

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 34

Straße und Energieversorgung im Konflikt

**Ein Beitrag zur rechtlichen Problematik
der Folgekosten**

Von

Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL RONELLENFITSCH

Straße und Energieversorgung im Konflikt

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch**

sämtlich in Tübingen

Band 34

Straße und Energieversorgung im Konflikt

Ein Beitrag zur rechtlichen Problematik der Folgekosten

Von

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ronellenfitsch, Michael:

Strasse und Energieversorgung im Konflikt : ein Beitrag
zur rechtlichen Problematik der Folgekosten / von Michael
Ronellenfitsch. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ;
Bd. 34)

ISBN 3-428-08804-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-08804-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einem im Sommer 1995 dem Bundesverkehrsministerium erstatteten Rechtsgutachten, das für die Drucklegung aktualisiert wurde. Die Durchsicht des Manuskripts übernahm mein Vater, Herr Rektor i.R. *Günther Ronellenfitsch*. Mein besonderer Dank gilt Frau *Ingeborg Cremer*, die die mühevollen Durchsicht der Korrekturen auf sich nahm. Schließlich danke ich Herrn Dr. *Wolfgang März* für die redaktionelle Betreuung dieser Schrift.

Tübingen, im März 1996

Michael Ronellenfitsch

Inhalt

A. Einführung	13
I. Ausgangssituation	13
1. Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Beitrittsgebiet	13
a) Notwendigkeit von Verkehrsvorhaben	13
b) Durchführung von Verkehrsvorhaben	14
c) Auswirkungen auf Energiefortleitungen	15
2. Rechtsgrundlagen	15
a) DDR-Recht in der Zeit bis zum 3.10.1990	15
b) Übergangsregelungen	16
II. Streitpunkte	17
1. Grundbegriffe	17
a) Versorgungsleitungen	17
b) Straßenbaumaßnahmen	17
c) Straßenbaubedingte Änderungen an Versorgungsleitungen	18
d) Folgepflicht und Folgekostenpflicht	18
2. Thematische Begrenzung	18
3. Klärungsbedarf	19
B. Rechtliche Würdigung	20
I. Folgekostenproblematik	20
1. Überblick	20
2. Straßenwesen	20
a) Aufgabenstellung	20
b) Grundstücksnutzung	21
c) Aufgabenfinanzierung	22
3. Energieversorgung	22
a) Aufgabenstellung	22
b) Grundstücksnutzung	23
c) Aufgabenfinanzierung	27

4. Wechselbeziehungen zwischen Straßenwesen und Energieversorgung . . .	28
a) Mitbenutzung von Straßen und Verkehrsflächen	28
b) Straßenbaubedingte Veränderungen von Versorgungsleitungen	31
5. Konsequenzen für die Folgekostenproblematik	32
6. Zwischenergebnis	32
II. Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung	33
1. Historische Entwicklung	33
a) Notwendigkeit einer historischen Betrachtungsweise	33
b) Entwicklung auf kommunaler Ebene	33
c) Entwicklung auf überörtlicher Ebene	35
2. § 8 Abs. 10 FStrG	35
a) Entstehungsgeschichte	35
b) Inhalt	36
3. Konzessionsverträge	37
a) Begriff	37
b) Inhalt	38
c) Abgabepflicht	39
d) Rechtsnatur	43
4. Gestattungsverträge	44
a) Begriff	44
b) Interessenlage	44
c) Inhalt	47
5. Folgekosten	47
a) Ausgangslage	47
b) Folgekostenvarianten	48
c) Folgekostenregelungen	49
d) Keine Regelung	53
6. Zwischenergebnis	55
III. Rechtslage in der früheren DDR	56
1. Historische Entwicklung	56
2. Rechtsgrundlagen für Folgekostenansprüche in der Zeit bis zum 3.10.1990	56
a) Zivilrecht	56

	Inhalt	9
	b) Energieverordnung	57
	c) Straßenverordnung	73
	d) Folgeinvestitionsverordnung	80
	3. Zwischenergebnis	82
IV.	Rechtslage nach der Wiedervereinigung	83
	1. Überleitungs- und Übergangsregelungen im Einigungsvertrag	83
	a) Allgemeines	83
	b) Überleitung von Bundesrecht	84
	c) Fortgeltendes Recht der DDR	85
	d) Folgerung	87
	2. Weiterentwicklung	87
	a) Überblick	87
	b) Bewertung	89
	3. Zwischenergebnis	89
V.	Konkurrenzen	89
	1. Meinungsstreit	89
	a) Bedeutung	89
	b) DDR-Autoren	90
	c) Aktueller Streitstand	97
	2. Zwischenergebnis	117
VI.	Stellungnahme	118
	1. Methodische Vorbemerkung	118
	2. Rechtsgrundlage der Folgekostenpflicht	120
	a) Maßgeblichkeit des Bundesfernstraßengesetzes für Leitungsrechte	120
	b) Maßgeblichkeit des Bundesfernstraßengesetzes für die Folgekostenproblematik	120
	c) Ergänzung des Bundesfernstraßengesetzes durch die Energieverordnung	121
	d) Folgerung	122
	3. Gesetzeskonkurrenz	122
	a) Allgemeines	122
	b) Chronologisches Verhältnis der straßen- und energierechtlichen Vorschriften	123

4. Vorrang des Straßenrechts	125
a) Wortlaut	126
b) Historische Auslegung	126
c) Systematik	126
d) Normzweck	127
C. Ergebnis	129
Schrifttum	130
Anhang	139
1. Genehmigung zur Sondernutzung von Straßen (Beispiel)	141
2. Vorläufige Hinweise zur Behandlung der Mitbenutzung von Bundesfernstraßen durch Leitungen in den neuen Bundesländern	145

Abkürzungen

A / KAE	Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (1794)
AVBEltV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden vom 21.6.1979 (BGBl. I S. 684)
AVBFernwärmeV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme vom 20.6.1980 (BGBl. I S. 742) i.d.F. der Verordnung vom 19.1.1989 (BGBl. I S. 112)
AVBGasV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden vom 21.6.1979 (BGBl. I S. 676)
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
DR	Deutsches Recht
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
ebd., Ebd.	ebenda
EnVO	Verordnung über die Energiewirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik – Energieverordnung (EnVO) – vom 1. Juni 1988 (GBl. I Nr. 10 S. 89)
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
Fn.	Fußnote
GBerG	Grundbuchbereinigungsgesetz
GBl.	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
gwf	Das Gas- und Wasserfach
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von <i>Josef Isensee / Paul Kirchhof</i>
JW	Juristische Wochenschrift
KAE	Konzessionsabgabenanordnung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
N.F.	Neue Folge
PrOVGE	Entscheidungen des (Kgl.) Preußischen Oberverwaltungsgerichts

PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RAnz.	Reichsanzeiger
RdE	Recht der Energiewirtschaft
Rdnr.	Randnummer
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RMBliV	Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
R+S	Raum und Straße
StrVO	Straßenverordnung (der ehemaligen DDR)
VEnergR	Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln
VersorgBdg	Versorgungsbedingungen
VkBl.	Verkehrsblatt
WD	Wirtschaftsdienst
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
ZGB	Zivilgesetzbuch der DDR
ZRG	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte
ZVOBl.	Zentralverordnungsblatt

Im übrigen richten sich die verwendeten Abkürzungen nach: *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl. Berlin/New York 1993.

A. Einführung

I. Ausgangssituation

1. Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Beitrittsgebiet

a) *Notwendigkeit von Verkehrsvorhaben*

Im Zeitpunkt des Beitritts der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin (Ost) zur Bundesrepublik Deutschland befand sich das Verkehrswesen auf dem Gebiet der früheren DDR, namentlich das *Straßenwesen*, in einem desolaten Zustand¹.

Das Autobahnnetz der DDR war, abgesehen von den Neubaustrecken Berlin – Rostock, Leipzig – Dresden und vom Lückenschluß des Berliner Rings, seit 1945 weitgehend unverändert geblieben. Insgesamt existierten 1.865 km Autobahnstrecke, wobei die durchschnittliche Gesamtfahrbahnbreite 15,6 m betrug. Nur 18% der Gesamtlänge der Richtungsfahrbahnen waren mit Standstreifen versehen. Auf über 70% der Mittelstreifen fehlten Schutzplanken. Lärmschutzeinrichtungen waren nirgendwo vorhanden². Der Erhaltungszustand der Straßen war obendrein äußerst schlecht. 46% der Autobahnflächen verdienten die Zustandsnoten III und IV. Diesen Schadensklassen waren auch 12% der Autobahnbrücken zuzuordnen, von denen 83% aus Zementstraßen mit einer Nutzungsdauer von 40 bis 50 Jahren bestanden³.

Nach der Wiedervereinigung wurden die bestehenden Fernstraßen und Autobahnen im Beitrittsgebiet in das vorhandene Straßensystem der Bundesrepublik als Bundesstraßen und Bundesautobahnen übernommen⁴.

Hierbei stand von vornherein fest, daß sich mit den vorhandenen Straßen in qualitativer und quantitativer Hinsicht der bestehende und erst recht der

¹ Vgl. *Ronellenfitsch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920 ff. (923 ff.).

² Vgl. *Schmuck*, Nachholbedarf für die Verkehrsinfrastruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR – Verkehrsträger Straße, Straße und Autobahn 1990, 531 ff. (531, 534).

³ Vgl. *Pfeifer*, Betonstraßen in der DDR, Straße und Autobahn, 1990, 142 ff.; *Rößberg*, Der Zustand des Straßennetzes der ehemaligen DDR und dessen Ursachen, Straße und Autobahn 1991, 264 ff.

⁴ Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet F, Abschnitt III Nr. 1 EV.

prognostizierte⁵ Straßenverkehr nicht mehr bewältigen ließen. Netzerweiternde Straßenneubauten waren daher unumgänglich⁶. Auch mußte aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3; Art 106 Abs. 3 Satz 5 Nr. 2 GG) auf ein mit den alten Bundesländern vergleichbares Straßennetz hingearbeitet werden.

b) Durchführung von Verkehrsvorhaben

Die Konzeption der Bundesregierung zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur im Beitrittsgebiet umfaßte als Sofortmaßnahme das Programm „Lückenschlüsse und dringend notwendige Netzverbesserungen“⁷, die Beschleunigung der Verkehrswegeplanung durch eine Verbesserung des Planungsrechts⁸ und die auf bestimmte Vorhaben bezogene „Verkehrspolitik Deutsche Einheit“⁹.

In Umsetzung der erwähnten Konzeption der Bundesregierung wie auch generell zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern begannen umfangreiche *Straßenbaumaßnahmen*, wobei Gemeinde- und Landstraßen, vor allem aber Bundesstraßen und Autobahnen, erweitert (insbesondere verbreitert), verlegt, aber auch neutrassiert und ergänzt wurden¹⁰.

⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Verkehr und Betriebe (Hrsg.), Verkehrsentwicklungsplan für die Region Berlin. 1. Zwischenbericht des Provisorischen Regionalausschusses, Arbeitsgruppe Verkehr vom Oktober 1990.

⁶ Vgl. auch *Voigt*, Situation in Straßenverkehr und Straßenforschung in der DDR, Straße und Autobahn 1990, 183 ff.

⁷ Vgl. *Huber*, Verkehrswegeplanung im Licht der Deutschen Einheit, Straße und Autobahn 1991, 5 ff. (9 f.); *Lohrberg*, Ausgangssituation für den Straßenbau in Ostdeutschland, Straße und Autobahn 1991, 329 ff.

⁸ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 18.12.1991 (BGBl. I S. 2174).

⁹ Vgl. Der Verkehrsminister teilt mit: Bundesverkehrsminister Krause gibt Startschuß für „Verkehrspolitik Deutsche Einheit“, Januar 1991; hierzu auch *Ronellenfitsch*, Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmegesetze – Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten, in: Blümel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland (Speyerer Forschungsberichte 105), 3. Aufl. 1993, S. 107 ff. (143 ff.).

¹⁰ Quelle: 37 Projekte.

c) Auswirkungen auf Energiefortleitungen

Im Zuge der erwähnten Straßenbaumaßnahmen mußten und müssen bereits bestehende *Energieversorgungsleitungen* – regelmäßig mit erheblichem Kostenaufwand – entfernt und neu verlegt werden. Wer letztlich für diese Kosten aufzukommen hat, war von Anfang an zwischen den Straßenbauverwaltungen und der Versorgungswirtschaft streitig¹¹.

Um die für die Infrastruktur des Beitrittsgebiets vitalen Voraussetzungen auf dem Verkehrssektor unverzüglich zu schaffen, sollte jedoch mit Planung und Bau der Verkehrsprojekte möglichst rasch begonnen werden. Die Straßenbaumaßnahmen einschließlich der dadurch erforderlichen Veränderungen und Entfernungen der Energieversorgungsleitungen wurden daher *unbeschadet der Kontroverse über die Kostenverteilung* auf der Grundlage der bestehenden rechtlichen Regelungen in Angriff genommen.

2. Rechtsgrundlagen*a) DDR-Recht in der Zeit bis zum 3.10.1990*

Die Energiewirtschaft der DDR diente als wichtiger Teilbereich der Planwirtschaft der Deckung des Energiebedarfs der Bevölkerung und der Wirtschaft in den Bereichen Elektroenergie, Gas- und Wärmeenergie sowie im Bereich fester Brennstoffe. Inhaltlich umfaßte sie die Gewinnung, Aufbereitung, Erzeugung, Umwandlung und Speicherung der hierfür erforderlichen Energie. Die Energiewirtschaft war dergestalt organisiert, daß das Ministerium für Kohle und Energie als zentrales Leitungsorgan fungierte, während auf der Vollzugsebene die Energieversorgung von 24 Kombinat und drei operativen Steuerungsorganen vorgenommen wurde¹². Dabei waren die Energiekombinate¹³ die ausschließlichen Versorger mit leitungsgebundenen Energieträgern.

Dementsprechend beziehen sich die DDR-Vorschriften, welche die Mitbenutzung von Grundstücken, Bauwerken und Straßen für Energiefortleitungsanlagen regelten, auf die Energiekombinate bzw. Energieversorgungsunternehmen.

¹¹ Hierzu unter B.III.3.

¹² Vgl. *Gerberding*, Das Energierecht der DDR, RdE 1990, 70 ff.

¹³ Umbenannt in „Energieversorgungsunternehmen“ durch § 2 Abs. 4 Nr. 7 der Verordnung über die Änderung oder Aufhebung von Rechtsvorschriften von 28.6.1990 (GBl. I Nr. 38 S. 509).