

Verfassungsrechtliche Prüfung des Entwurfs zu einer Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge

Berlin, den 2. September 2011

Auftraggeber: Allianz pro Schiene e.V.

EVG Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)

Vereinigung der Privatgüterwagen-Interessenten (VPI)

Gutachter: **Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis,**

unter Mitarbeit von Eva Marie Schnelle,

Humboldt-Universität zu Berlin

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

1. Die als Entwurf vorliegende LKWÜberlStV AusnV ist eine Rechtsverordnung des Bundes und bedarf als derivative Rechtsetzung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG einer bundesgesetzlichen Ermächtigung. Nach dem in der Präambel und der Bezeichnung des Entwurfs als „Ausnahmerechtsverordnung“ zum Vorschein tretenden Willen des Ordnungsgebers sollen § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG in Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen für die LKWÜberlStV AusnV dienen. Diese Ermächtigungen sind auch hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Die Rechtsverordnung selbst muss nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG das Zitiergebot wahren. Dabei genügt es, wenn sämtliche Ermächtigungsgrundlagen in der Präambel der Verordnung aufgeführt sind. Zwar verweist der Ordnungsgeber hier teilweise pauschal auf offensichtlich nicht einschlägige Ermächtigungsnormen, was dem Sinn und Zweck des Zitiergebots zuwiderläuft. Andere genannte Ermächtigungen stimmen jedoch mit dem Regelungsgegenstand der Verordnung überein. Die Vorgehensweise des Ordnungsgebers, möglichst viele Rechtsgrundlagen pauschal zu zitieren, ist verfassungsrechtlich zwar bedenklich, in diesem Rahmen aber nicht zu beanstanden.

3. Soweit sich der Verordnungsentwurf auf die Sonderregelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG stützt, bedarf er nicht der Zustimmung des Bundesrates. Danach sind Rechtsverordnungen, die Ausnahmen von auf dem StVG beruhenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften regeln, zustimmungsfrei. Allerdings regeln lediglich §§ 4, 7 und 8 der Verordnung solche Abweichungen.

4. Sämtliche andere Bestimmungen haben keinen Ausnahmecharakter. Sie können überwiegend auch nicht als bloße Anhängsel der Ausnahmenvorschriften angesehen werden, sondern weisen jeweils einen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Der Verordnungsentwurf bewegt sich daher nicht innerhalb der Grenzen der angegebenen Ermächtigungsgrundlage und verletzt folglich Art. 80 Abs. 1 GG.

5. Die Sonderregelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG soll das Verfahren bei Ände-

rungen von straßenverkehrsrechtlichen Ausführungsverordnungen in Übereinstimmung mit Art. 80 Abs. 2 GG vereinfachen und damit beschleunigen. Sinn und Zweck der Regelung kann es dagegen nicht sein, komplexe eigenständige Regelungswerke ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Hierin liegt deshalb ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 GG.

6. Nicht für jede Regelung der LKWÜberlStV AusnV lässt sich überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 StVG ausmachen. Vielmehr sind die Vorschriften der Verordnung so spezifisch auf den Feldversuch für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge zugeschnitten, dass keine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung für sie existiert.

7. Insoweit der Verordnungsentwurf auf die Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG gestützt werden kann, bedarf er der Zustimmung des Bundesrates. Nach der Einheitstheorie gilt das Zustimmungserfordernis entgegen § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG auch für die Bereiche, in denen Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften normiert werden, mindestens aber gilt es für die Bereiche, die einen nicht von bestehenden Vorschriften abweichenden Regelungsgehalt haben (Trennungstheorie).

8. Weil nicht für jede Bestimmung des Verordnungsentwurfs eine gesetzliche Ermächtigung im StVG besteht, müsste eine eigene Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung des Feldversuchs, ähnlich dem Modellversuch „Begleitetes Fahren ab 17“, der in § 6e StVG seine Grundlage hat, durch den Bundesgesetzgeber geschaffen werden.

9. Der Bundestag oder eine Bundestagsfraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag könnten, wenn die LKWÜberlStV AusnV wie geplant erlassen werden sollte, eine Verletzung seiner Gesetzgebungsbefugnisse aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG durch die Bundesregierung im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen. Auch dem Bundesrat steht zur Überprüfung seines verfassungsmäßigen Rechts auf Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes nach Art. 80 Abs. 2 GG das Organstreitverfahren zur Verfügung.

10. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestages sowie jede Landesregierung könnten, wenn sie Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Verordnung haben, beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG stellen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse	I
Inhaltsverzeichnis	IV
A. Sachverhalt und Fragestellung.....	1
I. Sachverhalt	1
II. Fragestellung	3
B. Rechtliche Würdigung.....	4
I. Prüfung des Verordnungsentwurfs nach Art. 80 GG.....	4
1. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG)	5
a) § 6 Abs. 1 StVG.....	5
b) § 6 Abs. 3, 1. Alt. StVG	7
c) § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG	7
d) Zwischenergebnis.....	8
2. Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG)	8
3. Anforderungen an die Rechtsverordnung	9
a) Zitiergebot (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG)	9
b) Vereinbarkeit der Ausnahmeverordnung mit der Ermächtigungsgrundlage.....	12
aa) Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften.....	12
bb) Vorschriften ohne Ausnahmecharakter	13
cc) Kein rechtliches Überwiegen der Ausnahmenvorschriften.....	13
c) Zwischenergebnis.....	15
4. Sonstige Ermächtigungsgrundlagen	16
a) Einzelermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG	16
b) Zustimmungserfordernis	18
c) Eigene Ermächtigungsgrundlage	19
d) Zwischenergebnis.....	20
II. Rechtsschutzmöglichkeiten	21
1. Inzidenter Rechtsschutz.....	22
2. Prinzipaler Rechtsschutz	22

a)	Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO	22
b)	Anderweitiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz.....	23
c)	Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG	24
3.	Zwischenergebnis.....	27
III.	Gesamtergebnis	28
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	30

A. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG

I. SACHVERHALT

Nachdem bereits mehrere Bundesländer wissenschaftlich begleitete Modellversuche zum Einsatz von Lastkraftwagen, die mit einer Gesamtlänge von bis zu 25,25 m das gesetzlich zulässige Maß von maximal 18,75 m deutlich überschreiten (sog. Gigaliner), auf festgelegten Strecken durchgeführt haben, soll nun ein bundesweiter Feldversuch zum Einsatz solcher Fahrzeugkombinationen mit Überlänge stattfinden.

Siehe bereits Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, Koalitionsvertrag
zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 37.

Hierbei sollen insbesondere wissenschaftlich fundierte Aussagen darüber getroffen werden, ob die „Straße als Hauptverkehrsträger“ durch die Verwendung von Gigalinern effizienter genutzt werden und damit ein Beitrag zur Verminderung umweltschädlicher Emissionen geleistet werden könne. Die Möglichkeit eines solchen Feldversuches bietet Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 96/53/EG vom 25. Juli 1996.

Eine Erhöhung der Achslasten oder des zulässigen Gesamtgewichtes soll mit dem Projekt jedoch nicht verbunden sein, da die Infrastruktur, insbesondere die Brücken, für derartige Fahrzeuge nicht ausgelegt sei und diese aufgrund der höheren kinetischen Energie ein größeres Gefahrenpotential aufweisen würden. Es soll deshalb ausschließlich der Einsatz längerer, nicht jedoch schwererer Fahrzeuge erprobt werden. Die Ergebnisse des Feldversuches werden durch die Bundesanstalt für Straßenwesen wissenschaftlich ausgewertet. Demgemäß soll der Feldversuch mit einer Beurteilung abschließen, die Chancen und Risiken von überlangen Fahrzeugen wissenschaftlich bewertet.

Vorblatt zur Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStV AusnV), sub A.

Der entsprechende Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) für eine Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStV AusnV) vom 12. August 2011 stützt sich auf § 6 Abs. 3 StVG. Diese Vorschrift ermöglicht den Erlass

von „Rechtsverordnungen zur Durchführung der Vorschriften über die Beschaffenheit, den Bau, die Ausrüstung und die Prüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen sowie Rechtsverordnungen über allgemeine Aussagen von den auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsvorschriften“ ohne Zustimmung des Bundesrates. Vorher sind lediglich die zuständigen obersten Landesbehörden anzuhören. Dagegen bedürfen Rechtsverordnungen, die allein aufgrund der einzelnen Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG erlassen werden, der Zustimmung des Bundesrates.

Die Ausnahmeverordnung ist wegen der Abschreibemöglichkeiten für die eingesetzten Fahrzeuge und für möglicherweise erforderliche Nacherhebungen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Feldversuches auf fünf Jahre befristet.

So das Vorblatt zur Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge (LKWÜberlStV AusnV), sub B.

Die LKWÜberlStV AusnV regelt die Voraussetzungen für die Teilnahme an dem Feldversuch zur Erprobung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge im Straßenverkehr (§ 1). Neben dem in einer Anlage aufgeführten allein zur Erprobung zugelassenen Streckennetz (§ 2), legt § 3 die teilnahmeberechtigten Fahrzeugkombinationen sowie technische Anforderungen an diese fest. Mit § 4 wird die zulässige Gesamtlänge der Fahrzeuge gegenüber § 32 Abs. 4 StVZO erhöht. §§ 7 und 8 sehen vor, dass die Ladung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge ausnahmsweise nicht nach hinten hinausragen darf und Überholvorgänge, anders als nach der StVO, gänzlich untersagt sind. Weiterhin werden besondere Anforderungen an die Fahrer von Gigalintern gestellt (§ 11). Diese müssen etwa seit mindestens fünf Jahren im Besitz einer Fahrerlaubnis der Klasse CE sein und über fünf Jahre Berufserfahrung im Straßengüter- und Warenverkehr verfügen. Letztere ist durch bei der Fahrt mitzuführende Arbeitszeugnisse, Arbeitsverträge oder ähnliches nachzuweisen. Ferner dürfen Fahrer im Verkehrszentralregister mit nicht mehr als drei Punkten belastet sein und haben auch dies durch einen mitzuführenden Registerauszug auf Verlangen nachzuweisen. Zudem müssen sie vor dem erstmaligen Führen eines Gigalinterns an einer mindestens zweistündigen Einweisung teilnehmen und haben auch dies im Bedarfsfall jederzeit durch eine Teilnahmebescheinigung nachzuweisen. Schließlich findet sich in § 12 eine Verpflichtung der interessierten Unternehmen zur Teilnahme an der wissenschaftlichen Begleitung des Feldversuches.

II. FRAGESTELLUNG

Vor diesem Hintergrund bin ich damit beauftragt worden, folgende Fragen rechtsgutachterlich zu prüfen:

1. Ist der Erlass einer Ausnahmereverordnung, beruhend auf § 6 Abs. 3 StVG, zur Durchführung des Feldversuchs, ohne Zustimmung des Bundesrats, rechtlich zulässig oder ist dieser Weg keine ausreichende rechtliche Grundlage für den Versuch?
2. Ist es für die Klärung der rechtlichen Zulässigkeit einer Ausnahmereverordnung erheblich, dass einige Bundesländer (die Minderheit) die Durchführung eines solchen Feldversuchs öffentlich befürworten?
3. Ist der Bund berechtigt, den Feldversuch mit überlangen Lkw auch gegen den Willen einzelner Bundesländer auf Bundesfernstraßen auf dem Gebiet dieser Bundesländer durchzuführen?
4. Welche Rechtsmittel können die Bundesländer gegen eine ggf. rechtswidrige Ausnahmereverordnung einlegen?
5. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Bundesländer solche Rechtsmittel einlegen können?

Die ersten drei Fragen zielen auf die Wahl der Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung sowie die rechtliche Vereinbarkeit mit ihr ab. Im Zusammenhang damit sind außerdem die Beteiligungsrechte des Bundesrates von Bedeutung. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage und eine darauf beruhende Rechtsverordnung des Bundes statuiert Art. 80 Abs. 1 GG. Art. 80 Abs. 2 GG normiert die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates.

Im Folgenden soll deshalb zunächst die Vereinbarkeit des Verordnungsentwurfs mit Art. 80 GG geprüft werden (**B.I**). Sodann sind etwaige Rechtsschutzmöglichkeiten eines Landes gegen die Rechtsverordnung für den Fall ihres Erlasses zu untersuchen (**B.II**)

B. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

Die LKWÜberlStV AusnV, deren Entwurf vorliegt, ist als Rechtsverordnung des Bundes im Sinne von Art. 80 GG einzustufen. Rechtsverordnungen sind materielle Rechtssätze, die aufgrund einer formellgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage von der Exekutive erlassen werden. Sie erzeugen allgemeinverbindliche Wirkung und binden damit nicht nur den Normadressaten, sondern auch den Richter. Es handelt sich um eine der Exekutive von der Legislative verliehene Rechtssetzungsmacht, folglich sind Rechtsverordnungen derivative Rechtsquellen einer delegierten Rechtsetzung. Sie stehen deshalb im Rang unter dem förmlichen Gesetz, sind aber ebenso wie dieses als allgemeinverbindliches Recht anzusehen.

Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 1.

Zur Sicherung und Erhaltung sowohl rechtsstaatlicher Grundsätze als auch des Demokratiegebots setzt Art. 80 GG der Rechtsverordnung gewisse formelle und materielle Grenzen. Dem Parlament soll damit die „Flucht aus der Verantwortung“ verwehrt werden.

BVerfGE 34, 53 (60).

So regelt Art. 80 GG zunächst die Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen, das Zitiergebot der Ermächtigungsgrundlage in der Rechtsverordnung und die Anforderungen an eine daran anschließende etwaige Subdelegation (Absatz 1). Absatz 2 legt sodann die Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen fest, Absätze 3 und 4 das Verordnungsvorschlagsrecht des Bundesrates und Gesetzgebungsbefugnisse der Länder bei Verordnungsermächtigungen für die Landesregierungen.

I. PRÜFUNG DES VERORDNUNGSENTWURFS NACH ART. 80 GG

Der Entwurf für die Ausnahmeverordnung des BMVBS ist demgemäß anhand der rechtlichen Vorgaben des Art. 80 GG zu prüfen. Von Bedeutung hierfür sind insbesondere die Existenz einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG), das Erfordernis der Bestimmtheit (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG), die Einhaltung des Zitiergebots

(Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG) sowie die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates (Art. 80 Abs. 2 GG).

Nachfolgend sind daher zunächst die Existenz einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage **(1.)** sowie ihre Bestimmtheit **(2.)** zu prüfen. Anschließend ist auf die rechtlichen Anforderungen an die Rechtsverordnung selbst **(3.)** einzugehen. Zuletzt ist die Möglichkeit, andere Ermächtigungen heranzuziehen sowie die etwaige Notwendigkeit, eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen **(4.)**, zu untersuchen.

1. **Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG)**

Zuerst bedarf die LKWÜberStV AusnV als Rechtsverordnung im Sinne von Art. 80 GG einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Die Verordnung steht als abgeleitete Rechtsnorm in der Rangfolge unterhalb des formellen Gesetzes und darf dieses deshalb nicht abändern oder verdrängen. Dagegen kann der Gesetzgeber als „Herr der Rechtsetzung“ die Rechtsverordnung jederzeit durch Gesetz außer Kraft setzen.

BVerfGE 8, 155 (169); ausführlich *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 19; *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 17.

Ferner muss nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitstheorie“ der parlamentarische Gesetzgeber alle für die Ausübung oder Verwirklichung von Grundrechten „wesentlichen“ Fragen selbst regeln.

BVerfGE 49, 89 (126 f.); 58, 257 (274); 91, 148 (162 f.); 101, 1 (34); weitere Nachweise bei *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 20 (Fn. 92).

Im vorliegenden Fall muss zunächst überhaupt eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Ausnahmerechtsverordnung gefunden werden, die möglicherweise auf ihre ausreichende Bestimmtheit hin zu prüfen ist. In Betracht kommen dafür § 6 Abs. 1 StVG **(a)**, § 6 Abs. 3, 1. Alt. StVG **(b)** sowie § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG **(c)**.

a) § 6 Abs. 1 StVG

In der LKWÜberStV AusnV ist zunächst § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3

StVG als Grundlage für die Rechtsverordnung angegeben. Diese Vorschrift enthält detaillierte Beschreibungen des möglichen Inhalts von Rechtsverordnungen über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Nr. 1) sowie über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr, über ihre Beschaffenheit, Ausrüstung und über die Prüfung der Fahrzeuge (Nr. 2). Da sich die Ausnahmereordnung im Wesentlichen mit der zulässigen Länge, der Beschaffenheit sowie der technischen Ausrüstung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge einerseits und den persönlichen Anforderungen an die Fahrer von solchen Fahrzeugen andererseits befasst, kann diese Norm grundsätzlich als Ermächtigung zu ihrem Erlass dienen.

Entscheidend ist jedoch, dass eine Rechtsverordnung auf Grundlage des § 6 Abs. 1 StVG nach dessen ausdrücklichem Wortlaut der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Art. 80 Abs. 2 GG ist diese Zustimmung dann erforderlich, wenn die Rechtsverordnung auf einem Bundesgesetz beruht, das seinerseits zustimmungspflichtig ist, wenn sie sich auf ein Gesetz gründet, das von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird oder wenn sie Grundsätze und Gebühren für Eisenbahn- oder Postbenutzung enthält oder den Bau und Betrieb von Eisenbahnen betrifft (herkömmlich als Verkehrsverordnungen bezeichnet). Art. 80 Abs. 2 GG gestattet es darüber hinaus, dass eine anderweitige bundesgesetzliche Regelung getroffen wird. So kann einerseits ein Gesetz von dem Zustimmungserfordernis des Bundesrats entbinden,

Vgl. dazu *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 250.

es kann aber auch die Zustimmungsbedürftigkeit über die in Art. 80 Abs. 2 GG genannten Fälle hinaus ausdehnen.

Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 56.

Eine allein auf § 6 Abs. 1 StVG beruhende Verordnung bedarf daher der Zustimmung des Bundesrates, während Verordnungen nach § 6 Abs. 3 StVG vom Gesetzgeber für zustimmungsfrei erklärt wurden.

Vgl. auch *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 41. Aufl. 2011, § 6 StVG Rn. 23 f.

b) § 6 Abs. 3, 1. Alt. StVG

Das BMVBS zieht neben § 6 Abs. 1 aber auch § 6 Abs. 3 StVG als Ermächtigungsgrundlage heran. Nach der ersten Alternative dieses Absatzes 3 können Rechtsverordnungen „zur Durchführung der Vorschriften über die Beschaffenheit, den Bau, die Ausrüstung und die Prüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen“ ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Wenngleich die LKWÜberlStV AusnV unter anderem auch die technischen Anforderungen an den Bau von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge regelt, handelt es sich dabei aber nicht lediglich um Durchführungsvorschriften zu Beschaffenheit, Bau, Ausrüstung und Prüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen. Vielmehr trifft die Verordnung darüber hinausgehende Bestimmungen etwa zum Streckennetz (§ 2), zu Überholvorgängen (§ 8), zum Transportweg (§ 9) sowie persönliche Anforderungen an die Fahrer eines Gigaliners (§ 11). Damit entfällt die Zustimmungsbedürftigkeit der LKWÜberlStV AusnV nicht nach § 6 Abs. 3, 1. Alt StVG.

c) § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG

Des Weiteren sind aber auch Rechtsverordnungen über allgemeine Ausnahmen von den auf dem StVG beruhenden Rechtsvorschriften zustimmungsfrei (§ 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG) und bedürfen lediglich einer vorherigen Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden. Hintergrund dieser Regelung – wie auch der ersten Alternative – ist es wohl einerseits, eine beschleunigte Verordnungsgebung sicherzustellen und andererseits, den Bundesrat nicht mit nebensächlichen technischen Details zu belasten.

Allgemein dazu *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 250.

Hier impliziert bereits der Titel des Verordnungsentwurfs, dass es sich um eine „Ausnahmeverordnung“ handelt. Indem also der Ordnungsgeber die LKWÜberlStV AusnV auf diese zweite Alternative des § 6 Abs. 3 StVG stützt, entfällt das Zustimmungserfordernis des Bundesrates.

Vgl. dazu auch *Hecht/Kugele*, Was die Durchführung eines Feldversuchs mit sog. „Lang-Lkw“ erbringen muss, IR 2011, 53 (55).

Die Regelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG selbst kann aber materiellrechtlich keine Er-

mächtigung darstellen, weil sie keinerlei inhaltliche Beschreibung von Art und Umfang einer zu erlassenden Rechtsverordnung enthält. Ähnlich dem insoweit inhaltsgleichen § 70 Abs. 1 Nr. 3 StVZO enthält er deshalb nur eine spezielle Zuständigkeitsregelung dergestalt, dass Ausnahmen von der StVZO, der StVO, der FeV oder ähnlichen auf dem StVG beruhenden Verordnungen nicht zustimmungsbedürftig sind.

Vgl. OVG Münster, NWVBl. 2007, 234 (235).

Auch eine Ausnahmeverordnung kann sich aber allein innerhalb der Grenzen der speziellen Ermächtigungsgrundlagen des StVG bewegen. So müssen sich etwa Ausnahmen von der StVZO, die den Bau oder die Beschaffenheit von Fahrzeugen regeln, im Rahmen der Inhaltsbestimmungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG bewegen. Es bedarf also neben der Zuständigkeitsregelung für Ausnahmeverordnungen nach § 6 Abs. 3 StVG stets einer spezifischen Ermächtigung im StVG für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Im vorliegenden Fall ist daher nicht allein § 6 Abs. 3 StVG Ermächtigungsgrundlage, sondern außerdem der in der Präambel angegebene § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG.

d) Zwischenergebnis

Als Ermächtigungsgrundlage für die LKWÜberlStV AusnV dient folglich § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG in Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG.

2. Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG)

Die wichtigste, und von der „Wesentlichkeitstheorie“ nicht immer leicht zu trennende, Vorgabe für die Ermächtigungsgrundlage ist jedoch das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

Vgl. ausführlich zum Verhältnis von Wesentlichkeitstheorie und Bestimmtheitsgebot *Saurer*, Funktionen der Rechtsverordnung, 2005, S. 275 ff.

Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im Gesetz hinreichend bestimmt sein. Damit soll die Erteilung einer „Blankovollmacht“ zur Rechtsetzung für die Exekutive unterbunden werden.

Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 22.

Die Bestimmtheit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vornehmlich aus der Sicht des Bürgers zu verstehen. Der Bürger soll danach schon aus der Ermächtigungsgrundlage mit hinreichender Deutlichkeit ersehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz der Ordnungsgeber von der Ermächtigung Gebrauch machen wird und welchen möglichen Inhalt auf dieser Grundlage erlassene Rechtsverordnungen haben können.

BVerfGE 29, 198 (210); 55, 226; 56, 1 (12).

Allein aus der Regelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG wird nicht deutlich, wann der Ordnungsgeber eine Ausnahmeverordnung welchen Inhalts erlassen kann. Auch sind Zweck und Ausmaß der Ermächtigung in keiner Weise eingegrenzt. Wie soeben dargestellt, beruhen aber auch Ausnahmeverordnungen inhaltlich auf § 6 Abs. 1 StVG. Der ausführliche Katalog möglicher Verordnungsinhalte dieser Regelung lässt das „Programm“

So BVerfGE 55, 207 (226) – sog. „Programmformel“; vgl. auch *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 17 Rn. 139.

auf dieser Grundlage erlassener Rechtsverordnungen bereits hinreichend erkennen. Inhalt, Zweck und Ausmaß sind folglich genau umrissen und erfüllen damit das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

3. Anforderungen an die Rechtsverordnung

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG müssen Rechtsverordnungen ihre Ermächtigungsgrundlage offenlegen (sog. Zitiergebot) **(a)**. Außerdem dürfen sie sich ausschließlich im Rahmen der Ermächtigung halten und haben sämtliche Vorgaben zu beachten **(b)**.

Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 42.

a) Zitiergebot (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG)

Das in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG enthaltene Zitiergebot erfordert eine präzise Nennung

von Paragraph, Absatz, Satz und Nummer des ermächtigenden Gesetzes in der Rechtsverordnung. Es genügt jedoch, wenn die konkrete Ermächtigungsgrundlage in der Präambel der Rechtsverordnung aufgeführt ist.

Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 80 Abs. 1 Rn. 43.

Will der Verordnungsgeber zudem von mehreren Ermächtigungsgrundlagen Gebrauch machen, muss er sie vollständig in der Rechtsverordnung angeben. Nicht zulässig ist es hingegen, von mehreren Ermächtigungsnormen nur eine zu benennen, da er seine Rechtsetzungsbefugnis insgesamt nachzuweisen hat und die rechtliche Kontrolle nicht erschwert werden darf. Es muss indes nicht im Einzelnen angegeben werden, welche Bestimmung der Rechtsverordnung auf welcher Ermächtigung beruht.

BVerfGE 101, 1 (41 f., 44).

Die vorliegende Ausnahmereverordnung nennt in der Präambel grundsätzlich korrekt § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG in Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG. Der Verordnungsgeber gibt also sämtliche für die unterschiedlichen Vorschriften der LKWÜberlStV AusnV in Betracht kommenden gesetzlichen Ermächtigungen an. Dabei verfährt er jedoch insofern unpräzise, als zumindest nicht jeder Buchstabe der Nummer 3 als Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung dienen kann. So enthält die Ausnahmereverordnung etwa keinerlei Regelung über Ortstafeln und Wegweiser (Nr. 3 f) oder über das Verbot von Werbung und Propaganda durch Bildwerk, Schrift, Beleuchtung oder Ton (Nr. 3 g), gleiches gilt eigentlich für alle Buchstaben dieser Unterziffer. Überhaupt scheint die Heranziehung einzelner Vorschriften als Ermächtigungsgrundlage für die LKWÜberlStV AusnV eher willkürlich zu erfolgen, denn tatsächlich einen inhaltlichen Anhaltspunkt für den Regelungsgehalt der Ausnahmereverordnung zu bieten. Als Beispiel hierfür sei nur die Heranziehung von § 6 Abs. 1 Nr. 2 s und x StVG genannt.

Buchstabe x etwa soll nur die Rechtsgrundlage für Ausnahme genehmigungen im Einzelfall nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 StVZO im Interesse der Verwaltungsvereinfachung bieten und nicht allgemein Ausnahmereordnungen ermöglichen. Vgl. *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 41. Aufl. 2011, § 6 StVG Rn. 6e m. w. N.

Ob dies indes schädlich ist, erscheint fraglich. Grundsätzlich verletzt eine Missachtung

des Zitiergebots „ein unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaates“ und führt daher zur Nichtigkeit der Verordnung.

BVerfGE 101, 1 (43).

Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Rechtsverordnung eine Ermächtigungsgrundlage überhaupt nicht benennt. Unklar ist, ob dies auch umgekehrt für den Fall gilt, dass die Rechtsverordnung eine Ermächtigungsnorm aufführt, die bei näherer Betrachtung die Rechtsverordnung inhaltlich gar nicht abdeckt, daneben aber auch die tatsächlich einschlägige Ermächtigung benennt. Sinn und Zweck des Zitiergebots im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ist es, die Delegation von Rechtsetzung auf die Exekutive verständlich und kontrollierbar zu machen. Deshalb muss sich die Rechtsetzungsbefugnis auch gerade aus den von ihr selbst genannten Vorschriften ergeben.

BVerfGE 101, 1 (42).

Das Zitiergebot dient darüber hinaus der Rechtsklarheit, sowohl im Interesse der Selbst- als auch der externen Richtigkeitskontrolle. Die Rechtsgrundlage soll kenntlich gemacht werden, damit sie hernach besser auffindbar ist. So wird gleichzeitig einem effektiven Rechtsschutz Rechnung getragen.

Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 80 Abs. 1 Rn. 48.

Die Nennung einer falschen Ermächtigung unterläuft gerade diesen Zweck des Zitiergebots. Wenn sich die Rechtsetzungsbefugnis überhaupt nicht aus der genannten Vorschrift ergibt, wird eine effiziente eigene oder externe inhaltliche Kontrolle verhindert.

Allerdings ist hier zu beachten, dass die Ausnahmeverordnung über den missverständlichen pauschalen Verweis auf § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG und einzelne Buchstaben der Nummer 2 sowie Nummer 3 insgesamt hinaus durchaus auch auf die inhaltlich übereinstimmenden Ermächtigungsnormen verweist. Bei einer so unübersichtlichen und teilweise nicht ganz eindeutigen Vorschrift wie § 6 Abs. 1 StVG mit seiner Vielzahl von Einzelbestimmungen ist es nicht ganz auszuschließen, dass in concreto nicht auszumachen ist, welche genaue Regelung einschlägig ist. Insofern werden in der Rechtsverordnung sicher besser mehr als weniger Einzelermächtigungen angegeben. Diese Vorgehensweise ist zwar bedenklich, aber in diesem Rahmen nicht grundsätzlich zu beanstanden.

Eine andere Frage ist jedoch, ob die Rechtsverordnung auch tatsächlich inhaltlich von den angegebenen Ermächtigungsnormen insgesamt abgedeckt ist. Dies ist in einem weiteren Schritt zu untersuchen.

b) *Vereinbarkeit der Ausnahmereordnung mit der Ermächtigungsgrundlage*

Aufgrund des Vorrangs des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 GG muss die Rechtsverordnung auch inhaltlich die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage einhalten.

Siehe nur BVerfGE 101, 1 (30).

Eine Verordnung, die einer Ermächtigung in Wahrheit entbehrt oder sonst gegen das Gesetz verstößt, ist nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der vollziehenden Gewalt nichtig.

Badura, Staatsrecht, 4. Aufl. 2010, S. 636.

aa) *Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften*

Die als „Ausnahmereordnung“ bezeichnete Rechtsverordnung zur Erprobung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge stützt sich, wie bereits dargelegt, auf § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG in Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG. Einerseits muss also § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG zum Erlass einer Rechtsverordnung des Inhalts der LKWÜberlStV AusnV ermächtigen, andererseits muss es sich um eine Ausnahme von auf dem StVG beruhenden Rechtsvorschriften handeln, damit gemäß § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG der Bundesrat nicht zustimmen muss.

Dabei kann es für die rechtliche Bewertung der Rechtsverordnung nicht auf deren Bezeichnung als „Verordnung über Ausnahmen von verkehrsrechtlichen Vorschriften“ ankommen. Vielmehr muss auf ihren Inhalt abgestellt werden, um die Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage zu prüfen. Zunächst ist also zu untersuchen, ob die Verordnung tatsächlich nur eine Ausnahme von auf dem StVG beruhenden Rechtsverordnungen regelt.

In § 4 werden mit den zulässigen Abmessungen von Sattelkraftfahrzeugen (Abs. 1), Fahrzeugkombinationen (Abs. 2) und der zulässigen Anzahl von Anhängern Abweichungen von §§ 32 Abs. 4 Nr. 2, 3 und 32a StVZO normiert. Zudem bestimmen §§ 7 und 8

LKWÜberlStV AusnV Ausnahmen von der StVO. So darf gemäß § 7 abweichend von § 22 Abs. 4 StVO die Ladung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge nicht nach hinten hinausragen und nach § 8 ist das Überholen solcher Gigaliner abweichend von § 5 Abs. 1 und 2 StVO unzulässig.

bb) Vorschriften ohne Ausnahmecharakter

Darüber hinaus regelt die LKWÜberlStV AusnV aber eine Vielzahl weiterer Gegenstände, die nicht lediglich Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Verordnungen darstellen. So beinhaltet das in § 2 in Verbindung mit der Anlage festgehaltene Streckennetz eine gänzlich eigene Regelung, die nicht etwa von einer bereits bestehenden Vorschrift abweicht. Ebenso wenig stellen die technischen Anforderungen an die am Feldversuch teilnehmenden Fahrzeugkombinationen gemäß § 3 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 sowie § 5 Ausnahmen von bereits bestehenden Vorschriften dar. Auch die Bestimmung des § 9, wonach sich das teilnehmende Unternehmen vor Fahrtantritt davon zu überzeugen hat, dass keine Sperrungen und Umleitungen auf dem Transportweg vorliegen, hat keinen Ausnahmecharakter.

Am umfassendsten dürfte indes die Regelung des § 11 sein, die persönliche Anforderungen an die Fahrer von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge stellt. Diese Vorschrift schreibt detailliert vor, welche Voraussetzungen die Fahrer von Gigaliner im Vorfeld erfüllen müssen, wie sie dies einem Kontrollberechtigten gegenüber nachzuweisen haben und welche besonderen Anforderungen vor und während der Fahrt an sie gestellt werden. Wohl verweist § 11 Abs. 4 auf Bestimmungen der auf dem StVG basierenden FeV, doch enthält die Regelung keinerlei Ausnahmen hiervon, sondern im Gegenteil eigenständige Pflichten, die nur im Zusammenhang mit diesen Vorschriften stehen. Auch die übrigen Regelungen beinhalten ausschließlich neue Verpflichtungen, die in keiner Weise Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften darstellen. Auch die abschließende Bestimmung des § 12 über die wissenschaftliche Begleitung des Modellversuchs weicht nicht von irgendwelchen bereits bestehenden Vorschriften ab.

cc) Kein rechtliches Überwiegen der Ausnahmevorschriften

Zwar beinhaltet der Verordnungsentwurf – wie aufgezeigt – auch Regelungen, die Aus-

nahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften darstellen (§§ 4, 7 und 8), diese prägen aber weder den Gesamtcharakter der Rechtsverordnung noch sind die übrigen Vorschriften bloße unabdingbare Anhängsel dieser Ausnahmegesetze. Vielmehr weisen die meisten Regelungen, die nicht Abweichungen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften normieren (§§ 2 in Verbindung mit der Anlage, 3, 5, 9, 11 und 12 des Verordnungsentwurfs), einen ausdrücklichen eigenen Regelungsgehalt auf. Dies zeigt sich auch darin, dass die Ausnahmebestimmungen durchaus ohne die übrigen Vorschriften denkbar wären. Obwohl diese freilich einen untrennbaren inhaltlichen Bezug zu § 4, der abweichend von §§ 32 Abs. 4 und 32a StVZO längere Maße bei Fahrzeugen zulässt, aufweisen, ergeben sie sich nicht zwingend aus diesem. Im Gegenteil trifft mit ihnen der Verordnungsgeber eigenständige und damit gänzlich neue Entscheidungen.

Unabhängig davon ist es nicht Sinn und Zweck des § 6 Abs. 3 StVG, solch umfassenden Regelungen von dem prinzipiellen Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu befreien. Ausnahmen von der Zustimmungsbedürftigkeit können nach Art. 80 Abs. 2 GG durch anderweitige bundesgesetzliche Regelungen statuiert werden. Von dieser Möglichkeit wird selten Gebrauch gemacht. Meist handelt es sich dabei um Nebensächlichkeiten, mit denen der Bundesrat nicht belastet werden soll.

H. Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 254.

Dementsprechend befreit § 6 Abs. 3 StVG von der Zustimmungspflicht zunächst nur für die rein technischen Vorschriften. Darin kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass es unangemessen wäre, den Bundesrat mit allein technischen Details zu befassen.

Burmann/Mühlhaus, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 21. Aufl. 2010, § 6 StVG Rn. 1; Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 41. Aufl. 2011, § 6 StVG Rn. 23.

Insoweit § 6 Abs. 3 StVG auch für den Erlass von Ausnahmegesetzen die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen lässt, geht es zwar nicht mehr ausschließlich um technische Durchführungsverordnungen,

So Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 41. Aufl. 2011, § 6 StVG Rn. 23.

doch ist auch hier der besondere Ausnahmecharakter dieser Regelung nicht zu verken-

nen: Es geht allein darum, das Änderungsverfahren bei Details der straßenverkehrsrechtlichen Ausführungsverordnungen zu vereinfachen und damit zu beschleunigen. Sinn und Zweck kann es jedenfalls nicht sein, über diese Ausnahmebestimmung umfassende neue Regelungswerke zu erlassen, die nur in wenigen Teilen Abweichungen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften normieren. Dies würde die grundsätzliche Zustimmungspflichtigkeit solcher straßenverkehrsrechtlicher Verordnungen gemäß § 6 Abs. 1 StVG letztlich aushebeln und verfassungsrechtlich gegen Art. 80 Abs. 2 GG verstoßen.

Der Verordnungsentwurf ist nach alledem auch nicht infolge einzelner Vorschriften, die Abweichungen von der StVZO und der StVO regeln, rechtlich insgesamt als Ausnahmeverordnung zu qualifizieren.

c) *Zwischenergebnis*

Bei der LKWÜberlStV AusnV handelt es sich um ein komplexes Regelungswerk, das insgesamt nicht mehr den Charakter einer bloßen Ausnahmeverordnung zu straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften trägt, sondern neue straßenverkehrsrechtliche Pflichten, die vorher nicht bestanden, einführt.

Damit kann die Rechtsgrundlage der Verordnung nicht in § 6 Abs. 1 Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG gesehen werden, die Zustimmung des Bundesrates ist also weder nach dieser noch nach der Bestimmung des § 6 Abs. 3, 1. Alt. StVG entbehrlich, da es sich – wie bereits dargestellt – auch nicht allein um Regelungen zu Beschaffenheit und Bau von Fahrzeugen handelt.

Weil die als „Ausnahmeverordnung“ bezeichnete Gigaliner-Verordnung fälschlicherweise auf § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 StVG gestützt wird, verstößt sie gegen Art. 80 Abs. 1 GG und ist damit verfassungswidrig. Rechtsverordnungen, die sich nicht im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage halten, sind nichtig. Solch eine Verordnung kann auch nicht etwa im Nachhinein mit Schaffung einer neuen Ermächtigung durch das Parlament gleichsam genehmigt werden.

Siehe nur *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 55 m. w. N.

Ferner würde die Einordnung des Verordnungsentwurfs insgesamt als Ausnahmeverordnung im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG gegen Sinn und Zweck des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates nach Art. 80 Abs. 2 GG verstoßen und wäre auch insofern verfassungswidrig.

4. Sonstige Ermächtigungsgrundlagen

Weil – wie soeben ausführlich dargelegt – die LKWÜberlStV AusnV nicht auf § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG gestützt werden kann, bedarf sie einer anderen Ermächtigungsgrundlage. In Betracht kommen insoweit ausschließlich die Einzelermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG **(a)**. Für den Fall, dass die Verordnung hierauf beruhen könnte, ist außerdem zu prüfen, ob sie dann der Zustimmung des Bundesrates bedarf **(b)**. Insoweit sie aber keine ausreichenden Rechtsgrundlagen für die Gialiner-Verordnung bieten, ist eine eigene Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung des Feldversuches zu schaffen **(c)**.

a) Einzelermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG

Zunächst sind die einzelnen Regelungen der LKWÜberlStV AusnV daraufhin zu prüfen, ob sie auf eine oder mehrere der Ermächtigungsnormen des § 6 Abs. 1 StVG gestützt werden können.

§ 1 der Verordnung legt lediglich den Anwendungsbereich der Verordnung fest und weist damit noch keinen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Er bedarf daher keiner expliziten gesetzlichen Ermächtigung.

§ 2 in Verbindung mit der Anlage der Verordnung bestimmen das Streckennetz, das von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge befahren werden kann. Für eine solche Regelung findet sich keine ausdrückliche Ermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG. Da der Gialiner-Feldversuch allerdings nicht ohne eine entsprechende Routenfestlegung sinnvoll geregelt werden kann, kommt eine Ermächtigung gewissermaßen kraft Sachzusammenhangs in Betracht. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung kann aber nicht in gleicher Weise wie für die Gesetzgebung angenommen werden, dass eine Ermächtigung sich nur aus der naturgemäßen Notwendigkeit einer entsprechenden Regelung herleiten lässt. Vielmehr dient das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage dazu, den Vorrang des Gesetzes und

den Primat des Parlaments, welches stets „Herr der Rechtsetzung“ bleiben muss, zu sichern.

Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 80 Abs. 1 Rn. 25.

Ferner soll die Ermächtigungsgrundlage die nur abgeleitete Rechtsetzungskompetenz deutlich machen. Ihr Bestehen ist damit Ausfluss des Demokratie- sowie des Rechtsstaatsprinzips. Für die Festlegung des Streckennetzes durch den Verordnungsgeber fehlt folglich eine ausreichende gesetzliche Ermächtigung.

§ 3 bestimmt im ersten Absatz lediglich die am Feldversuch teilnehmenden Fahrzeugkombinationen. Mangels expliziter gesetzlicher Ermächtigung zu der entsprechenden Erprobung gibt es hierfür selbstverständlich keine Rechtsgrundlage im Gesetz. Absatz 2 regelt demgegenüber die technischen Anforderungen an die teilnehmenden Fahrzeuge. Diese Vorschrift kann sich prinzipiell auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 a und c StVG stützen, wobei zu beachten ist, dass sich diese Vorschriften nur mit der allgemeinen Zulassung von Fahrzeugen, die durch Fahrzeugschein und Fahrzeugbrief nachgewiesen wird, befassen.

Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 14/8766, S. 57 f.

In der vorliegenden Verordnung sind aber die Teilnahmevoraussetzungen für den Feldversuch mit Gigalinern geregelt und eben nicht die allgemeine Zulassung von Fahrzeugen. Die genannten Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 StVG passen damit streng genommen nicht auf den Fall der „Ausnahmeverordnung“. Gleiches gilt für §§ 5 und 10 der Verordnung.

§ 6, wonach die Einhaltung der technischen Voraussetzungen sowie die Einhaltung von § 32d StVZO durch ein Sachverständigen-Gutachten nachzuweisen sind, könnte § 6 Abs. 1 Nr. 2 m StVG zur Grundlage haben. Gegenstand dieser Regelung ist allerdings – zusammen mit den Buchstaben l, n, o, p, q und r – die regelmäßige technische Überwachung von Kraftfahrzeugen.

Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 14/8766, S. 58.

Insofern basiert § 6 der Verordnung genau genommen auch nicht auf dieser Vorschrift.

§ 9 normiert lediglich eine zusätzliche Pflicht der am Feldversuch teilnehmenden Unter-

nehmen, sich davon zu überzeugen, dass auf der Strecke keine Sperrungen oder Umleitungen vorliegen. Für diese spezifische Pflicht im Zusammenhang mit dem konkreten Feldversuch existiert naturgemäß keine eigene Ermächtigungsgrundlage. Gleiches gilt für § 12 der Verordnung.

§ 11 stellt persönliche Anforderungen an die Fahrer von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge. Diese Regelungen haben, wie richtig in der Verordnung angeführt, in § 6 Abs. 1 Nr. 1 c eine Ermächtigungsgrundlage.

Im Ergebnis lässt sich also festhalten, dass nicht für jede Bestimmung der LKWÜberlStV AusnV überhaupt eine eindeutige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage existiert.

b) *Zustimmungserfordernis*

Insoweit der Verordnungsentwurf hingegen auf § 6 Abs. 1 StVG gestützt werden kann, muss der Bundesrat ihm zustimmen. Die Zustimmung ist dabei Wirksamkeitsvoraussetzung für das Zustandekommen der Rechtsverordnung. Eine Verordnung, die zustimmungsbedürftig ist und welcher der Bundesrat nicht zugestimmt hat, ist damit formell unwirksam.

Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl.
2006, Art. 80 Rn. 60 m. w. N.

Die Regelungen, die unzweifelhaft eine Ausnahme von straßenverkehrsrechtlichen Verordnungsbestimmungen darstellen (§§ 4, 7, und 8 des Verordnungsentwurfs), bedürfen entgegen § 6 Abs. 3 StVG ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates. Insoweit Rechtsverordnungen auf mehreren gesetzlichen Ermächtigungen beruhen, von denen eine den Verordnungsgeber an die Zustimmung des Bundesrates bindet, während eine andere ihn einen bestimmten Regelungsbereich von dem Zustimmungserfordernis befreit, wird angenommen, dass die Zustimmungsbedürftigkeit des einen Teils den gesamten Verordnungsentwurf der Zustimmungspflicht unterwirft (sog. Einheitstheorie). Dafür spricht insbesondere, dass sich der Verordnungstext meist nicht zerlegen lässt und deshalb kaum einwandfrei zu klären ist, welcher Teil zustimmungsbedürftig ist und welcher ohne die Zustimmung des Bundesrates wirksam wird.

Dazu *Dietlein*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Sammelverordnungen, DÖV 1984, 788; *Antoni*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von

Rechtsverordnungen, AöR Bd. 114 (1989), 235 f.

Selbst wenn man aber mit der sog. Trennungstheorie davon ausgeht, dass der Bundesrat nur dem Regelungsbereich, der das Zustimmungserfordernis auslöst, zustimmen muss,

Vgl. etwa *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 252.

entbindet dies nicht von der Zustimmungsbedürftigkeit zu den übrigen und damit zu den meisten Vorschriften der LKWÜberStV AusnV.

c) *Eigene Ermächtigungsgrundlage*

Wie soeben aufgezeigt, enthält die LKWÜberStV AusnV eine vollständige eigene Regelungsmaterie, die inhaltlich überwiegend nicht von den Verordnungsermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG gedeckt ist und teilweise sogar auf gar keine gesetzliche Grundlage zurückgreifen kann.

Siehe oben B.I.4.a.

Das verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG gebieten es aber, dass eine gesetzliche Ermächtigung für die Verordnung existiert, die deren Inhalt hinreichend konkret vorschreibt. Ein spezifischer Feldversuch zur Erprobung neuer technischer Möglichkeiten oder neuer theoretischer Erkenntnisse, der sich nicht darin erschöpft, lediglich bisher zulässige technische Grenzen zu erweitern oder bestimmte technische bzw. persönliche Anforderungen zu verringern, sondern gleichzeitig umfangreiche neue Regelungen fordert, muss deshalb vom Parlament als originärem Rechtsetzungsorgan zumindest in den Grundzügen festgelegt werden.

Ein vergleichbarer Fall ist der des Projekts „Begleitetes Fahren ab 17“. Mit Gesetz vom 14. August 2005 wurden durch den neu eingeführten § 6e StVG die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung dieses Projekts geschaffen.

BGBI. I, S. 2412.

Die Norm ermächtigt zunächst als Ausnahme von § 10 FeV zum Erlass einer Rechtsver-

ordnung, die das Mindestalter für das Führen eines Kraftfahrzeuges mit der Fahrerlaubnis der Klassen B und BE auf 17 Jahre herabsetzt (§ 6e Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StVG). Darüber hinaus ermächtigt sie dazu, in der Rechtsverordnung die Begleitung durch eine Person vorzuschreiben, die näher beschriebene Anforderungen erfüllen muss (Nr. 2), mittels Rechtsverordnung Aufgaben und Befugnisse (Nr. 3) sowie besondere Anforderungen an die Begleitpersonen (Nr. 4), die Ausstellung der Prüfungsbescheinigung (Nr. 5) sowie die Kosten (Nr. 6) und das Verfahren (Nr. 7) zu regeln. Der Modellversuch ist auf fünf Jahre befristet worden.

Vgl. *Burmann/Mühlhaus*, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 21. Aufl. 2010, § 6e StVG Rn. 1 f.; *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 41. Aufl. 2011, § 6e StVG Rn. 6.

Ähnlichkeiten zum Gigaliner-Projekt sind unverkennbar: Auch hier handelt es sich um einen auf fünf Jahre befristeten Modellversuch, der zentral eine Ausnahme von bestehenden Vorschriften beinhaltet, darüber hinaus aber die Normierung einer Vielzahl zusätzlicher Anforderungen, Pflichten und Verfahrensregelungen erforderlich macht. Solche Projekte können sich naturgemäß nicht lediglich auf ihren Ausnahmecharakter oder auf verschiedene allgemeine Ermächtigungsgrundlagen stützen, sondern bedürfen einer umfassenden konkreten Ermächtigung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. Nur darin bereits angelegte Einzelheiten können hernach mittels einer Rechtsverordnung der Exekutive ausgestaltet werden.

d) *Zwischenergebnis*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Regelungsinhalt der LKWÜberlStV AusnV nur entweder so aufzuspalten ist, dass einige Bestimmungen als Ausnahmen von der StVZO bzw. der StVO zustimmungsfrei im Wege einer Ausnahmeverordnung von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften erlassen werden können, während andere auf Grundlage der speziellen Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG als zustimmungsbedürftige Verordnung ergehen müssen. Dies hätte allerdings zur Folge, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelvorschriften zu einem einheitlichen Feldversuch existieren würde, was nicht nur insofern wenig erfolgversprechend wäre, als sich der Verordnungstext kaum zerlegen lässt, sondern insgesamt ein sinnvolles Ganzes bildet.

Vgl. auch *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 252.

Auch liefe es der Übersichtlichkeit und damit auch der Rechtsklarheit, die im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtliche Bedeutung erlangt, ersichtlich zuwider.

Alternativ könnte prinzipiell eine einheitliche Rechtsverordnung, die insgesamt den Feldversuch normiert, auf Grundlage des § 6 Abs. 1 StVG erlassen werden, die allerdings erst mit Zustimmung des Bundesrates wirksam würde. Auch die Regelungsbereiche, die Ausnahmen von anderen straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften darstellen, sind nach der Einheitstheorie entgegen § 6 Abs. 3 StVG zustimmungspflichtig, da sie sich nicht rechtlich von dem Verordnungsentwurf in seiner Gesamtheit abtrennen lassen. Gegen den Erlass einer einheitlichen Regelung mit Zustimmung des Bundesrates aufgrund von § 6 Abs. 1 (und Abs. 3) StVG spricht darüber hinaus, dass manche Regelungsgegenstände des Verordnungsentwurfs überhaupt keine Ermächtigungsgrundlage im StVG aufweisen können.

Deshalb sollte, ähnlich dem Modellversuch „Begleitetes Fahren ab 17“, der in § 6e StVG seine Grundlage hat, eine eigene Ermächtigungsgrundlage für die LKWÜberlStV AusnV geschaffen werden. Diese könnte dann in concreto zu jeder im Zusammenhang mit der Erprobung der Gigaliner erforderlichen Regelung ermächtigen.

II. RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

Für den Fall, dass die LKWÜberlStV AusnV trotz ihrer Verfassungswidrigkeit vom BMVBS erlassen wird, bestehen verschiedene Rechtsschutzmöglichkeiten. Aufgrund der Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG gilt inzwischen der Rechtsweg gegen Rechtsverordnungen als Akte hoheitlichen Handelns als gesichert.

Vgl. *Saurer*, Funktionen der Rechtsverordnung, 2005, S. 411 f. m. w. N.

Nachfolgend soll geprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Bundestag, der Bundesrat oder ein Land gegen die erlassene LKWÜberlStV AusnV klagen könnten. Dabei ist zunächst der inzidente Rechtsschutz darzulegen (**1.**) und sodann auf den prin-

zipalen Rechtsschutz einzugehen **(2.)**.

1. **Inzidenter Rechtsschutz**

Zunächst besteht inzidenter Rechtsschutz gegen Verordnungen, indem diese im Rahmen jedes Gerichtsverfahrens vom entscheidenden Gericht auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht hin zu untersuchen sind. Streitgegenstand ist dabei nicht die Rechtsverordnung selbst, sondern ein auf ihr beruhender Einzelakt. So muss eine Rechtsverordnung, die Grundlage eines angefochtenen Verwaltungsaktes ist, regelmäßig auf ihre eigene Rechtmäßigkeit hin geprüft werden. Wenn das Gericht die Rechtswidrigkeit der Verordnung feststellt, macht es von seiner Verwerfungskompetenz Gebrauch und erklärt die rechtswidrige Verordnung für unanwendbar. Dabei ist jedoch zu beachten, dass solche inzidenten Rechtsschutzoptionen nur Wirkung *inter pares* haben, sie gelten also nur für den konkreten Einzelfall.

Saurer, Funktionen der Rechtsverordnung, 2005, S. 413 f. m. w. N.

Der inzidente Rechtsschutz ist außerdem kein geeignetes Vorgehen für ein Land gegen die LKWÜberStV AusnV. Gegenüber einem Land werden aufgrund dieser Verordnung keine Einzelakte erlassen, so dass die Möglichkeit ihrer Anfechtung und einer damit zusammenhängenden inzidenten gerichtlichen Kontrolle der Rechtsverordnung entfällt.

2. **Prinzipaler Rechtsschutz**

Prinzipaler Rechtsschutz dagegen hat die Norm als solche zum Streitgegenstand. Wenn in einem solchen Verfahren die Rechtsverordnung für rechtswidrig befunden wird, ist ihre Nichtigkeit mit Wirkung *erga omnes*, also gegenüber jedem, festzustellen. Prinzipaler Rechtsschutz wird im Rahmen des Normenkontrollantrags gemäß § 47 VwGO **(a)**, anderweitigen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes **(b)** und im Fall einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG **(c)** gewährt.

Siehe nur Saurer, Funktionen der Rechtsverordnung, 2005, S. 414.

a) **Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO**

Die Normenkontrolle des § 47 VwGO stellt ein gerichtliches Verfahren allein gegen

Rechtsverordnungen der Länder dar. Solche landesrechtlichen Verordnungen können gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gerichtlich überprüft werden, wenn das Landesrecht dies bestimmt.

Der vorliegende Verordnungsentwurf soll jedoch, entsprechend der Vorgaben des § 6 StVG, vom BMVBS erlassen werden, so dass es sich um eine Rechtsverordnung des Bundes handeln würde. Gegenüber Verordnungen des Bundes greift die Vorschrift des § 47 VwGO nach ihrem Wortlaut nicht. Teilweise wurde zwar von der Literatur eine analoge Anwendung dieser Regelung auf Rechtsverordnungen des Bundes befürwortet, dies ist aber mit der herrschenden Meinung abzulehnen.

Vgl. nur *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2009, Rn. 883.

b) *Anderweitiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz*

Da § 47 VwGO also für Bundesverordnungen nicht gilt, müssen unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG andere verwaltungsgerichtliche Verfahren greifen. Nach überwiegender Auffassung ist daher die Feststellungsklage des § 43 VwGO adäquate Rechtsschutzform gegen Rechtsverordnungen des Bundes.

Vgl. nur BVerwGE 111, 276 (277 ff.); 119, 245 (249 ff.).

Zwar kann gemäß § 61 Nr. 1, 2. Alt. VwGO auch ein Land im Verwaltungsprozess beteiligt sein,

Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 17. Aufl. 2011, § 61 Rn. 6.

doch würde es dem Land voraussichtlich an einem berechtigten Interesse an der baldigen Feststellung fehlen, § 43 Abs. 1 VwGO. Ein solches ist nur gegeben, wenn zwischen Kläger und Beklagtem ein streitiges Rechtsverhältnis besteht und der Kläger sein künftiges Verhalten an der Feststellung orientieren will. Ihm darf nicht zuzumuten sein, die Unsicherheit der Rechtslage weiterhin abzuwarten. Ein berechtigtes Interesse an der Klärung der Rechtsfrage scheidet indes aus, wenn hierfür ein besonderes gerichtliches Verfahren vorgesehen ist.

Vgl. *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 17. Aufl. 2011, § 61 Rn. 24.

Vorliegend hat ein Land kein besonderes dringliches Interesse an der baldigen Feststellung der Rechtswidrigkeit der LKWÜberStV AusnV. Vielmehr hat es die spezielle Möglichkeit, einen abstrakten Normenkontrollantrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG vor dem Bundesverfassungsgericht zu stellen. Das berechtigte Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO entfällt mithin.

Außerdem gilt auch die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Rechtsverordnung im Rahmen des § 43 VwGO nur *inter pares* und damit nicht gegenüber jedermann. Der praktische Nutzen eines solchen Rechtsstreits wäre also gering.

c) *Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG*

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG über den Umfang von Rechten und Pflichten der obersten Bundesorgane.

aa) *Antrag des Bundestages*

Der Bundestag kann im Wege des Organstreitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG seine verfassungsmäßigen Rechte als Organ des Bundes vor dem Bundesverfassungsgericht prüfen lassen. Antragsberechtigt wäre auch eine Fraktion des Bundestages. Fraktionen können nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechte des Bundestages in Prozessstandschaft wahrnehmen (vgl. § 64 Abs. 1 BVerfGG).

Vgl. dazu *Sturm*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 93 Rn. 47 m w. N.

Bei dem Organstreit handelt es sich um ein kontradiktorisches Verfahren, das ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Antragsteller und Antragsgegner zum Gegenstand hat und der gegenseitigen Abgrenzung von verfassungsrechtlichen Kompetenzen dient.

Sturm, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 93 Rn. 43.

Der Antrag ist deshalb gegen das Bundesorgan zu richten, das die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten des Antragstellers verletzt haben soll. Im vorliegenden Fall wäre der Antrag also gegen die Bundesregierung zu richten.

Der Bundestag bzw. eine Bundestagsfraktion müsste darüber hinaus geltend machen, dass eine Maßnahme der Bundesregierung die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten des Bundestages verletzt habe. Als Maßnahme gilt jedes rechtlich relevante Verhalten des Antragsgegners. Der Erlass einer Rechtsverordnung ist als ein solches Verhalten anzusehen. Darin müsste aber auch die Verletzung von Rechten und Pflichten des Bundestages, die ihm durch das Grundgesetz übertragen werden, begründet sein. Es darf also nicht um die Verletzung allein *objektiven* Verfassungsrechts gehen, vielmehr müssen *subjektive* Rechtspositionen des Antragstellers bzw. des in Prozesstandschaft vertretenen Organs betroffen sein. Darüber hinausgehende Verfassungsverstöße prüft das Bundesverfassungsgericht daher nicht. Anträge, die allein die Verletzung objektiven Verfassungsrechts rügen, sind unzulässig.

Vgl. nur *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 29.

Der Bundestag respektive eine Fraktion kann mithin nicht einen abstrakten Verstoß der Bundesregierung gegen Art. 80 GG geltend machen, da diese Norm lediglich objektives Recht darstellt. Dagegen hat der Bundestag eigene Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich des Straßenverkehrs aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Wenn nicht ausgeschlossen werden, kann dass eine Maßnahme des Antragsgegners einer gesetzlichen Ermächtigung gemäß einer Gesetzgebungskompetenz des Antragstellers bedurfte, ist der Antrag vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig.

BVerfGE 68, 1 (69).

Wie oben dargelegt, bedarf die LKWÜberlStV AusnV einer eigenen bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Wenn das BMVBS die Verordnung folglich ohne solch eine Grundlage erlässt, verletzt sie die Gesetzgebungsbefugnisse und damit subjektive Rechte des Bundestages. Der Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG des Bundestages oder einer Fraktion des Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht wäre also zulässig und begründet.

Er muss innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit Erlass der Rechtsverordnung gestellt werden, § 64 Abs. 3 BVerfGG. Außerdem muss er schriftlich erhoben werden und mit einer Begründung versehen werden, § 23 Abs. 1 BVerfGG.

bb) Antrag des Bundesrates

Auch der Bundesrat ist im Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG antragsberechtigt. Sofern im Grundgesetz normiert ist, dass ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist ihm damit ein eigenes, subjektives Recht auf Mitwirkung eingeräumt.

Vgl. etwa *Umbach*, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, §§ 63, 64 Rn. 121.

Insoweit die Vorschriften der die LKWÜberlStV AusnV deshalb nicht auf § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG, sondern auf § 6 Abs. 1 StVG beruhen, kann der Bundesrat im Wege des Organstreitverfahrens seine Mitwirkungsrechte bei der Rechtsetzung der Bundesregierung aus Art. 80 Abs. 2 GG geltend machen. Ein solcher Antrag wäre wiederum zulässig, wenn er innerhalb der Frist von sechs Monaten, schriftlich und begründet beim Bundesverfassungsgericht gestellt würde. Das Gericht würde eine Verletzung der subjektiven Mitwirkungsrechte des Bundesrates aus Art. 80 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung feststellen.

d) Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG

Ferner besteht die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle gegen Rechtsverordnungen vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG.

Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 83; siehe auch BVerfGE 101, 1 (30 f.).

Antragsberechtigt ist in diesem Verfahren die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Für den Fall, dass ein Land gegen die Ausnahmeverordnung klagen möchte, muss also seine Landesregierung den Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG stellen.

Sie ist antragsbefugt, wenn in der Rechtspraxis Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der betreffenden Norm bestehen. Hier besteht die Antragsbefugnis zugunsten einer Landesregierung also dann, wenn diese die

LKWÜberlStV AusnV wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 80 GG für nichtig hält oder zumindest Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit hat, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG.

Gegenstand des Antrags ist demgemäß die Überprüfung von Bundesrecht (oder Landesrecht) auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder sonstigem höherrangigem Bundesrecht. Rechtsverordnungen sind deshalb auf ihre Vereinbarkeit mit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und die Gültigkeit der Ermächtigung hin zu prüfen. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei die Norm unter allen rechtlichen Gesichtspunkten zu untersuchen und ist nicht an den Inhalt des Antrags gebunden.

Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 27.

Der Antrag bedarf gemäß § 23 Abs. 1 BVerfGG der Schriftform und ist zu begründen.

3. Zwischenergebnis

Gegen den Erlass der LKWÜberlStV AusnV kann der Bundestag oder eine Bundestagsfraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vorgehen. Der Antrag muss innerhalb von sechs Monaten schriftlich und begründet eingereicht werden und die Verletzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundestages aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG durch die Bundesregierung rügen.

Auch der Bundesrat könnte einen Antrag im Organstreitverfahren gegen die Bundesregierung mit dem Argument stellen, dass wenigstens einige der Vorschriften der LKWÜberlStV AusnV seiner Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 bedurft hätten.

Wenn ein Land gegen die LKWÜberlStV AusnV klagen will, muss es einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG stellen. Ein solcher verfassungsrechtlicher Normenkontrollantrag kann von der Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden. Auch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages könnte einen abstrakten Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht stellen.

III. GESAMTERGEBNIS

Der Verordnungsentwurf des BMVBS zur Erprobung von Fahrzeugkombinationen mit Überlänge verstößt gegen Art. 80 Abs. 1 GG. Er bewegt sich inhaltlich nicht im Rahmen der angegebenen Ermächtigungsgrundlage § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, 2 a, c, k, s, x und 3 in Verbindung mit Abs. 3 StVG, da es sich insbesondere entgegen der Bezeichnung nicht um eine Ausnahmeverordnung im Sinne des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG handelt, sondern in vielen Teilen um ein komplexes eigenes Regelungswerk, das überwiegend gänzlich neue Rechtspflichten einführt.

Es würde außerdem gegen die ratio des Art. 80 Abs. 2 GG verstoßen, wenn man den Ausnahmecharakter einzelner Vorschriften des Verordnungsentwurfs auf diesen insgesamt ausdehnen und so die grundsätzliche Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates nach § 6 Abs. 1 StVG in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2 GG umgehen würde. § 6 Abs. 3 StVG, der von dem Zustimmungserfordernis befreit, stellt lediglich eine Ausnahmebestimmung im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG für spezifische Einzelfälle dar. Der Verordnungsentwurf bewegt sich insgesamt nicht im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefälle.

Nicht jede Regelung des Verordnungsentwurfs könnte überhaupt auf die Einzelermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG gestützt werden. Es bedarf daher einer eigenen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer den Feldversuch mit Gigalinen regelnden Rechtsverordnung.

Für den Fall, dass das BMVBS den Verordnungsentwurf dennoch erlässt, kann der Bundestag oder eine Fraktion desselben gegen die Bundesregierung einen Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht stellen. Das Bundesverfassungsgericht würde dabei die Verletzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundestages aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG feststellen.

Ferner könnte der Bundesrat im Wege des Organstreitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG gegen die Bundesregierung vorgehen. Dieser Antrag wäre zulässig und begründet, weil dem Bundesrat ein eigenes verfassungsmäßiges Recht auf Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes eingeräumt wird, das im vorlie-

genden Fall einer zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung durch Art. 80 Abs. 2 GG konkretisiert wird.

Schließlich könnten jede Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages, wenn sie Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsverordnung hegen, vor dem Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG stellen. Das Bundesverfassungsgericht würde die Unvereinbarkeit der LKWÜberStV AusnV mit der Ermächtigungsgrundlage und damit zugleich eine Verletzung von Art. 80 GG feststellen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

C. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

1. Die als Entwurf vorliegende LKWÜberlStV AusnV ist eine Rechtsverordnung des Bundes und bedarf als derivative Rechtsetzung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG einer bundesgesetzlichen Ermächtigung. Nach dem in der Präambel und der Bezeichnung des Entwurfs als „Ausnahmeverordnung“ zum Vorschein tretenden Willen des Ordnungsgebers sollen § 6 Abs. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 a, c, k, s, x und Nr. 3 StVG in Verbindung mit § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen für die LKWÜberlStV AusnV dienen. Diese Ermächtigungen sind auch hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Die Rechtsverordnung selbst muss nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG das Zitiergebot wahren. Dabei genügt es, wenn sämtliche Ermächtigungsgrundlagen in der Präambel der Verordnung aufgeführt sind. Zwar verweist der Ordnungsgeber hier teilweise pauschal auf offensichtlich nicht einschlägige Ermächtigungsnormen, was dem Sinn und Zweck des Zitiergebots zuwiderläuft. Andere genannte Ermächtigungen stimmen jedoch mit dem Regelungsgegenstand der Verordnung überein. Die Vorgehensweise des Ordnungsgebers, möglichst viele Rechtsgrundlagen pauschal zu zitieren, ist verfassungsrechtlich zwar bedenklich, in diesem Rahmen aber nicht zu beanstanden.

3. Soweit sich der Verordnungsentwurf auf die Sonderregelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG stützt, bedarf er nicht der Zustimmung des Bundesrates. Danach sind Rechtsverordnungen, die Ausnahmen von auf dem StVG beruhenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften regeln, zustimmungsfrei. Allerdings regeln lediglich §§ 4, 7 und 8 der Verordnung solche Abweichungen.

4. Sämtliche andere Bestimmungen haben keinen Ausnahmecharakter. Sie können überwiegend auch nicht als bloße Anhängsel der Ausnahmevorschriften angesehen werden, sondern weisen jeweils einen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Der Verordnungsentwurf bewegt sich daher nicht innerhalb der Grenzen der angegebenen Ermächtigungsgrundlage und verletzt folglich Art. 80 Abs. 1 GG.

5. Die Sonderregelung des § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG soll das Verfahren bei Ände-

rungen von straßenverkehrsrechtlichen Ausführungsverordnungen in Übereinstimmung mit Art. 80 Abs. 2 GG vereinfachen und damit beschleunigen. Sinn und Zweck der Regelung kann es dagegen nicht sein, komplexe eigenständige Regelungswerke ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Hierin liegt deshalb ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 GG.

6. Nicht für jede Regelung der LKWÜberlStV AusnV lässt sich überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 StVG ausmachen. Vielmehr sind die Vorschriften der Verordnung so spezifisch auf den Feldversuch für Fahrzeugkombinationen mit Überlänge zugeschnitten, dass keine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung für sie existiert.

7. Insoweit der Verordnungsentwurf auf die Ermächtigungen des § 6 Abs. 1 StVG gestützt werden kann, bedarf er der Zustimmung des Bundesrates. Nach der Einheitstheorie gilt das Zustimmungserfordernis entgegen § 6 Abs. 3, 2. Alt. StVG auch für die Bereiche, in denen Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften normiert werden, mindestens aber gilt es für die Bereiche, die einen nicht von bestehenden Vorschriften abweichenden Regelungsgehalt haben (Trennungstheorie).

8. Weil nicht für jede Bestimmung des Verordnungsentwurfs eine gesetzliche Ermächtigung im StVG besteht, müsste eine eigene Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung des Feldversuchs, ähnlich dem Modellversuch „Begleitetes Fahren ab 17“, der in § 6e StVG seine Grundlage hat, durch den Bundesgesetzgeber geschaffen werden.

9. Der Bundestag oder eine Bundestagsfraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag könnten, wenn die LKWÜberlStV AusnV wie geplant erlassen werden sollte, eine Verletzung seiner Gesetzgebungsbefugnisse aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG durch die Bundesregierung im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen. Auch dem Bundesrat steht zur Überprüfung seines verfassungsmäßigen Rechts auf Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes nach Art. 80 Abs. 2 GG das Organstreitverfahren zur Verfügung.

10. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestages sowie jede Landesregierung könnten, wenn sie Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Verordnung haben, beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG stellen.