde jedoch unter dem Vorbehalt entsprechender Beschlüsse des Haushaltsgesetzgebers stehen, könnte also durch die Vereinbarung als solche nicht rechtlich verbindlich gemacht werden.

### **3.2 Ausbau von Radwegen an Bundesstraßen**

Die Zulässigkeit von spezifischen Programmen zur Sanierung bzw. zum Ausbau von Radwegen an Bundesverkehrswegen (Bundesstraßen, Bundeswasserstraßen) begegnet im Unterschied zu Maßnahmen, die sich auf Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen richten, grundsätzlich keinen rechtlichen Zweifeln. Dabei kann es ebenso um eine Qualitätsverbesserung (z.B. im Sinne der ERA-Standards) gehen wie um quantitative Ziele des Netzausbaus.

---

<sup>93</sup> Vgl. Jarass, in: Jarass/Pierothe, GG, Art. 59 Rdnr. 20; Pieper, in: BeckOK GG, Art. 59 Rdnr. 45.

Allerdings ergeben sich auf Basis der derzeitigen Fassung des Bundesfernstraßengesetz insofern unter Umständen gewisse Einschränkungen und/oder Differenzierungen, zum einen weil nach herrschender Rechtsauffassung nicht jeder Radweg, der funktional einer Bundesstraße dient, auch als Teil der Bundesstraße begriffen wird (siehe 3.2.1), zum anderen weil die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten größtenteils bei den Gemeinden liegt (siehe 3.2.2).

### 3.2.1 Grundsätzliche Bundesverantwortung für Radwege an Bundesstraßen

Die *Fernstraßenverwaltung* wird durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt (Art. 90 Abs. 2 GG). Der Bund verfügt über die Eigentümerstellung. Im Rahmen der Auftragsverwaltung liegt zwar die ausführende Verwaltungskompetenz bei den Ländern. Es ist dem Bund aber gestattet, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (vgl. Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG), Weisungen zu erteilen (Art. 85 Abs. 3 GG) und Maßnahmen der Bundesaufsicht zu ergreifen (Art. 85 Abs. 4 GG).

Folglich ist es dem Bund unbenommen, ein Pflichtprogramm zur Sanierung und zum Ausbau von Radwegen an Bundesfernstraßen im Wege der allgemeinen Verwaltungsvorschrift aufzustellen, welches von den in dem jeweiligen Land zuständigen Verwaltungen umzusetzen wäre. Unmittelbar verpflichtet wären insofern die Länder, die ihrerseits der Verpflichtung unterlägen, die Umsetzung in den Kommunen sicherzustellen.

Hinsichtlich der Finanzierung ist vom verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt her bei den Bundesfernstraßen Art. 104a Abs. 2 GG maßgebend (siehe dazu oben, 2.3.1). Danach trägt der Bund die sich aus der Auftragsverwaltung ergebenden Ausgaben. Die Vorschrift erstreckt sich zwar nur auf die Zweckausgaben, nicht auf die in Art. 104b Abs. 5 GG geregelten allgemeinen Verwaltungsausgaben.<sup>94</sup> Da es hier jedoch um investive Maßnahmen geht, die den Zweckausgaben zuzuordnen sind, ist eindeutig, dass die Finanzierung durch den Bund zu erfolgen hätte.

Zu beachten ist, dass sich die Bundesauftragsverwaltung auf Grundlage der derzeitigen Fassung des FStrG nur auf diejenigen Straßen und Straßenbestandteile richtet, auf die das FStrG den Begriff der „Bundesfernstraße“ erstreckt. Besonderheiten gelten insofern für Ortsdurchfahrten siehe dazu sogleich). Speziell für Radwege an Bundesfernstraßen kommt es darauf an, ob sie als Bestandteil der Bundesfernstraße behandelt werden oder nicht,

Nach der herrschenden Rechtsauffassung zum FStrG gehören zu den Bundesfernstraßen lediglich diejenigen Radwege, die als „unselbständige Radwege“ und daher als fester Bestandteil der Straße gelten. Nur für solche als unselbständig angesehenen Radwege, für welche die Zuordnung zu der jeweiligen Bundesstraße positiv geklärt ist, könnte eine Verwaltungsvorschrift mit einem Pflichtprogramm zu Radwegsanie rung und Radwegausbau Wirkungen entfalten – womit sich in der Folge die Frage stellt, ob der Bund die Möglichkeit hätte, die einschlägigen Bestimmungen des FStrG zielgerichtet zu erweitern.

Im Straßenrecht wird traditionell davon ausgegangen, dass „selbständige Radwege“ nicht zu den Bestandteilen der jeweiligen Bundesstraßen zählen, auch wenn sie teilweise die gleiche Verbindungsfunktion erfüllen. Lediglich abschnittsweise Abweichungen von der Wegführung wie gelegentliche Verschwenkungen werden ohne weiteres mit als Bestandteile der Fernstraße begriffen, z.B. wenn sie aus Naturschutzgründen notwendig oder bautechnisch bedingt sind

---

<sup>94</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 4.

(z.B. zur Umfahrung von Hindernissen).<sup>95</sup> Hintergrund dessen ist, dass es im FStrG an einer ausdrücklichen Regelung zum Status von Radwegen an Bundesstraßen fehlt. Deshalb kann insoweit nur auf § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG zurückgegriffen werden. Danach gehören zur Bundesstraße:

„1. der Straßenkörper; das sind besonders der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen;“.

Für die Zuordnung von Rad- und Gehwegen zu den unselbständigen Bestandteilen der Straße wird im Straßenrecht einerseits an den Baukörper, andererseits an den Zweck des jeweiligen Weges angeknüpft. Rad- und Gehwege, die baulich mit einer Fernstraße verbunden sind, teilen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts „notwendigerweise das rechtliche Schicksal der Straße“ und gehören daher „untrennbar“ zur Straße selbst.<sup>96</sup> Sie dienen „zudem“ den Zwecken der Straße „zumindes dadurch, daß sie der Fahrbahn den für den Verkehrsfluß hinderlichen“ Fußgänger- und Radverkehr entziehen.<sup>97</sup>

Fraglich ist, was für Radwege gilt, die einen eigenständigen Baukörper bilden und eine getrennte Wegführung aufweisen, jedoch die gleichen Ziele verbinden und die auch oder überwiegend die Funktion haben, den Radverkehr von einer Bundesstraße getrennt zu führen, auch um den Verkehrsfluss auf der Bundesstraße zu erleichtern. Die einschlägige Rechtsliteratur tendiert klar dazu, derartige Wegverbindungen mangels Verbindung zum Baukörper der Straße nicht mehr als deren Bestandteil, sondern als selbständige Radwege anzusehen.<sup>98</sup> Lediglich in einer Literaturäußerung wird tragend darauf abgestellt, ob sie über die Entflechtungsfunktion hinaus eine selbständige Verkehrsbedeutung besitzen.<sup>99</sup>

Vor dem Hintergrund der weitgehend einheitlich konservativen Haltung der Rechtsliteratur kann nicht erwartet werden, dass sich die Praxis von sich aus wesentlich wandeln wird. Allerdings ist die einfachrechtliche Situation durch den Bundesgesetzgeber grundsätzlich änderbar.<sup>100</sup> Der Bundesgesetzgeber hat mit der derzeitigen Fassung des FStrG seine Gesetzgebungskompetenz für die Materie der „Landstraßen für den Fernverkehr“ zwar sachlich bedenkenfrei konkretisiert, aber doch nicht erschöpfend ausgefüllt. In der Rechtsliteratur wird davon ausgegangen, dass der Bundesgesetzgeber dazu berufen ist, den Begriff „Landstraßen für den Fernverkehr“ durch Konkretisierung gegenständlich einzugrenzen und handhabbar zu machen.<sup>101</sup> Das ist ohne die Annahme eines Ausgestaltungsspielraums innerhalb der sich aus der Verfassung

---

<sup>95</sup> Vgl. Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 4; Sauthoff, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5 Rdnr. 50.

<sup>96</sup> BVerwG NVwZ 1988, 146/146 (= BVerwGE 78, 79); ähnlich schon BVerwG VerwRspr 1971, 86/87 f. (= BVerwGE 35, 326)

<sup>97</sup> BVerwG NVwZ 1988, 146/146.

<sup>98</sup> Vgl. Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 4; Sauthoff, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5 Rdnr. 50.

<sup>99</sup> So Kodal, Straßenrecht (7. Aufl. 2010), Kap. 7 Rdnr. 22.2.

<sup>100</sup> Auf die Möglichkeit des Gesetzgebers, unter Wahrnehmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für die Zuordnung eines ausdrückliche gesetzliche Regelung zu treffen, weist auch das Bundesverwaltungsgericht hin, vgl. BVerwG NVwZ 1988, 146/146; BVerwG VerwRspr 1971, 86/87 f.

<sup>101</sup> Vgl. Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 1; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Vor § 1 Rdnr. 1 f.; Krämer, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht (6. Aufl. 1999), Kap. 2 Rdnr. 15 ff.

selbst ergebenden Grenzen nicht möglich. Von daher dürften keine ernstlichen Zweifel daran bestehen, dass der Bundesgesetzgeber der Einstufung von Radwegen im Verlaufe von Bundesstraßen auch eine rein funktionale Betrachtung zugrunde legen könnte, bei der es auf die bauliche Verbindung mit der Straße nicht ankommt.

In diesem Sine könnte der Bundesgesetzgeber aus gegebenem Anlass im FStrG eine ausdrückliche Regelung treffen, nach der baulich selbständig geführte Radverbindungen unter bestimmten Voraussetzungen als zu einer Bundesfernstraße zugehörig eingestuft werden – zum Beispiel wenn der Radweg überwiegend oder in erster Linie dazu dient, Radverkehr aufzunehmen, der anderenfalls auf einer Bundesfernstraße stattfinden würde.

Hierfür dürfte auch ein bundesrechtliches Regelungserfordernis im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG zu bejahen sein (siehe dazu oben, 2.1.2), weil es im Interesse der Rechtseinheit des Bundes liegt, die Zuordnung eindeutig zu klären. Denn hier geht es um die Begriffsanpassung innerhalb des bereits bestehenden Bundesrechts, die notwendigerweise bundeseinheitlich erfolgen muss. Außerdem ist zu beachten, dass es hier um die Zuordnung zu den Gegenständen der Bundesauftragsverwaltung gehen würde, die ihrerseits ebenfalls nur bundeseinheitlich möglich ist. Die Definition dessen, was begrifflich als Teil einer Bundesstraße zu verstehen ist, kann den Ländern nicht ohne die Gefahr einer Rechtszersplitterung überlassen werden.

### **3.2.2 Sondersituation: Ortsdurchfahrten**

Für Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen enthält das Bundesfernstraßengesetz eine Reihe von Sonderbestimmungen. Im Mittelpunkt steht dabei die Straßenbaulast:

Gemäß § 5 Abs. 1 FStrG trägt grundsätzlich der Bund die Straßenbaulast. Hiervon abweichend sieht § 5 Abs. 2 vor, dass für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen innerhalb von Orten mit mehr als 80 000 Einwohnern die Gemeinden Träger der Straßenbaulast sind. Nach Maßgabe von § 5 Abs. 3 FStrG können auch kleinere Gemeinden oberhalb der Schwelle von 50.000 verlangen, Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten zu werden. In allen übrigen Gemeinden verbleibt die Straßenbaulast für Bundesstraßen demgegenüber – wie sonst auch auf der „freien Strecke“ – grundsätzlich beim Bund; lediglich für Gehwege und Parkplätze trägt sie die jeweilige Gemeinde (§ 5 Abs. 4 FStrG).

Die Trägerschaft für die Straßenbaulast bringt es mit sich, dass „alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben“ bei dem jeweiligen Träger liegen (§ 3 FStrG), ebenso die Verantwortung für die Sicherheit (§ 4 FStrG) und das Eigentum eine entsprechende Zuordnung erfährt (§ 6 FStrG). Dem Gegenstande nach umfasst die Baulast alles, was nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 FStrG zu den Bestandteilen der jeweiligen Straße gehört – also nach herrschender Rechtsauffassung auch Radwege, soweit sich diese als unselbständige Radwege darstellen (siehe dazu oben). Sollte es insofern zu einer begrifflichen Erweiterung kommen, so ginge damit eine entsprechende Ausweitung der jeweiligen Baulast einher.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG haben die Träger der Straßenbaulast „nach ihrer Leistungsfähigkeit die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern“. „Soweit die Träger der Straßenbaulast unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit zur Durchführung von Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 2 außerstande sind“, haben sie gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 FStrG „auf einen nicht verkehrssicheren Zustand durch Verkehrszeichen hinzuweisen“.

Aus § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG ergibt sich, dass mit der Straßenbaulast auch die Finanzierungsverantwortung für die Wahrnehmung der Pflichten aus der Straßenbaulast bei ihrem jeweiligen Träger liegt.<sup>102</sup> Soweit sich nach Maßgabe des § 5 FStrG für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen eine Trägerschaft der Gemeinde ergibt, hat diese folglich auch die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen. Um insoweit Härten zu vermeiden, gestattet das Gesetz dem Bund gemäß § 5a FStrG die Gewähr von Zuwendungen für den Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten. Diese Vorschrift, die nach Auffassung der Straßenrechtsliteratur verfassungsrechtlich durch den Sachzusammenhang zu Art. 90 Abs. 2 GG legitimiert sein soll<sup>103</sup>, scheint in der Praxis allerdings nur eine sehr untergeordnete Rolle zu spielen, weil sie seit langem hinter die Bestimmungen des GVFG und (später) des Entflechtungsgesetzes in den Hintergrund getreten ist.<sup>104</sup> Eine Bedeutung könnte insofern auch dem Umstand zukommen, dass die Anwendung von § 5a FStrG in das Ermessen des Bundes gestellt ist („kann“).

Legt man diese Rechtslage als gegeben zugrunde, so ist es dem Bund gestattet, den Bau und Ausbau von Radwegen im Verlaufe von Ortsdurchfahrten bei den Bundesstraßen durch Zuwendungen nach § 5a FStrG zu unterstützen, soweit die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) nicht entgegenstehen. Zuwendungen dürfen nach § 23 BHO nur gewährt werden, soweit der Bund an den Maßnahmen selbst ein erhebliches Interesse hat, welches „ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.<sup>105</sup> Daraus kann abgeleitet werden, dass der Bund Zuwendungen nur dann gewähren darf, wenn die Stellen außerhalb des Bundes ohne die Fördermittel – insbesondere wegen fehlender Leistungsfähigkeit – keinen Anreiz zur Zweckerfüllung haben.<sup>106</sup>

In der straßenrechtlichen Kommentarliteratur wird daraus teilweise geschlossen, dass die Anwendung des § 5a FStrG nur in Ausnahmefällen möglich sei.<sup>107</sup> Diese Einschätzung dürfte zu weit gehen, da dem Bund insofern ein Beurteilungsspielraum zuzubilligen sein dürfte, weil die Erforderlichkeit aus der Natur der Sache heraus eine Einschätzung voraussetzt, die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Namentlich in Kommunen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden, dürfte davon auszugehen sein, dass der Bund von § 5a FStrG grundsätzlich sehr weitreichend Gebrauch machen kann. Aber auch für andere Kommunen in relativ ungünstiger wirtschaftlicher Lage ist das anzunehmen.

Hinzugefügt sei: Der Anwendung von § 5a FStrG steht weder das in Art. 104a GG geregelte Konnexitätsprinzip noch die zwischenzeitliche Schaffung des Art. 104b GG entgegen. Auch der Umstand, dass die Bestimmungen des GVFG nach Maßgabe von Art. 125c GG sowie Art. 143c

---

<sup>102</sup> Ausdrücklich Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5 Rdnr. 12.

<sup>103</sup> Vgl. Netter, in: Marschall, FStrG, § 5a Rdnr. 1; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht (7. Aufl.), Kap. 17 Rdnr. 31.2; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 6.

<sup>104</sup> So Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 1 ff. m.w.N.

<sup>105</sup> Vgl. Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht (7. Aufl.), Kap. 17 Rdnr. 31.5; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 1 ff. m.w.N.

<sup>106</sup> So v. Lewinsky/Burbar: BHO, § 23 Rdnr. 20; eingehend Dommach, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, BHO, § 44 Rn 6; Dittrich, BHO, § 23 Rdnr. 4.2.

<sup>107</sup> Witting spricht von „verschwindenden Einzelfällen“, so in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 9.

GG nur noch auslaufend Bedeutung haben, kann insofern dahinstehen.<sup>108</sup> Das lässt sich dadurch erklären, dass sich der Bund für die Bestimmung des § 5a FStrG auf eine eigenständige Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs stützen kann, die auf Art. 90 Abs. 2 GG zurückgeht.<sup>109</sup>

### 3.3 Bundesnetzplan: Überregionale Radwege als Bundesaufgabe

Unter dem Schlagwort „Bundesnetzplan“ könnte weitergehend auch daran gedacht werden, Radwege mit einer vorwiegend überregionalen Verbindungsfunktion generell einen den Bundesfernstraßen vergleichbaren Rechtsstatus im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu verleihen.

Jenseits einer grundsätzlich denkbaren Änderung des Grundgesetzes bietet sich dafür als Anknüpfungspunkt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG an, deren Gebrauch nach Art. 72 Abs. 2 GG unter der zusätzlichen Voraussetzung eines bundesrechtlichen Regelungserfordernisses steht.

In Betracht kommt konkret eine Wahrnehmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG mit der speziellen Regelungskompetenz für „Landstraßen für den Fernverkehr“.

Für die Einordnung von Straßen zu den „Landstraßen für den Fernverkehr“ wird in der Kommentarliteratur zum Grundgesetz oft schlicht auf die vom FStrG erfassten Straßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) verwiesen.<sup>110</sup> Welche Straßen Bundesstraßen sind, soll konkretisierend durch den Bundesgesetzgeber bestimmt werden<sup>111</sup>. Daraus ergibt sich grundsätzlich ein gewisser Beurteilungsspielraum des Bundesgesetzgebers, innerhalb dessen aber der durch den Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 abgesteckte Rahmen nicht verlassen werden darf.

Der Begriff „Landstraßen für den Fernverkehr“ (früher: „des Fernverkehrs“) wird im Grundgesetz selbst nicht näher beschrieben. Er steht in gewissem Kontrast zu dem in Art. 90 Abs. 2 GG verwendeten Begriff der „Fernstraßen des Bundes“. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich aber dadurch auflösen, dass Art. 90 Abs. 2 GG diejenigen Straßen erfasst, die der Bund in Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der Bundesgesetzgebung unterstellt. Offen bleibt dabei allerdings, ob es auch andere „Landstraßen für den Fernverkehr“ geben kann als die von Art. 90 Abs. 2 GG erfassten.

In der straßenrechtlichen Kommentarliteratur wird unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte sowie einen Vergleich mit Art. 90 Abs. 2 GG zur Eingrenzung des Begriffs „Landstraßen für den

---

<sup>108</sup> Ähnlich Netter, in: Marschall, FStrG, § 5a Rdnr. 1; vgl. auch Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 6.

<sup>109</sup> So übereinstimmend Netter, in: Marschall, FStrG, § 5a Rdnr. 1; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht (7. Aufl.), Kap. 17 Rdnr. 31.2; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5a Rdnr. 6.

<sup>110</sup> Vgl. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rdnr. 97; Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 74 Rdnr. 6; andere Kommentare thematisieren die Frage gar nicht, z.B. Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, Art. 74 Rdnr. 84; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 65.

<sup>111</sup> So ausdrücklich Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 74 Rdnr. 6.

Fernverkehr“ tragend darauf abgestellt, ob die jeweilige Straße für den „weiträumigen, die Überwindung größerer Entfernungen bezweckenden Verkehr“ zu dienen bestimmt ist<sup>112</sup> – in Abgrenzung zu jedwedem Verkehr „von Ort zu Ort“<sup>113</sup>. Eine Ausdehnung des Begriffs „Landstraßen für den Fernverkehr“ auf anderweitige Landstraßen, die von Art. 90 Abs. 2 begrifflich nicht erfasst werden, wird in der Rechtsliteratur teils für nicht möglich erachtet,<sup>114</sup> teils für zweifelhaft<sup>115</sup> oder für theoretischer Natur<sup>116</sup>. Rechtsdogmatisch spricht nach Auffassung des Verfassers indessen Überwiegendes für diese Möglichkeit, denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und Art. 90 Abs. 2 GG verwenden nicht die gleiche Begrifflichkeit. Soll die unterschiedliche Wortwahl einen Sinn haben, so kann diese nur darin begründet sein, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG einen über Art. 90 Abs. 2 GG hinausgehenden Anwendungsbereich hat. Die Logik der begrifflichen Unterscheidung erschließt sich schlicht daraus, dass der Bundesgesetzgeber unter Anwendung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG bestimmen kann, welche Straßen „Fernstraßen des Bundes“ im Sinne von Art. 90 Abs. 2 GG sind. Für diese Straßen gilt dann die Rechtsfolge des Art. 90 Abs. 2 GG: Sie sind Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung.

Die weitergehende Eingrenzung des FStrG, nach der es zusätzlich darauf ankommt, ob die jeweilige Straße als Bestandteil eines zusammenhängenden Netzes fungiert (vgl. § 1 Abs. 1 FStrG) dürfte für den verfassungsrechtlichen Begriff der „Landstraße für den Fernverkehr“ keine Bedeutung zukommen, da sie im Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG keine Stütze findet. Deshalb dürfte insofern davon auszugehen sein, dass der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nicht erschöpfend ausgefüllt hat.<sup>117</sup>

Die spezielle Frage, ob der Gesetzgeber in einem zu diesem Zwecke geänderten FStrG auch eine gegenüber der bisherigen Rechtssituation wesentlich abweichende Begriffsbestimmung vornehmen könnte, nach der Fahrrad-Fernverbindungsstrecken unter bestimmten Voraussetzungen als Bundesstraßen für den Radverkehr mit erfasst würden, wird in der Rechtsliteratur bislang nicht aufgeworfen. Sie dürfte praktisch auch von daher eher fernliegen, als den bisherigen Regelungen des FStrG ebenso wie des GG die traditionelle Vorstellung zugrunde liegt, dass es „Landstraßen für den Fernverkehr“ oder erst recht „Bundesfernstraßen“ für andere als motorisierte Verkehrsmittel gar nicht geben könne, weil weite Strecken ohne motorisiertes Verkehrsmittel jedenfalls innerhalb von kurzer Zeit nicht überwunden werden können.

Der Begriff „Landstraßen für den Fernverkehr“ gibt nach hiesigem Verständnis unter den gewandelten und sich weiter wandelnden Verhältnissen des Verkehrswesens allerdings durchaus einen Ansatzpunkt dafür, auch speziell dem Fahrradverkehr dienende Fernstrecken als „Landstraßen für den Fernverkehr“ zu betrachten und im Gesetz z.B. als „Bundes-Fahrradfernstraßen“ o. ä. einzustufen und zu titulieren. Diese würden in der Konsequenz dann ebenfalls als „Fernstraßen des Bundes“ unter die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG fallen

---

<sup>112</sup> Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 1 und 3;

<sup>113</sup> Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht (7. Aufl. 2010), Kap. 2 Rdnr. 19.3.

<sup>114</sup> Eingehend Krämer, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht (6. Aufl. 1999), Kap. 2 Rdnr. 10.3; Herber, in: Kodal, Straßenrecht (7. Aufl. 2010), Kap. 2 Rdnr. 19.3.

<sup>115</sup> Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 1.

<sup>116</sup> Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Vor § 1 Rdnr. 1.

<sup>117</sup> In diese Richtung auch Grupp, in: Marschall, FStrG, § 1 Rdnr. 1.

(können), wenn der Bundesgesetzgeber es so festlegt. Eine dem entgegen stehende Begriffsdefinition lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Zwar ging es dem Verfassungsgeber historisch zweifellos darum, spezielle Straßen für den Fernverkehr mit Kraftfahrzeugen zu schaffen. Das schließt es aber nicht aus, der zunehmenden Bedeutung des Fern-Radverkehrs insbesondere auch für touristisch bedeutsame Fernverbindungen dadurch Rechnung zu tragen, dass in die Planung eines Bundes-Fernradwegenetzes eingetreten wird. Von daher wäre es begrifflich durchaus denkbar, das FStrG durch geeignete Regelungen für Fern-Fahrradstraßen zu ergänzen – wobei dann abgrenzend zu klären wäre, unter welchen Voraussetzungen eine solche Fern-Fahrradstraße anzunehmen wäre, die dann auch als neue Art der „Bundesstraße“ mit unter die Auftragsverwaltung fallen könnte (Art. 90 Abs. 2 GG).

Ausgehend von den Begriffen „Landstraße“ und „Fernverkehr“ dürfte es insofern wesentlich darauf ankommen, dass die betreffenden Strecken eine überregional wichtige Verbindungsfunktion haben, also nicht nur einzelne Orte verbinden, sondern eine weiträumige, eine Vielzahl von Orten und/oder Landschaften umfassende, weiträumige Streckenführung aufweisen. Hierbei muss es nach hiesiger Auffassung nicht stören, wenn der jeweiligen Verbindung in Teilbereichen zugleich auch eine inner- und zwischenörtliche Sammelstraßenfunktion zukommt, denn das ist auch bei den Bundesstraßen für den Kfz-Verkehr so. Problematisch dürfte es allerdings sein, wenn die überregionale Verbindungsfunktion von der praktischen Bedeutung her hinter örtlichen Funktionen praktisch in den Hintergrund stritt.

Wenngleich hier die hier vertretene Auffassung rechtsdogmatisch gut zu begründen ist, ist doch darauf hinzuweisen, dass die Rechtslage insofern nicht als geklärt angesehen werden kann. Soll in diese Richtung rechtlich gearbeitet werden, so dürfte es im ersten Schritt darauf ankommen, ein in sich schlüssiges planerisch angelegtes Gesamtkonzept zu entwickeln, mit dem sich ein entsprechendes Regelungsbedürfnis der Sache nach begründen lässt.

Sollte das gelingen, so dürften auch recht gute Voraussetzungen bestehen, die weitere Gesetzgebungshürde des bundesrechtlichen Regelungserfordernisses nach Art. 72 Abs. 2 GG zu nehmen (siehe dazu oben, 2.1.2). Auch in diesem Falle würde es der Sache nach um eine Änderung bestehenden Bundesrechts gehen, die notwendigerweise innerhalb des Bundesrechts stattfinden muss, wenn es nicht zu einer Zersplitterung des Rechts kommen soll. Zudem geht es auch hier um die rechtliche Zuordnung zu den Gegenständen der Bundesauftragsverwaltung (vgl. Art. 90 Abs. 2 GG), die ebenfalls nur bundeseinheitlich möglich ist. Die bundesrechtliche Erforderlichkeit erscheint deshalb auch hier unter dem Gesichtspunkt der Rechtseinheit grundsätzlich überwindbar.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass mit einer derartigen Gesetzesinitiative auch in die Interessen der Länder und in die von Art. 28 Abs. 2 GG geschützte kommunale Selbstverwaltung eingegriffen würde. Rechtlich ergibt sich daraus keine strikte Barriere, doch müssen namentlich die Interessen der Kommunen bei der Neuregelung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung Berücksichtigung finden. Und es wäre ggf. notwendig, etwaige Folgefragen hinsichtlich des Eigentums, der sachlichen und finanziellen Verantwortung sowie des konkreten Umgangs mit dem Radwegebestand unter angemessener Berücksichtigung der Landes- und Kommunalinteressen mit in den Blick zu nehmen.

### 3.4 Ausbau von Radwegen an Bundeswasserstraßen

Im Bereich der Bundeswasserstraßen steht dem Bund ebenfalls das Mittel der Verwaltungsvorschrift zur Verfügung, wenn er ein einheitliches Programm zum Auf- und Ausbau von Radverbindungen an den betreffenden Fluss- und Kanalläufen schaffen will (siehe zum Ganzen bereits oben, 2.1.5).

Die Bundeswasserstraßen werden gemäß Art. 89 GG als Gegenstände der Bundeseigenverwaltung geführt, so dass insofern Art. 86 GG maßgebend ist. Nach Art. 86 Satz 1 GG erlässt der Bund in diesem Bereich allgemeine Verwaltungsvorschrift. Diese setzen für die zuständigen Behörden verbindliches Innenrecht.

Zu beachten ist, dass die Wasserstraßen begleitende Radwege im einschlägigen Bundes-Wasserstraßengesetz (WaStrG) nicht erwähnt und nicht vorgesehen sind. Allerdings gehören zu den Bundeswasserstraßen gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 2 GG unter anderem auch „die ihrer Unterhaltung dienenden bundeseigenen Ufergrundstücke“. Praktisch erfüllen auf Uferrandstreifen und Deichen angelegte Wege typischerweise die Funktion von Betriebswegen für Fahrzeuge zur Instandhaltung und Wartung der Gewässer. Sie werden oft von der Wasserstraßenverwaltung zur Benutzung als Radwege freigegeben, wobei hierfür in der Regel Verträge mit der jeweiligen Gemeinde geschlossen werden, in diesen geregelt wird, dass die Gemeinde die Verkehrssicherungspflicht trägt.<sup>118</sup> Nach diesem Muster wird mittlerweile in der Praxis häufig vorgegangen. Der Bund beteiligt sich seit 2015 in entsprechenden Fällen auf Grundlage einer Verwaltungsvorschrift („Richtlinie“) zur Hälfte an den Investitionskosten, sofern die Gemeinde die Verkehrssicherungspflicht übernimmt. Grundlage ist ein entsprechender Vermerk im Bundeshaushaltsplan 2015.<sup>119</sup>

Die Verwaltungsvorschrift für den Radwegausbau könnte vom Ansatz her grundsätzlich großzügiger gefasst werden. Ob und ggf. inwieweit dies erforderlich und angemessen ist, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen, entzieht sich der rein kompetenzrechtlichen Prüfung, um die es an dieser Stelle nur gehen kann.

---

<sup>118</sup> Vgl. Majcherek: Aktuelle rechtliche Fragestellungen zum Radverkehr, Vortrag zum 5. Detmolder Verkehrstag am 23.06.2014 "Radverkehr - aktuelle Fragen", S. 11, Download am 29.12.2015: [http://www.hs-owl.de/fb3/fileadmin/stephan\\_rainer/Detmolder\\_Verkehrstag/2014/Vortraege/5.DVT-2014\\_V-02\\_MAJCHEREK\\_Rechtliche\\_Fragestellungen\\_zum\\_Radverkehr.pdf](http://www.hs-owl.de/fb3/fileadmin/stephan_rainer/Detmolder_Verkehrstag/2014/Vortraege/5.DVT-2014_V-02_MAJCHEREK_Rechtliche_Fragestellungen_zum_Radverkehr.pdf).

<sup>119</sup> Der im Bundeshaushaltsplan 2015, Kapitel 1203, Titel 780 12 enthaltene Haushaltsvermerk hat folgenden Wortlaut:

„Mit der Maßgabe der hälftigen finanziellen Beteiligung sowie der Übernahme der Verkehrssicherungspflicht durch Kommunen und Gemeindeverbände können mit diesen Ausgaben Betriebswege an Bundeswasserstraßen auch für den Radverkehr tauglich ausgebaut werden. Hierzu können auf Antrag einmalig Mittel aus diesem Titel in Höhe von 50 Prozent der Kosten für den Radwegeausbau (Sprungkosten gegenüber dem Betriebswegeausbau) verwendet werden.“

Vgl. <http://www.nationaler-radverkehrsplan.de/neuigkeiten/news.php?id=4753> (Einsicht am 22.02.2016)

## 3.5 Fahrradfreundlicher Schienenverkehr

### 3.5.1 „Intermodalität“: Kombiutzung Fahrrad und Bahn

Ein wesentliches Element der Fahrradpolitik kann darin liegen, die kombinierte Nutzung von Rad und Bahn zu erleichtern, insbesondere durch bauliche und technische Maßnahmen zur Barrierefreiheit (z.B. durch Beseitigung von Treppen oder Ausstattung mit Rampen und Fahrstühlen) sowie durch verbesserte Angebote der Fahrradmitnahme.

Soweit derartige Maßnahmen in den Verantwortungsbereich der Deutschen Bahn als Betreiberin von Serviceeinrichtungen der Bahn-Infrastruktur (wie insb. Bahnhöfen und Gebäuden, vgl. § 2 Abs. 3c AEG) oder als Anbieterin von Verkehrsleistungen fallen, können konkrete Verbesserungen durch den Bund als Eigentümer im Rahmen der aktienrechtlichen Möglichkeiten veranlasst werden. Wesentlich sinnvoller dürfte es jedoch sein, entsprechende Regelungen als verbindliche Vorgaben auf der gesetzlichen Ebene zu treffen, d.h. im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und im Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Hierfür stehen dem Bund die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG (für den Eisenbahnverkehr des Bundes) und aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG (für den sonstigen Schienenverkehr) zur Verfügung. Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG findet in diesen Rechtsbereichen keine Anwendung (siehe oben, 2.1.6).

### 3.5.2 Nutzung nicht mehr benutzter Gleistrassen für Radwege

Für eine ausdrückliche Vorgabe, dauerhaft (oder absehbar für längere Zeiträume) nicht mehr genutzte Gleistrassen in eine Nutzung für den Radverkehr zu überführen, stellt sich die kompetenzrechtliche Ausgangssituation ebenso dar: Dem Bund stehen die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG zu.

Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung dürfte sich ein derartiges Ansinnen aber durchaus nicht als unkompliziert darstellen, denn Bahntrassen sind grundsätzlich eisenbahnrechtlich gewidmet. Der übliche Weg, sie als Radwege nutzbar zu machen, besteht darin, sie aus dieser Widmung zu entlassen und in die gemeindliche Eigenverantwortung zu überführen. Daraus ergibt sich eine nicht einfache Interessenkonstellation:

- Seitens der Bahn entzieht sich das weitere Schicksal der Trasse mit der Entwidmung endgültig ihrer Einflussnahme. Für Trassen, für die aus Sicht der Bahn nicht sicher geklärt ist, dass diese künftig nicht doch noch in Anspruch genommen werden könnten, dürfte die Bereitschaft dazu nicht bestehen. Deshalb stellt sich die Frage, ob auch für derartige Fallgestaltungen angemessene rechtliche Lösungen gefunden werden können – und ob es dafür adäquate gesetzliche Vorgaben geben kann.
- Außerdem dürfte die Interessenlage der Bahn als ehemaliger Betreiberin wesentlich von wirtschaftlichen Überlegungen geprägt sein. Auch diese müssen ggf. schon auf der rechtskonzeptionellen Ebene angemessen berücksichtigt werden.
- Seitens der Gemeinde stellt sich vor allem die Frage, ob sie die Finanzierungslast für den Ausbau der Trasse, die Folgeverantwortung für die Unterhaltung sowie die Verkehrssicherungspflicht zu übernehmen bereit und in der Lage ist. Finanzschwächere Gemeinden dürften diese Aufgabe regelmäßig nicht schultern können, soweit sie dafür keine finanzielle Unterstützung erhalten. Der Bahn wird man in diesem Kontext nur bedingt Kosten auferlegen können (allenfalls für Beräumung, Altlastenbeseitigung usw.).

Welche sinnvollen und praktikablen Lösungen für diese komplexe Angelegenheit im Einzelnen gefunden werden können, kann hier nicht diskutiert werden. Ungeachtet dessen wäre es in jedem Falle sinnvoll und ohne weiteres möglich, hierfür zunächst eine Basisregelung in das AEG aufzunehmen, nach der im Falle der Stilllegung oder der Nichtnutzung für einen längeren (zu bestimmenden) Zeitraum vom Betreiber der Gleistrasse zu prüfen ist, ob die Trasse endgültig oder vorübergehend in eine (ggf. auch Teil-) Nutzung für den Radverkehr überführt werden kann. Für den Fall der Erfüllung bestimmter (im Gesetz näher zu beschreibender) Kriterien könnte auch eine behördlich durchsetzbare Verpflichtung zur Bereitstellung als Radverkehrsstrasse vorgesehen werden. Wie bei den Wasserstraßen könnte der Bund sich an den Kosten beteiligen (soweit das erforderlich und angemessen erscheint). Die Einzelheiten müssten konzeptionell an anderer Stelle genauer betrachtet werden.

Interessant erscheint aus dem Blickwinkel der Kompetenzregelungen außerdem ein spezieller Lösungsansatz: Der Bund könnte ein finanzielles Förderprogramm für den Aufbau von Radwegen auf ehemaligen Gleistrassen etablieren. Für ein derartiges Förderprogramm dürften alle Voraussetzungen des Art. 104b GG verhältnismäßig klar erfüllt sein (siehe zu den einzelnen Voraussetzungen oben, 2.3.2):

- Es handelt sich um besonders bedeutsame Investitionen.
- Dem Bund steht die Gesetzgebungsbefugnis zu, denn es geht um Regelungen, die sachlich das Eisenbahnwesen betreffen und diesem rechtlichen Sachgebiet daher zugeordnet werden können – auch wenn es hier „nur“ um die Überführung in eine spezielle Folgenutzung geht.
- Von der Intention her lässt sich ein solches Programm der „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ zuordnen.
- Die Regelung kann ggf. so konstruiert werden, dass der Bund hierfür den Ländern Fördergelder zur Verfügung stellt, die den jeweiligen Trägern der Investitionen (in erster Linie den Gemeinden) zugutekommen, über deren konkrete Verwendung die Länder jedoch allein die Entscheidung treffen.
- Umsetzbar wäre das ggf. entweder im Wege einer gesetzlichen Regelung mit Zustimmung des Bundesrates oder einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern (vgl. Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG).
- Die weiteren Vorgaben zur Befristung und degressiven Ausgestaltung (vgl. Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und 3 GG) könnten ebenfalls eingehalten werden.

### **3.6 Fahrradfreundliche Regelungen im Straßenverkehrsrecht**

Zur Beseitigung von straßenverkehrsrechtlichen Hindernissen für einen attraktiven Radverkehr sind aktuell mehrere konkrete Vorschläge in der Diskussion. Dazu gehören namentlich folgende Änderungen in der Straßenverkehrsordnung (StVO):

- die grundsätzliche Gestattung des Rechtsabbiegens bei Rot (nach dem Vorbild des „grünen Pfeils“),
- flexiblere Regelungen für die Begleitung von auf Gehwegen fahrenden Kindern,
- die grundsätzliche Herabstufung von Stopp-Schildern in die Regelung „Vorfahrt gewähren“ für Radfahrende,
- einzelne Anpassungen des Bußgeldkatalogs,

- spezielle Regelungen für die Benutzung außerörtlicher Radwege mit sog. Pedelecs,
- Modifizierungen im Hinblick auf Tempo-30-Zonen,
- standardisierende Vorgaben für Fahrradstraßen.

Die Sinnhaftigkeit der einzelnen Vorschläge kann/soll hier nicht diskutiert werden.

Verfassungsrechtlich steht den betreffenden Vorschlägen nichts entgegen. Es handelt sich sämtlich um Einzelregelungen der bestehenden StVO, die von der betreffenden Ermächtigungsvorschrift im StVG erfasst werden, welche ihrerseits gesetzskompetenzrechtlich unter dem Aspekt des Straßenverkehrsrechts auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gestützt sind.

Einer gesonderten Prüfung der bundesrechtlichen Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG) bedarf es für die Verordnungsänderungen nicht. Im Übrigen wäre die bundesrechtliche Erforderlichkeit ohnehin zu bejahen, da es sich hier um Änderungen bestehenden Bundesrechts handelte, die nur im Wege des Bundesrechts möglich und daher von der Tatbestandsalternative „Wahrung der Rechtseinheit“ abgedeckt sind.

Zu beachten ist, dass Änderungen der StVO im Bundesrat zustimmungsbedürftig sind (Art. 80 Abs. 2 GG). Für eine Änderung des StVG wäre die Zustimmung nicht erforderlich, so dass es erwägenswert ist, zentrale Einzelregelungen oder den Grundsatz der Förderung des Radverkehrs unmittelbar im StVG zu verankern.

### **3.7 Politik- und Programmstrategie, Kooperation mit Ländern und Kommunen**

Der Bund hat in den vergangenen Jahren erste zaghafte Ansätze zur Entwicklung einer Radverkehrsstrategie aufgebaut, die jedoch erheblich erweitert werden könnten und sollten. Seinen Ausdruck findet das insbesondere in dem vom Bundesverkehrsministerium aufgestellten „Nationalen Radverkehrsplan“ (NRVP)<sup>120</sup> und der Förderung nicht investiver Maßnahmen zu seiner Umsetzung<sup>121</sup>.

Im Einzelnen lassen sich unterschiedliche Maßnahmen zur Verfestigung und Erweiterung dieser Strategieansätze vorstellen, etwa eine ambitioniertere Zielgestaltung, eine Institutionalisierung über eine spezielle Bundesbehörde, eine erweiterte Koordination, eine konsequente Evaluation, eine bessere Personal- und Mittelausstattung usw.

Grundsätzlich stehen dem Bundesverkehrsministerium im Rahmen seiner allgemeinen Ressortkompetenz (siehe oben, 2.2.1) zur Strategieformulierung recht große Spielräume zur Verfügung. Es könnte hierfür sowie für koordinierende, informierende und forschende Aufgaben auch mit erheblich mehr Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden.

Angesichts des Fehlens einer speziellen Gesetzgebungskompetenz für den Radverkehr liegt das Problem eher darin, dass dem Bundesverkehrsministerium die Hände bei der Instrumentalisierung weitgehend gebunden sind, jedenfalls soweit es praktisch um Maßnahmen geht, die

---

<sup>120</sup> BMVI: Nationaler Radverkehrsplan 2020. Download (abgerufen am 29.12.2015): [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Fahrrad/nationaler-radverkehrsplan-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Fahrrad/nationaler-radverkehrsplan-2020.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>121</sup> BMVI: Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 18.12.2013, BAnz AT 14.01.2014 B1.

in die den Ländern obliegende Gesetzesmaterie des Straßenrechts fallen (siehe oben, insb. 2.1.4 sowie 3.1.1). Der Bund kann sich daher im Rahmen der Strategieformulierung in diesem Bereich viel von den Ländern wünschen. Er kann die Länder auf dem Sachgebiet des Straßenrechts aber nicht verbindlich zum Handeln bewegen. Deshalb erscheint es sehr wichtig, die Strategie im Verhältnis zu den Ländern (und den Kommunen) nicht konfrontativ, sondern kooperativ anzulegen. Das gleiche gilt auch innerhalb des Ministeriums und im Verhältnis zu anderen Ministerien, insbesondere zu dem für die Klimaschutzpolitik zuständigen Bundesumweltministerium (BMUB).

In diesem Zusammenhang kann auf die oben angesprochene Möglichkeit zurückgekommen werden, von der Bundesseite aus einen institutionalisierten Prozess der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen für die Förderung des Radverkehrs zu initiieren (siehe unter 3.1.3). Dieser könnte auf Grundlage bestehenden Kompetenzrechts nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Koordinations- und Verständigungsfunktion zukommen, deren praktisch-politische Bedeutung angesichts der festzustellenden realen Defizite in der Radverkehrspolitik nicht unterschätzt werden sollte.

Auf der institutionellen Ebene könnte auch an den Aufbau einer für den Radverkehr zuständigen Bundesoberbehörde gedacht werden, die für zentrale Aufgaben der Forschung, Information und Koordination sowie zur Strategiebildung verantwortlich wäre und hierfür eine großzügige Personal- und Sachmittelausstattung erhielte. Eine Bundesoberbehörde wäre gegenüber dem zuständigen Bundesministerium weitgehend eigenständig, insbesondere grundsätzlich an Weisungen nicht gebunden.<sup>122</sup> Insofern stellt sich aber das Problem, dass Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG den Aufbau von selbständigen Bundesoberbehörden nur für Angelegenheiten gestattet, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht.<sup>123</sup> Da es an einer solchen für den Radverkehr fehlt, dürfte die Bildung eines neuen „Radverkehrsbundesamtes“ nicht möglich sein. Denkbar wäre allenfalls die Bildung eines allgemeinen Straßenverkehrsbundesamtes, welches auf den Sachbereich des Straßenverkehrs (-rechts) zugeschnitten wird. Ein solches dürfte aber mit der Herausbildung und Begleitung einer breiter ansetzenden Radverkehrsstrategie eher nicht betraut werden können.

### **3.8 Forschungs- und Wissenschaftsaktivitäten auf dem Gebiet des Radverkehrs**

Als besonders interessant erscheinende Forschungsfelder werden in den zur Verfügung gestellten Unterlagen vom Auftraggeber genannt:

- der volkswirtschaftliche Nutzen der Verkehrsverlagerung auf Radwege,
- die Auswirkungen der Radverkehrsförderung auf die Gesundheit der Menschen.
- die Potenziale von Elektrorädern und Lastenrädern für Klimaschutz.

Speziell im Hinblick auf das Forschungsfeld der Digitalisierung werden genannt:

- ein Forschungsprojekt „Diebstahlsicheres Fahrrad“,

---

<sup>122</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Art. 87 Rdnr. 8.

<sup>123</sup> Vgl. dazu Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Art. 87 Rdnr. 13.

- die Entwicklung eines länderübergreifenden Radroutenplaners mit einer Funktion für die kombinierte Nutzung von Rad und Öffentlichem Verkehr.

Außerdem wird eine bessere Ausstattung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für sinnvoll erachtet.

Für eine Durchführung bzw. Finanzierung der genannten und anderer Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet des Radverkehrs besitzt der Bund ausreichende Spielräume. Die Zuständigkeit und Zulässigkeit lässt sich aus der allgemeinen Regierungs-/Ressortkompetenz ableiten (Art. 65 GG, siehe oben, 2.3.3).

### **3.9 Mobilitätsmanagement der Bundesbehörden**

Für unter dem Schlagwort des „Mobilitätsmanagements“ genannte konkrete Maßnahmen von Bundesbehörden wie die Anschaffung von Dienstfahrrädern oder die Ausstattung von Immobilien mit Fahrrad-Abstellanlagen trägt grundsätzlich jedes Ministerium die Eigenverantwortung im Rahmen des Haushaltsrechts. Das für den Verkehr zuständige Ministerium kann hierzu Hinweise und Empfehlungen geben, verfügt aber nicht über eine Befugnis dazu, andere Bundesbehörden zu einem bestimmten Beschaffungsverhalten zu veranlassen. Ohne weiteres möglich ist jedoch der Aufbau eines auf freiwilliger Basis beruhenden Systems der zwischenbehördlichen Abstimmung unter den Bundesministerien, die vom BMVI oder auch von dem für den Klimaschutz zuständigen BMUB geleitet werden könnte.

### **3.10 Leuchtturmprojekte/Modellvorhaben/Wettbewerbe (verschiedene Förderansätze)**

Im Hinblick auf die Förderung von Leuchtturmprojekten, Modellvorhaben und Wettbewerben für besonders fahrradfreundliche Projekte, Maßnahmen und Konzepte kann sich das jeweils zuständige Bundesministerium nach hiesiger Auffassung auf seine Ressortkompetenz stützen (Art. 65 GG, siehe oben, 2.3.3). Das gilt sowohl für das BMVI für den Bereich des Radverkehrs als auch etwa für das BMUB als die Klimaschutzpolitik steuerndes Bundesministerium für dem Klimaschutz dienende Projekte, Maßnahmen und Konzepte, die sich auf den Radverkehr beziehen.

Zu beachten ist, dass die Ressortkompetenz in Abgrenzung zu Art. 104b GG keine Breitenförderung gegenüber Ländern und Kommunen gestattet. Etwas anderes gilt allerdings gegenüber (privaten) Dritten, z.B. Wohnungsbauunternehmen oder Privatpersonen. Soweit an eine Förderung gegenüber Unternehmen gedacht ist, sind ggf. die Anforderungen und Grenzen des EU-Beihilferechts zu beachten (vgl. Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU – AEUV – sowie die verschiedenen einschlägigen EU-Verordnungen zu diesem Bereich).

### **3.11 Besserstellung der Fahrradnutzung bei der Pendlerpauschale**

Ein konzeptionell von den bisher diskutierten Vorschlägen gänzlich abweichender Ansatz könnte dahin gehen, speziell für die Nutzung von Fahrrädern einen steuerrechtlichen Anreiz zu schaffen, indem die Fahrradnutzung bei der Pendlerpauschale eine begünstigende Behandlung erfährt. Aus dem rein kompetenzrechtlichen Blickwinkel kann dazu nur sehr allgemein

dazu Stellung genommen werden. Inhaltliche Bewertungen möglicher konkreter Konzepte können damit nicht verbunden sein.

Nachdem lange Zeit weitgehend Unklarheit darüber herrschte, inwieweit der Gesetzgeber im Steuerrecht anderweitige Ziele als die Vereinnahmung von Geldmitteln für die Finanzierung des Gemeinwesens zum Tragen bringen kann, ist diese Frage seit einiger Zeit nicht mehr ernstlich strittig. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in mittlerweile ständiger Rechtsprechung an, dass der steuerrechtliche Gesetzgeber grundsätzlich nicht gehindert ist, außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls zu verfolgen.<sup>124</sup> In seiner grundlegenden Entscheidung zur sog. Pendlerpauschale vom 9. Dezember 2008 führt das Gericht dazu in Anknüpfung an seine vorangegangene Rechtsprechung zusammenfassend aus:<sup>125</sup>

„Er [der Steuergesetzgeber, S.K.] darf nicht nur durch Ge- und Verbote, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung auf Wirtschaft und Gesellschaft gestaltend Einfluss nehmen. Der Bürger wird dann nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, erhält aber durch Sonderbelastung eines unerwünschten Verhaltens oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden (...). Nur dann jedoch, wenn solche Förderungs- und Lenkungsziele von erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidungen getragen werden, sind sie auch geeignet, rechtfertigende Gründe für steuerliche Belastungen oder Entlastungen zu liefern (...). Weiterhin muss der Förderungs- und Lenkungszweck gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (...), und auch Vergünstigungstatbestände müssen jedenfalls ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung aufweisen (...).“

Außerfiskalische Lenkungsziele berechtigen den Steuergesetzgeber nicht nur dazu, spezielle Besteuerungstatbestände aufzustellen, in denen die jeweiligen Lenkungsziele zum Ausdruck kommen, sondern auch dazu, innerhalb bestehender steuerlicher Systeme spezifische Teil- und Sonderregelungen zu treffen, mit denen jeweils eigenständige Ziele verfolgt werden.

Will der Gesetzgeber von seiner Gestaltungsfreiheit zur Verfolgung außersteuerlicher Lenkungszwecke im Steuerrecht Gebrauch machen, so muss er hinreichend klar zu erkennen geben, dass es ihm um eine Regelung mit entsprechender Lenkungswirkung geht. Es reicht nicht, wenn die Regelung umweltpolitisch motiviert sein *könnte*. Sie muss es auch belegbar tatsächlich sein. Bei der vom Bundesverfassungsgericht 2009 für verfassungswidrig erklärten Abschaffung der Entfernungspauschale lag das anders. Sie hätte unter Umständen umweltpolitisch begründet werden können, doch hatte der Steuergesetzgeber zu keinem Zeitpunkt entsprechende Erwägungen angestellt. Folglich konnten umweltpolitische Lenkungsziele auch nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden.<sup>126</sup>

Dem Gesetzgeber ist es somit grundsätzlich unbenommen, die einkommensteuerrechtlichen Bestimmungen zur sog. Pendlerpauschale mit einem spezifischen Anreiz zur Nutzung des

---

<sup>124</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121/147; BVerfGE 99, 280/296; BVerfGE 105, 73/112; BVerfGE 116, 164/182.

<sup>125</sup> BVerfGE 122, 210 Rdnr. 59 (= NJW 2009, 48, 50).

<sup>126</sup> Eingehend BVerfGE 122, 210 Rdnr. 70 (= NJW 2009, 48, 52).

Fahrrads zu versehen und entsprechend zu ändern. Hierfür bedarf es ggf. allerdings der Ausarbeitung eines in sich schlüssigen konkreten Konzepts, bei dem die Lenkungsmotive und die zu erwartenden Anreizwirkungen zusammen passen.

## 4 Fazit und zentrale Ergebnisse

Die Ausführungen lassen deutlich werden, dass den Handlungsspielräumen des Bundes in der Fahrradpolitik durch das Grundgesetz an sich verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt sind. Dennoch ließen sich einige Tätigkeitsfelder und Handlungsoptionen identifizieren, in denen über die derzeitige Politik des Bundes zum Teil wesentlich hinausgehende Gestaltungsmöglichkeiten festgestellt werden können.

Im Einzelnen:

- Auf der Ebene der *Gesetzgebung* stehen dem Bund relativ weitreichende Möglichkeiten in den Gesetzgebungssektoren des *Schienerverkehrs* und der *Bundeswasserstraßen* sowie allgemein im *Straßenverkehrsrecht* zu.
- In dem für die Schaffung und Sanierung von Radverkehrsanlagen besonders wichtigen Bereich des *Straßenrechts* erstreckt sich die Zuständigkeit des Bundes aber nur auf den Bereich der „Landstraßen für den Fernverkehr“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), wobei dieser nach dem im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) zum Ausdruck kommenden engen Verständnis deckungsgleich mit den Bundesfernstraßen ist. Bisher wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich nur baulich mit den jeweiligen Bundesfernstraßen verbundene Radwege vom FStrG miterfasst werden. Mit dem derzeitigen FStrG und seiner Anwendungspraxis schöpft der Bund seine Gestaltungsspielräume im Hinblick auf die Bundesfernstraßen jedoch nicht aus:
  - Es ist dem Bund schon nach derzeitiger Rechtslage unbenommen, ein Pflichtprogramm zur Sanierung und zum Ausbau von Radwegen an Bundesfernstraßen im Wege der allgemeinen Verwaltungsvorschrift aufzustellen, welches von den in dem jeweiligen Land zuständigen Verwaltungen im Rahmen der nach Art. 90 Abs. 2 GG bestehenden Bundesauftragsverwaltung umzusetzen wäre. Unmittelbar verpflichtet wären insofern die Länder, die ihrerseits der Verpflichtung unterlägen, die Umsetzung in den Kommunen sicherzustellen.
  - Das Grundgesetz gestattet es darüber hinaus auch, *baulich getrennt geführte Radwege* mit zu den Bundesfernstraßen zu zählen, soweit diese *funktional* einer bestimmten Bundesstraße zuzuordnen sind. Würde man entsprechend vorgehen, so ergäbe sich, dass die Straßenbaulast und mit dieser die Finanzierungsverantwortung auch für derartige Radwege beim Bund lägen. Eine entsprechende Gesetzesänderung dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein.
  - Denkbar ist es vor dem Hintergrund des Wortlauts von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG darüber hinaus sogar, auch gänzlich *eigenständige Radwege* unter den Terminus der „Landstraßen für den Fernverkehr“ zu fassen und hierfür spezifische

- bundesgesetzliche Regelungen zu schaffen, soweit diesen Radwegen tatsächlich eine weiträumige – über die Verbindung von Ort zu Ort hinausgehende – Verkehrsfunktion zukommt. In der Konsequenz könnte der Bundesgesetzgeber diese Radwegverbindungen dann auch als „Bundes-Fernradwege“ (wie Bundesautobahnen und Bundesstraßen) der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG zuordnen. Das wäre verfassungsrechtliches Neuland, nach hiesiger Auffassung aber vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Bedeutung des Radverkehrs durchaus vertretbar.
- Im Übrigen wäre es dem Bund unter Wahrnehmung von § 5a FStrG schon nach derzeitiger Rechtslage möglich, namentlich Gemeinden in schwieriger wirtschaftlicher Situation (nicht nur einer explizit festgestellten Notlage) speziell durch Fördermittel für Sanierung und Ausbau von Radwegen an *Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen* zu unterstützen.
  - In allen übrigen Bereichen, insbesondere im Straßenrecht für *Land-, Kreis- und Gemeindestraßen* sind sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung als auch auf den Ebenen der Verwaltung und der Finanzierung die Länder zuständig. Deshalb steht es dem Bund nicht zu, Länder und/oder Kommunen gesetzlich zu Ausbau, Sanierung oder Umgestaltung von Radwegen zu verpflichten.
    - Um entsprechende Programme der Länder und der Kommunen anzustoßen, könnte der Bund einen *Prozess der Bund-Länder-Kooperation* (ggf. unter Einbeziehung kommunaler Vertretungen) initiieren, in dem sich die Beteiligten auf ein koordiniertes Vorgehen verständigen.
    - Vorstellbar ist darüber hinaus auch die Aufnahme eines speziellen *Investitionsförderprogrammes* des Bundes für Maßnahmen der Sanierung und des Ausbaus von Radwegen in Ländern und Kommunen auf Grundlage des *Art. 104b GG*. Nach hiesigem Verständnis sprechen jedenfalls gute Gründe dafür, dass der Bund sich insoweit auf Zielsetzungen berufen könnte, die seiner Gesetzgebungskompetenz zuzuordnen sind (Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs als Zielsetzung des Straßenverkehrsrechts, Klimaschutz als besondere Ausprägung des Rechts der Luftreinhaltung) und daher eine Wahrnehmung dieser Ausnahmebestimmung gestatten. Vorausgesetzt wäre aber (u.a.) eine Zustimmung des Bundesrates oder eine Verständigung mit den Ländern in Form einer Verwaltungsvereinbarung.
  - Als relativ günstig stellen sich die Ausgangsbedingungen im Übrigen für bauliche und ausstattungstechnische Verbesserungen bei den *Wasserstraßen* und im *Schieneverkehrsbereich* dar.
    - Bei den *Bundeswasserstraßen* kann der Bund hierfür (ebenso wie bei Radwegen an Bundesfernstraßen) im Wege der Verwaltungsvorschrift handeln. Hier ist von der Ausgangslage her zu beachten, dass die Bundeswasserstraßen definitionsgemäß keine Radverkehrsanlagen umfassen, die jeweiligen Ufer aber ungeachtet dessen für Radwege zur Verfügung gestellt werden können. Das geschieht in der Praxis durch Verträge der Wasserstraßenverwaltung mit den

Gemeinden. Der Bund beteiligt sich seit 2015 an den betreffenden Investitionskosten. Insoweit könnte an eine Ausweitung gedacht werden.

- Im *Schiienenverkehrsbereich* empfiehlt sich die Schaffung genereller Regelungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG). Da die Deutsche Bahn als Betreiberin der Infrastruktur ein rechtlich eigenständiges Unternehmen ist, scheidet die Möglichkeit einer Verwaltungsvorschrift hier aus. Konkret könnte insbesondere an eine Verpflichtung gedacht werden, nach der im Falle der Stilllegung oder der Nichtnutzung für einen längeren Zeitraum vom Betreiber der jeweiligen Gleistrasse zu prüfen ist, ob die Trasse endgültig oder vorübergehend in eine Nutzung für den Radverkehr überführt werden kann. Für den Fall der Erfüllung bestimmter Kriterien könnte auch eine behördlich durchsetzbare Verpflichtung zur Bereitstellung als Radverkehrstrasse vorgesehen werden. Wie bei den Wasserstraßen könnte der Bund sich an den Kosten beteiligen (soweit das erforderlich und angemessen erscheint). Die Einzelheiten müssten konzeptionell an anderer Stelle genauer betrachtet werden.
- Gut denkbar ist auch die Aufnahme eines speziellen Investitionsförderprogrammes zum Aufbau von Radwegen auf früheren Gleistrassen unter Inanspruchnahme von Art. 104b GG.
- Im Rahmen des *Straßenverkehrsrechts* ist die Schaffung von Erleichterungen zum besseren Verkehrsfluss des Radverkehrs kompetenzrechtlich ohne weiteres möglich. Denkbare Beispiele sind: die grundsätzliche Gestattung des Rechtsabbiegens bei Rot (nach dem Vorbild des „grünen Pfeils“), flexiblere Regelungen für die Begleitung von auf Gehwegen fahrenden Kindern oder die grundsätzliche Herabstufung von Stopp-Schildern in die Regelung „Vorfahrt gewähren“ für Radfahrende.
- Im Hinblick auf die *Förderpolitik* ist dem Bund im Übrigen die Vergabe von Fördermitteln möglich, die funktional aus der jeweiligen Ressortkompetenz des handelnden Ministeriums abgeleitet werden können. Das schließt insbesondere Forschungsaktivitäten, Wettbewerbe und die Förderung von Modellprojekten mit ein. Speziell gegenüber privaten Dritten (auch Unternehmen, z.B. Wohnungsbauunternehmen) kann der Bund auf dieser Grundlage auch Programme der Breitenförderung von Radverkehrsanlagen auflegen. Zu beachten sind insofern ggf. die Konditionen des EU-Beihilferechts.
- Zielgerichtete Anreize zur Fahrradnutzung im Rahmen der steuerrechtlichen sog. *Pendlerpauschale* begegnen ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.