

## Schriftlicher Bericht

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/533

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung  
- Drs. 18/1094

Berichterstattung: Abg. Axel Miesner (CDU)

Der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/1094, den Gesetzesentwurf mit den aus der Anlage zu dieser Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen aller Ausschussmitglieder mit Ausnahme des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, das sich der Stimme enthielt, zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte mit dem gleichen Ergebnis ab.

Gegenstand des sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzesentwurfs sind drei Punkte: Zum einen soll geregelt werden, dass die Versagung einer Sondernutzungserlaubnis auch dann möglich ist, wenn andere als straßenbezogene öffentliche Belange beeinträchtigt werden könnten, wobei nach der Begründung des Gesetzesentwurfs im Wesentlichen auf sogenannte Islam-Informationsstände und Koranverteilaktionen abgezielt wird, mittels derer salafistische Propaganda verbreitet wird und Salafisten mit jungen Menschen in Kontakt treten und salafistisches Gedankengut verbreiten, sodass insoweit eine Beeinträchtigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu befürchten ist. Zum anderen sollen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU (sogenannte Seveso-III-Richtlinie) im Bereich des Straßenrechts geschaffen werden, die vorsehen, dass in bestimmten Fällen ein Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, in dem dann geprüft werden kann, ob das jeweilige Straßenbauvorhaben einen hinreichenden Abstand zu einem „Störfallbetrieb“ einhält. Schließlich soll die Möglichkeit geschaffen werden, Planfeststellungsverfahren in Fällen zu vereinfachen, in denen der Bau oder Ausbau bestimmter Bundesfernstraßen im Zusammenhang mit der Änderung einer anderen Straße steht, indem es der für die andere Straße zuständigen Behörde ermöglicht wird, durch Vereinbarung Zuständigkeiten auf die für die Bundesfernstraße zuständige Behörde zu übertragen, wodurch dann unter Umständen auch nur ein Planfeststellungsverfahren für beide Vorhaben durchzuführen ist.

Der Gesetzesentwurf war in den Ausschussberatungen im Wesentlichen unstrittig. Eine Aussprache erfolgte im federführenden Ausschuss lediglich hinsichtlich der Regelung zur Sondernutzung (Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs). Erörtert wurde dabei insbesondere, ob das Grundrecht der Religionsfreiheit nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes der Versagung einer Sondernutzungserlaubnis entgegenstehen könnte. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu der betreffenden Regelung verwiesen. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begründete seine Stimmenthaltung im federführenden Ausschuss damit, dass seine Fraktion insoweit noch Klärungsbedarf sehe.

Den unterbreiteten Änderungsempfehlungen zu Artikel 1 des Gesetzesentwurfs liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

#### **Zu Nummer 1 (§ 18 Abs. 1 a):**

##### Zu Satz 1:

Wesentlicher Anlass für die Neuregelung sind nach der Begründung des Gesetzesentwurfs die Verbreitung „salafistischer Propaganda“ sowie die Kontaktaufnahme entsprechender Gruppierungen mit jungen Menschen im Rahmen von Islam-Informationsständen oder Koranverteilaktionen.

Die Regelung soll es ermöglichen, bereits im Vorfeld eine Sondernutzungserlaubnis zu versagen. Das in der Entwurfsfassung vorgesehene Tatbestandsmerkmal der „Beeinträchtigung anderer öffentlicher Belange“ ist angesichts dieses Regelungsziels allerdings zu weit gefasst und könnte in der Praxis Auslegungsfragen aufwerfen. Außerdem würde mit der Entwurfsregelung das bisherige Regelungssystem, nach dem im Rahmen der Sondernutzungserlaubnis nur straßenbezogene Belange zu prüfen sind, vollständig verändert, indem nunmehr sämtliche „anderen öffentlichen Belange“ im Rahmen der Sondernutzung zu prüfen wären. Dies würde nicht nur zu einer ganz erheblichen Ausweitung des Prüfprogramms der Straßenbehörden führen, sondern auch schwierige Fragen im Hinblick auf eine etwaige Legalisierungswirkung einer erteilten Sondernutzungserlaubnis aufwerfen.

Die vom Ausschuss aufgrund einer Anregung des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) nunmehr empfohlene Formulierung orientiert sich an § 11 Satz 1 Nr. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Durch diese Formulierung sollen die vorgenannten Auslegungs- und Abgrenzungsfragen, die durch die weite Formulierung des Entwurfs ausgelöst würden, vermieden und zugleich das o. g. eigentliche Regelungsziel deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Die Versagung einer Sondernutzungserlaubnis soll hiernach bereits dann möglich sein, wenn die Schwelle zur konkreten Gefahr im Sinne von § 2 Nr. 1 a des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (noch) nicht erreicht ist.

Auf Nachfrage des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP hat das MI erläutert, eine entsprechende sicherheitsrechtliche Regelung im Straßenrecht sei - auch aus Sicht der betroffenen Kommunen - insbesondere mit Blick auf die o. g. Verbreitung salafistischer Propaganda weiterhin erforderlich. Zwar sei die Anzahl der betreffenden Koranverteilkaktionen gegenwärtig erheblich zurückgegangen, die salafistische Szene sei jedoch sehr dynamisch, sodass damit zu rechnen sei, dass künftig wieder ein verstärkter Handlungs- und Regelungsbedarf gegeben sein werde.

Anstelle des in § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG verwendeten Begriffs „Bestrebungen“ soll auf Anregung des MI der Begriff „Aktivitäten“ verwendet werden. Dadurch soll klargestellt werden, dass der hiesige Tatbestand unabhängig vom Organisationsgrad der beteiligten Personen erfüllt sein kann (zum Begriff „Aktivitäten“ vgl. z. B. § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c und § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. ss des Antiterrordateigesetzes [ATDG] und § 15 Abs. 4 des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes).

Die ebenfalls auf einer Anregung des MI beruhende Empfehlung, den im Entwurf gewählten Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ durch den Begriff „bestimmte Tatsachen“ zu ersetzen, soll verdeutlichen, dass die Straßenbehörde ihre Entscheidung nur aufgrund von Tatsachen treffen darf (vgl. zum Begriff z. B. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. ii, § 5 Abs. 2 Satz 1 ATDG, § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 46 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b, Abs. 2 Satz 2 des Bundeskriminalamtgesetzes).

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst hat darauf hingewiesen, dass bei der empfohlenen Formulierung die Erfüllung des Tatbestands grundsätzlich dafür spreche, dass in den o. g. Anwendungsfällen die Versagung einer Sondernutzungserlaubnis mit der in Artikel 4 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes gewährleisteten Religionsfreiheit vereinbar sei. Es könne zwar nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall zumindest der Schutzbereich der Religionsfreiheit eröffnet sei. Da die Regelung aber ein Ermessen einräume, könnte in solchen Fällen dem Grundrechtsschutz jedoch insbesondere im Rahmen der auf den konkreten Einzelfall bezogenen Verhältnismäßigkeitsprüfung hinreichend Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, auf eine Aufzählung einzelner straßenbezogener Belange zu verzichten. Dadurch soll klargestellt werden, dass hinsichtlich der straßenbezogenen Versagungsgründe eine Abweichung von der bisherigen Rechtslage nicht beabsichtigt ist. Die empfohlene Einfügung des Wortes „auch“ soll in diesem Zusammenhang klarstellen, dass die neu eingefügte Regelung lediglich einen Sonderfall der Versagung (aus nicht straßenbezogenen Gründen) betrifft, es aber im Übrigen bei der bisherigen Rechtslage verbleiben soll.

#### Zu Satz 2:

Satz 2 soll gestrichen werden, weil die Regelung infolge der empfohlenen Formulierung des Satzes 1 entbehrlich ist.

**Zu Nummer 2 (§ 38):****Zu Buchstabe a (Absatz 1 a):**

Entsprechende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU (sogenannte Seveso-III-Richtlinie) finden sich in § 62 Abs. 1 Sätze 4 und 5 der Niedersächsischen Bauordnung in der Fassung nach Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 25.09.2017 (Nds. GVBl. S. 338). Wegen der grundsätzlichen Problematik wird deswegen auf die Vorlage 29 des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes zu Drs. 17/7278 (S. 5 ff.) verwiesen.

In der Niedersächsischen Bauordnung wird die nach Artikel 15 Abs. 1 Buchst. c i. V. m. Artikel 13 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c der Seveso-III-Richtlinie für die Einleitung eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung maßgebliche Frage, ob eine an einen „Störfallbetrieb“ (Betriebsbereich im Sinne des § 3 Abs. 5 a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) heranrückende Baumaßnahme „[Ursache von schweren Unfällen sein oder] das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern“ kann, dahin gehend beantwortet, dass dies widerleglich vermutet wird, wenn die Baumaßnahme (1.) hinreichend groß ist („Ansiedlung“ von mindestens 100 Menschen) und (2.) innerhalb eines bestimmten „Achtungsabstands“ durchgeführt wird. Demgegenüber soll nach dem Gesetzentwurf hier im Straßenrecht die eingangs genannte Frage dahin gehend beantwortet werden, dass ein entsprechendes Risiko stets besteht, wenn (1.) ein Straßenbauvorhaben (unabhängig von Art und Größe der Straße) innerhalb eines bestimmten „Achtungsabstands“ durchgeführt wird und (2.) sich durch das Vorhaben „das Risiko eines schweren Unfalls ... vergrößern [kann] oder ... sich die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern [können]“. Diese Regelungstechnik erweckt den Eindruck, bei Vorhaben innerhalb des „Achtungsabstands“ sei grundsätzlich ein relevantes Risiko anzunehmen, es sei denn, eine Prüfung ergäbe im Einzelfall, dass ein solches Risiko ausnahmsweise nicht besteht. Tatsächlich ist aber nach der vorgesehenen Regelung die „Risikoprüfung“ stets durchzuführen, es sei denn, das Vorhaben liegt außerhalb des „Achtungsabstands“. Der Ausschuss empfiehlt, diesen Regelungszusammenhang im Text zu verdeutlichen, indem in einem ersten Satz zunächst auf eine Nennung des „Achtungsabstands“ verzichtet wird und in einem zweiten Satz nur geregelt wird, dass ein Risiko stets als *ausgeschlossen* gilt, wenn das Vorhaben *außerhalb* des „Achtungsabstands“ liegt.

Zu Satz 1:Zu Halbsatz 1:

Die empfohlene Formulierung orientiert sich im Wesentlichen an § 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG).

Durch die Formulierung „einer Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße“ anstelle der im Entwurf vorgesehenen Formulierung „öffentliche Straße ... ungeachtet der Straßengruppe“ soll klargestellt werden, dass die Regelung nicht für „sonstige öffentliche Straßen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 4, § 53) gelten soll (vgl. auch § 55 Abs. 1).

Außerdem soll, zumal im Hinblick auf die Formulierung des Absatzes 1, nicht nur „ein Planfeststellungsverfahren“, sondern „eine Planfeststellung“, also eine positive Entscheidung am Ende des Verfahrens, erforderlich sein.

Anstelle des im Entwurf gewählten Begriffs „Maßnahme“ soll hier der in § 38 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 2 sowie in den §§ 73 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) verwendete Begriff „Vorhaben“ gewählt werden (zu § 38 Abs. 5 Satz 1 s. u. - neuer Buchstabe c/1 -).

Auf die in § 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BayStrWG genannte weitere Variante, dass das Vorhaben selbst „Ursache von schweren Unfällen sein“ kann, soll hier auf Wunsch des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung verzichtet werden, weil diese Variante zwar in Artikel 13 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c, nicht aber in dem hier maßgeblichen Artikel 15 Abs. 1 Buchst. c der Seveso-III-Richtlinie enthalten sei. Hiergegen bestehen aus Sicht des Ausschusses keine durchgreifenden Bedenken (zumal der Fall, dass der Bau oder die Änderung einer Straße selbst Ursache eines schweren Unfalls sein kann, praktisch nicht in Betracht kommen dürfte).

Zu Halbsatz 2:

Nach Artikel 38 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayStrWG finden dort neben § 74 Abs. 6 und 7 VwVfG auch § 73 Abs. 3 Satz 2 und § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG keine Anwendung, um sicherzustellen, dass in jedem Fall eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* im Sinne von Artikel 15 der Seveso-III-Richtlinie erfolgt; eine solche ist in den Fällen nach § 73 Abs. 3 Satz 2 und des § 76 Abs. 2 und 3 VwVfG nicht vorgesehen. Der Ausschuss empfiehlt deshalb, hier ebenfalls die Anwendung der genannten Vorschriften auszuschließen.

Zu Satz 2:

Die empfohlene Regelung entspricht der eingangs dargelegten grundsätzlichen Empfehlung, den „Achtungsabstand“ nur als Ausschlusskriterium zu definieren, indem die Voraussetzungen nach Satz 1 stets als *nicht* vorliegend anzunehmen sind, wenn das Vorhaben *außerhalb* des „Achtungsabstands“ liegt.

**Zu Buchstabe c (Absatz 4):****Zu Doppelbuchstabe aa/1 - neu - (Nummer 6):**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der Empfehlung zu Buchstabe a (neuer Absatz 1 a Satz 2).

**Zu Doppelbuchstabe bb (Nummer 7):**Zu Buchstabe a:

Die Worte „der Auslegung“ sind entbehrlich und sollen deshalb gestrichen werden.

Bei der Formulierung „Benachrichtigungen nach § 73 Abs. 5 Satz 2 VwVfG“ ist die Angabe „Satz 2“ offensichtlich falsch; richtig muss es „Satz 3“ heißen.

Die empfohlene Streichung der Worte „oder die Benachrichtigungen über die Gelegenheit zur Einsichtnahme nach § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG“ ist eine Folgeänderung zu dem unter Buchstabe a zum neuen Absatz 1 a Satz 1 Halbsatz 2 empfohlenen Ausschluss der Anwendung des § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG (s. o.).

Das Wort „sein“ ist aus sprachlichen Gründen zu streichen.

Zu Buchstabe b:

Die Worte „aus den Zeichnungen und Erläuterungen nach § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG bestehenden“ sind entbehrlich und sollen daher gestrichen werden.

Die empfohlene Streichung der Worte „oder gemäß § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG zur Einsichtnahme bereitgehalten“ ist wiederum eine Folgeänderung zu dem unter Buchstabe a zum neuen Absatz 1 a Satz 1 Halbsatz 2 empfohlenen Ausschluss der Anwendung des § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG (s. o.).

**Zu Buchstabe c/1 - neu - (Absatz 5 Satz 1):**

Die empfohlene Formulierung entspricht § 1 Abs. 2 Satz 1 des Fernstraßenausbaugesetzes (vgl. auch die Empfehlung unter Buchstabe d zum neuen Absatz 6 Satz 1). Außerdem soll auch hier, wie unter Buchstabe a zum neuen Absatz 1 a Satz 1 Halbsatz 1 empfohlen (s. o.), einheitlich der Begriff „Vorhaben“ anstelle des Begriffs „Maßnahme“ verwendet werden.

**Zu Buchstabe d (Absätze 6 und 7):**Zu Absatz 6:

Es sollen Satzählungszeichen eingefügt werden. Das Gesetz ist bisher insoweit uneinheitlich; schon jetzt werden teilweise innerhalb eines Paragraphen einzelne Absätze mit und andere ohne Satzählungszeichen verwendet (vgl. z. B. § 6).

Zu Satz 1:

Die Aufteilung des einleitenden Satzteils auf zwei Nummern soll der Verbesserung der Übersichtlichkeit dienen.

Zu der Empfehlung, die Formulierung „eines in den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen aufgenommenen Bau- oder Ausbauvorhabens“ zu verwenden, siehe den vorstehenden neuen Buchstaben c/1.

Das Wort „an“ nach dem Wort „Änderung“ soll aus sprachlichen Gründen gestrichen werden (vgl. § 38 Abs. 1).

Die Empfehlung, auf einen „sachlichen“ Zusammenhang abzustellen, soll ausschließen, dass etwa nur ein zeitlicher oder finanzieller Zusammenhang ausreichen könnte.

Durch die empfohlene Umformulierung des nachfolgenden Teils der Regelung soll klargestellt werden, dass die für die andere Straße zuständige Behörde alle ihre hier relevanten Zuständigkeiten (als Träger des Vorhabens, als Anhörungsbehörde und als Planfeststellungsbehörde) durch Vereinbarung einzeln oder insgesamt auf die Behörde übertragen kann, die die entsprechenden Zuständigkeiten für die Bundesfernstraße hat. Die Formulierung orientiert sich sprachlich in etwa an Absatz 5 Satz 5.

Zu Satz 2:

Es soll klargestellt werden, dass nur eine Übertragung der Zuständigkeit als Planfeststellungsbehörde dazu führt, dass nur ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, eine Übertragung der Zuständigkeit als Träger des Vorhabens und/oder als Anhörungsbehörde dafür also nicht ausreicht.

Zu Absatz 7:

Auch hier soll wiederum nicht von „Maßnahme“, sondern zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs von „Vorhaben“ gesprochen werden (s. o.).