



Fachbereich WD 5

Widmung und Umwidmung von Straßen; Rechtsschutz

Widmung und Umwidmung von Straßen; Rechtsschutz

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 176/24

Abschluss der Arbeit: 10. Februar 2025

Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Straßenrechtliche Widmung	4
2.1.	Allgemeines	4
2.2.	Rechtsnatur der Widmung	5
2.3.	Beschränkungen innerhalb der Widmung	6
2.4.	Einstufung als Bundesstraße	6
3.	Abstufung von Bundesfernstraßen zu Landesstraßen	7
3.1.	(Tatsächliche) Änderung der Verkehrsbedeutung	7
3.2.	Planerische Änderung der Verkehrsbedeutung?	9
3.3.	Beteiligung des Bundes an einer Abstufung	10
4.	Rechtsschutz	10

1. Fragestellung

Der vorliegende Sachstand beruht in Teilen auf der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste vom 27. März 2020 zum Thema „Straßenrechtliche Fragen zur Widmung und Abstufung“¹ und ergänzt diese. Er stellt die Voraussetzungen dafür dar, eine Straße als Bundesstraße einzustufen (2.), sowie die Möglichkeit, sie bei einer Änderung der Verkehrsbedeutung abzustufen (3.). Darüber hinaus beleuchtet er Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Widmung und Umwidmung (4.).

2. Straßenrechtliche Widmung

2.1. Allgemeines

Bei der **Widmung** einer Straße handelt es sich um einen hoheitlichen Rechtsakt, durch den eine öffentliche Stelle erklärt, dass die Sache (Straße) einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen soll und ihre Benutzung durch die Allgemeinheit geregelt wird (Gemeingebräuch).² Mit der Widmung muss zwingend auch die **Einstufung** in eine der bestimmten **Straßengruppen**³ (Typenzwang) erfolgen.⁴ Dies sind im **Bundesfernstraßengesetz (FStrG)**⁵ die Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Unter das Landesstraßenrecht⁶ fallen Landes- (bzw. Staats-), Kreis-, Gemeinde- und sonstige Straßen.⁷ Beispielsweise in Berlin (einem Stadtstaat) heißen die Straßengruppen nach § 20 Berliner Straßengesetz⁸ Straßen I. Ordnung, Straßen II. Ordnung und sonstige öffentliche Straßen.

Von der Einstufung hängt ab, ob Bund, Land oder Kommune der Straßenbaulastträger⁹ ist.¹⁰ Maßgeblich für die Einstufung ist die erwartete bzw. beabsichtigte Verkehrsbedeutung der Straße.¹¹

1 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Straßenrechtliche Fragen zur Widmung und Abstufung, WD 5 - 3000 - 031/20, 27. März 2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/691742/fe875848d3c009d8c582a3a6b44442f5/WD-5-031-20-pdf-data.pdf>.

2 Rebler, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246.

3 Auch Straßenklasse.

4 Vgl. Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, 2018, § 4, Rn. 55.

5 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

6 Zum Teil wird in den Ländern auch die Bezeichnung Straßen- und/oder Wegerecht verwendet.

7 Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 8, Rn. 5.

8 Berliner Straßengesetz vom 13. Juli 1999, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-StrGBEV13IVZ>.

9 Die Straßenbaulast bedeutet die Pflicht, die Straße in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern (vgl. für Bundesrecht § 3 FStrG).

10 Vgl. Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 28.

11 Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 8, Rn. 15.

Die Einstufung in eine andere Straßengruppe unabhängig davon ist nicht möglich.¹² Die Widmung von Bundesfernstraßen richtet sich nach dem FStrG, die von Landesstraßen nach den jeweiligen Straßengesetzen der Länder. Die Widmung, Umstufung und Einziehung von Bundesstraßen obliegen gem. § 2 Abs. 6 FStrG in der Regel dem **Fernstraßen-Bundesamt**.

Die Bundesländer haben weitgehend einheitliche Regelungssysteme innerhalb des Straßenrechts, sodass diese Arbeit eine Übersicht über das Landesrecht geben kann.

2.2. Rechtsnatur der Widmung

Die strassenrechtliche Widmung ist im Regelfall in den Straßengesetzen der Länder als behördliche Verfügung, konkret als **Allgemeinverfügung** i.S.v. § 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)¹³, ausgestaltet.¹⁴ Zum Teil wird der Begriff der Allgemeinverfügung ausdrücklich im Gesetz gebraucht.¹⁵ Aufgrund der hohen gesetzlichen Anforderungen an das Verfahren sowie an die Form der Widmung handelt es sich dabei um einen streng formalisierten, auf eine konkrete Straße bezogenen Rechtsakt.¹⁶

Die Mehrheit der Landesstrassengesetze lässt auch eine Widmung im Rahmen eines **Planfeststellungsverfahrens** zu. Die Widmung kann dann zwar im Planfeststellungsverfahren bereits verfügt werden, entfaltet ihre Wirksamkeit aber erst dann, wenn die sonstigen Voraussetzungen der Widmung vorliegen und die Straße für den öffentlichen Verkehr tatsächlich freigegeben und überlassen wird.¹⁷ Der Planfeststellungsbeschluss schließt das Planfeststellungsverfahren ab und ist ebenfalls eine Allgemeinverfügung.¹⁸

Zusätzlich haben einige Länder die Möglichkeit normiert, dass allein die Festsetzung einer öffentlichen Verkehrsfläche im **Bebauungsplan** mit der Verkehrsübergabe die Öffentlichkeit begründet (Fiktion einer Widmung), soweit die Voraussetzungen für eine Widmung gegeben sind.¹⁹

12 Vgl. Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, 2018, § 4, Rn. 55.

13 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

14 Vgl. Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7. Widmung, Rn. 35.

15 So die Straßen- und Wegegesetze von Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

16 Vgl. Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstrassengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 21a.

17 Vgl. Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn. 54.

18 Uschkereit, in: Pautsch/Hoffmann (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 2. Auflage 2021, § 74, Rn. 150.

19 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn. 57.

2.3. Beschränkungen innerhalb der Widmung

Unabhängig von der Einstufung in den Straßentyp kann im Rahmen der Widmung die Nutzung der Straße zusätzlich beschränkt werden. So können je nach Landesrecht Beschränkungen auf Benutzungsarten (z. B. nur Kfz, Radfahrer), auf Benutzungszwecke (z. B. Ladenstraße²⁰), auf Benutzungszeiten oder aber auch auf Benutzerkreise (z. B. Anlieger oder Anwohner²¹) vorgenommen werden.²² Entscheidend ist, dass die Beschränkung auf **objektiven Merkmalen** beruht.²³ (Sog.) subjektive Gesichtspunkte dürfen nicht maßgebend sein, z. B. die Beschränkung auf eine Nutzung nur durch Angehörige eines bestimmten religiösen Bekenntnisses.²⁴ Objektive Beschränkungen können grundsätzlich mit allen **öffentlichen Interessen** begründet werden, so z. B. mit städtebaulichen Bedürfnissen oder mit dem Umweltschutz.²⁵ Sie müssen jedoch geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen.²⁶

2.4. Einstufung als Bundesstraße

Für die Einstufung relevante Kriterien sind die Verkehrsbedeutung, der Netzzusammenhang sowie der Ausbauzustand.

Bundesstraßen sind Straßen, die mit dem Netz der Bundesfernstraßen verknüpft und in erster Linie für den weiträumigen, nicht auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkten Verkehr bestimmt sind. Dabei entsprechen sie nicht den Anforderungen des § 1 Abs. 3 FStrG, d.h. sie sind keine Bundesautobahnen. Das bedeutet konkret, dass sie auch anderen Verkehr als den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen aufnehmen sollen.

Bundesstraßen müssen damit einem **weiträumigen Verkehr** dienen oder zu dienen bestimmt sein.²⁷ Anders als Landes- und Kreisstraßen, die ebenfalls dem überörtlichen Verkehr dienen, sollen Bundesstraßen allein untereinander ein Netz bilden und dadurch auch die verkehrliche Wirtschaftseinheit des Bundesgebiets unterstützen.²⁸

20 Ebd.

21 Vgl. Sauthoff, in: Johlen/Oerder (Hrsg.), MAH Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2023, § 21 Das Mandat im Straßenrecht, Rn. 12 sowie Axer, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kapitel 6, Rn. 61.

22 Vgl. Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage 2018, § 4, Rn. 44.

23 Vgl. Sauthoff, in: Johlen/Oerder, MAH Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2023, § 21 Das Mandat im Straßenrecht, Rn. 12.

24 Vgl. Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn. 10.

25 Vgl. Rebler, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246.

26 Vgl. Sauthoff, in: Johlen/Oerder, MAH Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2023, § 21 Mandat im Straßenrecht, Rn. 12.

27 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012 § 1, Rn. 20.

28 Sauthoff, Die Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (975).

Das Kriterium des „**Dienens**“ beschreibt dabei das **tatsächliche** Verkehrsaufkommen. Beispielsweise ob es sich um örtlichen oder überörtlichen Verkehr, Durchgangs- oder Anschlussverkehr handelt. Relevant ist also nicht die reine Quantität, sondern die **Qualität** des Verkehrsaufkommens.

„Der Anteil des weiträumigen Verkehrs kann stark hinter dem lokalen Verkehrsanteil zurückbleiben; dies ist für Abschnitte in innerstädtischen oder stadtnahen Lagen nicht untypisch.“²⁹

Die maßgebliche Entscheidungsgrundlage für die Einordnung einer Straße als Bundesstraße sind die **räumlichen Verkehrsbeziehungen**, die von der Straße vermittelt werden. Eine Straße wird jedenfalls dann (aber nicht nur) als dem weiträumigen Verkehr dienend angesehen, wenn dessen Aufkommen überwiegt.³⁰ Bei der Beurteilung ist es erforderlich, **Durchschnittswerte** zugrunde zu legen, um die tatsächliche Bedeutung der Straße im Verkehrsgeschehen zu ermitteln.³¹

„**Zu dienen bestimmt**“ terminiert die der Straße vom Straßenbaulastträger zugeschriebene Verkehrs-funktion.³² Dahinter steht die anfängliche Perspektive einer **planerischen** Entscheidung, die der Eingruppierung der Straße vorausgeht. Denn insoweit obliegt der Behörde planerische Gestaltungs-freiheit.³³

3. Abstufung von Bundesfernstraßen zu Landesstraßen

3.1. (Tatsächliche) Änderung der Verkehrsbedeutung

Die Abstufung, als ein Unterfall der Umstufung, beschreibt den straßenrechtlichen Statusakt, durch den eine Straße nachträglich einer untergeordneten Straßengruppe zugeordnet wird.³⁴

Die Abstufung einer Bundesfernstraße zu einer Landesstraße ist in § 2 Abs. 4 Alt. 2 FStrG geregelt. Danach ist eine Bundesfernstraße, bei der sich die **Verkehrsbedeutung geändert** hat und bei der die **Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG weggefallen** sind, unverzüglich dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt. Es muss eine Neueinstufung vorgenommen werden, ansonsten bleibt die Straße Bundesfernstraße.³⁵ Die betroffene oberste Landesstraßenbaubehörde muss hierzu gem. § 2 Abs. 6 Satz 3 FStrG ihre **Zustimmung** erklären. Die Entscheidung kann ebenfalls in einem Planfeststellungsbeschluss nach § 17 FStrG getroffen werden. Dabei tritt die Umstufung mit der Inbetriebnahme für den neuen Verkehrszweck in Kraft, vgl. § 2 Abs. 6 Satz 4 FStrG. Die Vorschrift räumt der Behörde keinerlei Ermessen ein, es

29 Ebd.

30 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 1, Rn. 23.

31 Ebd.

32 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 1, Rn. 24

33 Ebd.; vgl. Sauthoff in: Johlen/Oerder, MAH Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2023, § 21, Rn. 16.

34 Vgl. Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, 2018, § 4, Rn. 55.

35 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 9, Rn. 29.

handelt sich also um eine sog. **gebundene Entscheidung**. Das bedeutet, dass die (Bundes-)Behörde bei Vorliegen der Voraussetzung verpflichtet ist, eine Abstufung vorzunehmen.³⁶

Bei endgültigem Verlust der Verkehrsbedeutung oder, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, ist die Bundesstraße unverzüglich **einzuziehen**, vgl. § 2 Abs. 4 Alt. 1 FStrG. Damit liegt keine öffentliche Straße mehr vor.³⁷ Hingegen ist

„[e]ine Abstufung aus Gründen des **öffentlichen Wohls** [...] nicht möglich, da das Gesetz dies nur auf die Einziehung bezieht.“³⁸

Dies ergibt sich klar aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 4 Alt. 1 FStrG.

Entscheidend für die Frage einer Abstufung ist also, ob sich die Verkehrsbedeutung der Bundesstraße geändert hat und dadurch die Straße nicht mehr die Anforderungen des § 1 Abs. 1 FStrG erfüllt.³⁹ Das Merkmal der **Verkehrsbedeutung** schlägt sich nieder in den Voraussetzungen „dem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind“.⁴⁰ Das setzt in jedem Fall voraus, dass eine Verkehrsbedeutung einer Bundesstraße tatsächlich einmal vorgelegen hat. Eine Abstufung aufgrund fehlerhafter Einstufung sieht das FStrG im Übrigen nicht vor.⁴¹ Sofern die ursprüngliche Einstufung (Widmung) der Straße fehlerhaft erfolgt ist, kann sie aber ggf. nach den Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts über rechtswidrige Verwaltungsakte zurückzunehmen sein, vgl. § 48 VwVfG.

Die Änderung der Verkehrsbedeutung kann zum einen gezielt **herbeigeführt** werden, z. B. durch bauliche Änderungen im Verkehrsnetz oder durch verkehrsregelnde Maßnahmen. Auch raumstrukturelle Änderungen kommen in Betracht. Sie kann aber zum anderen auch **von allein** eintreten, wenn beispielsweise eine Abwanderung des Verkehrs eintritt.⁴² Sollte also durch bauliche Maßnahmen oder eine langfristige Baustelle der Verkehr nachhaltig abwandern und ist seine Rückkehr bei Rücknahme der Baumaßnahmen auch nicht zu erwarten, wäre die Feststellung einer tatsächlichen Änderung der Verkehrsbedeutung denkbar.

36 Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 49.

37 Vgl. zum Thema „Einziehung und Abstufung von Bundesautobahnen“ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 5 - 3000 - 039/21, 29. April 2021, <https://www.bundestag.de/resource/blob/844914/fb81a51c863c51948d33a66d508b8f97/WD-5-039-21-pdf.pdf>.

38 Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 45; Hervorhebungen durch Verf.

39 Vgl. Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 45.

40 BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 2002 – 4 B 49/02, <https://www.bverwg.de/de/231002B4B49.02.0>.

41 Vgl. Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 45.

42 Sauthoff, Die Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (979).

3.2. Planerische Änderung der Verkehrsbedeutung?

Dennoch scheint in Literatur und Rechtsprechung nicht ganz eindeutig geklärt zu sein, ob für die Abstufung immer auch eine tatsächliche Änderung des Verkehrsaufkommens („dienen“) eingetreten sein muss oder ob es auch **genügt**, wenn nur die planerische Zweckbestimmung, also die der Straße zugesetzte Verkehrsfunktion („zu dienen bestimmt“), sich geändert hat. Dies wäre der Fall, wenn etwas anderes „gewollt“ ist. Letzteres wird mit Hinweis auf den Wortlaut des § 1 Abs. 1 FStrG zumindest von **Literaturstimmen** bejaht (zur Rechtsprechung sogleich), da dieser eben auch die Alternative „zu dienen bestimmt“ enthält.⁴³ Dafür spräche, dass es sich bei den beiden Merkmalen des § 1 Abs. 1 nicht um miteinander gleichzusetzende Kriterien handelt, sondern sie als zwei Alternativen gleichberechtigt nebeneinanderstehen.⁴⁴

Nach dieser Ansicht müssen sich Änderungen der Zweckbestimmung aber aus **objektivierten Konzeptionen** ergeben, wie beispielsweise Landesentwicklungsprogrammen oder Regionalplänen, in denen sich die verkehrspolitischen Absichten manifestieren.⁴⁵ Eine Änderung der Konzeption sei auch denkbar durch die Planung einer anderen Straße, deren neue Verkehrsbedeutung Einfluss auf die (künftige) Verkehrsbedeutung der bisherigen Straße hat.⁴⁶ Lassen Verkehrs konzeption und Straßennetzgestaltung keine eindeutige Einstufung zu, kommt der tatsächlichen Verkehrsbelastung ein erhebliches indizielles Gewicht zu.⁴⁷ Die Indizwirkung des tatsächlichen Zustands müsste also durch andere Gesichtspunkte entkräftet werden. Letztlich bedarf es immer einer **Einzelfallentscheidung**, ob die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG in Bezug auf die abzustufende Straße noch gegeben sind.⁴⁸

Das **Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)** hat festgestellt, dass eine dem weiträumigen Verkehr dienende und bislang zu dienen bestimmte Straße auch dann eine Bundesstraße bleibt, wenn die zuständige Behörde mit ihrer planerischen Konzeption, der Straße die Bestimmung für den weiträumigen Verkehr zu nehmen, **scheitert**. Dagegen diene, so das Gericht, die Straße nicht mehr dem weiträumigen Verkehr, wenn der Anteil dieses Verkehrs hinter dem Anteil jeder Art der übrigen Verkehrsvorgänge zurückbleibt.⁴⁹ Demnach genießt die **tatsächliche Verkehrsbedeutung** nach der Rechtsprechung grundsätzlich – zumindest nach einer gewissen Zeit, nach der ein „Scheitern“ festzustellen ist – **Vorrang** vor der Zweckbestimmung.⁵⁰

43 So Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 47.

44 So unter Verweis auf Literatur auch das BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 2002 – 4 B 49/02, <https://www.bverwg.de/de/231002B4B49.02.0>.

45 Sauthoff, Die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (977).

46 Sauthoff, Die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (977).

47 Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 9, Rn. 24.

48 Vgl. Witting, Einstufung und Umstufung öffentlicher Straßen, DVBl 2010, 408.

49 BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 2002 – 4 B 49/02, <https://www.bverwg.de/de/231002B4B49.02.0>.

50 So im Ergebnis auch Sauthoff, Die Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (977); sowie VGH Kassel, Urteil vom 21. Juni 1988 – 2 UE 2651/84, NVwZ RR 1989, 338.

3.3. Beteiligung des Bundes an einer Abstufung

Die Vorschriften und Regelungen zum Verfahren der Abstufung einer Bundesfernstraße bestimmen keine Pflicht, den Bund zu beteiligen. In der Praxis sieht es zumeist so aus, dass der Bund sich an die entsprechende Landesbehörde wendet, sofern er eine Abstufung für erforderlich hält. Im Übrigen verbleibt dem Bund rein rechtlich betrachtet die Möglichkeit der eigenständigen Einziehung nach § 2 Abs. 4 Alt. 1 FStrG (vgl. Abschnitt 3.1.).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, dass eine Weisung des Bundes, die eine Aufforderung der Landesbehörde zur Abstufung einer Bundesfernstraße enthält, nicht zulässig ist, da sie nicht vom Weisungsrecht gemäß Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz (GG)⁵¹ erfasst ist. In seinem Urteil führt das BVerfG abschließend aus:

„Nach allem stehen dem Bund lediglich die Möglichkeiten offen, eine als Bundesfernstraße entbehrlich gewordene Straße in Ausübung seines Weisungsrechts zu entwidmen oder dem Land nach Vereinbarung zur Übernahme zu überlassen.“⁵²

Darüber hinaus können Bund und Länder über die Abstufung eine Vereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags schließen.⁵³

4. Rechtsschutz

Gegen die Widmung als dinglicher Verwaltungsakt mit belastender und begünstigender Dauerwirkung, kann Widerspruch oder Anfechtungsklage erhoben werden.⁵⁴ Die Monatswiderspruchsfrist beginnt mit der öffentlichen Bekanntgabe der Widmung. Klagebefugt sind insbesondere **Eigentümer** des Straßengrundstücks und die sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten, die sich auf ihr Recht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berufen können.⁵⁵ Ihr Rechtsschutz ist jedoch insofern begrenzt, als dass sie in der Regel der Widmung bereits zugestimmt haben.⁵⁶ Weitere Verkehrsteilnehmer (z. B. Anlieger) sind hingegen mangels Rechtsverletzung in der Regel nicht klagebefugt.⁵⁷ Eine Rechtsverletzung von Anliegern ist hingegen denkbar, sofern sie durch Widmungsbeschränkungen in Form von Benutzungsbeschränkungen oder Duldungspflichten betroffen sind.⁵⁸

51 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

52 BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2000 - 2 BvG 1/96, <https://openjur.de/u/220449.html>.

53 Vgl. Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 50a.

54 Durner/Papier, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht – Band 2, § 43, Rn. 41.

55 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 2, Rn. 37.

56 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn.85.

57 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn.86.

58 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 7, Rn. 86.

Der **neue Straßenbaulastträger** kann eine Abstufung anfechten, da ihm hierdurch Verpflichtungen, insbesondere die Daseinsvorsorge für die Allgemeinheit, auferlegt werden.⁵⁹ Die Abstufung kann für sie eine unmittelbare Erweiterung ihres Pflichtenkreises und einen Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 1 GG) zur Folge haben.⁶⁰ Anders der bisherige Straßenbaulastträger: Die Abstufung bewirkt lediglich eine Begünstigung in Form einer Entlastung.⁶¹ Eine gebotene Umstufung kann im Wege der Verpflichtungsklage durch den **bisherigen Baulastträger** erstritten werden.⁶²

Anlieger oder sonstige dinglich Berechtigte haben keinen Anspruch darauf, dass eine Umstufung vorgenommen oder unterlassen wird. Die Straßengesetze begründen keinen Anspruch auf Beibehaltung des bestehenden Anliegergebrauchs, wenn die Straße geändert werden muss. Zwar können

„Anlieger [...] durch stärkere Verkehrsemissionen zwar nachteilig betroffen sein, aber ihnen mangelt es an der Klagebefugnis, weil die Umstufungsregelungen allein objektiven Interessen dienen und keinen drittschützenden Charakter besitzen“.⁶³

Sofern eine Klage zulässig ist, sind die Voraussetzungen einer Umstufung, namentlich die Änderung der Verkehrsbedeutung, der Unrichtigkeit der bisherigen Einstufung, sowie der Bestimmung der neuen Straßenlast, **gerichtlicher Kontrolle** vollständig zugänglich.⁶⁴

59 Herber, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht Handbuch, 8. Auflage 2021, Kapitel 9, Rn. 49.

60 VG Trier, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 K 194/22.TR, Rn. 23, <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/NJRE001525032>.

61 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 2, Rn. 62.

62 Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, 3. Auflage 2022, § 2, Rn. 84.

63 Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 2, Rn. 63. Möglich ist jedoch „sekundärer“ Schutz durch Entschädigungs- und Unterhaltungsansprüche, indem „bauliche Veränderungen, die eine Aufstufung nach sich ziehen, Ansprüche gem. § 74 Abs. 2 Sätze 2 und 3 VwVfG, § 42 Abs. 1 BImSchG sowie auf Erstellung von Ersatzbauten – etwa für entfallenden Zufahrten – begründen“. – Grupp, in: ebd.

64 K. Faßbender, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 227. Lieferung, 10/2024, Art. 90 GG, Rn. 88.