



Ausarbeitung

**Bindungswirkung der Bedarfsplanung nach dem
Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)**

Bindungswirkung der Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 072/21
Abschluss der Arbeit: 29. Oktober 2021
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

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 anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Bindungswirkung des Bedarfsplans	4
2.1.	Umfang	4
2.2.	Abweichende Straßenbaupläne (§ 6 FStrAbG)	5
3.	Änderung des Bedarfsplans	6

1. Einleitung und Fragestellung

Bundesfernstraßen gliedern sich in Bundesautobahnen und Bundesstraßen (§ 1 Bundesfernstraßengesetz – FStrG). Die Planung einer Bundesfernstraße erfolgt stufenweise und in zunehmender Konkretisierung durch

- den Bundesverkehrswegeplan;
- den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG);
- die Linienbestimmung nach § 16 FStrG;
- die straßenrechtliche Planfeststellung nach § 17 FStrG.¹

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, welche Spielräume die Bedarfsplanung nach dem FStrAbG bei der nachfolgenden Verwirklichung eines Straßenbauvorhabens zulässt. Inwieweit kann z. B. der Streckenverlauf einer Straße vom Bedarfsplan abweichen?

2. Bindungswirkung des Bedarfsplans

2.1. Umfang

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG² wird das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der dem Gesetz als Anlage beigelegt ist. Nach § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG stellt der Bedarfsplan den **Verkehrsbedarf** für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG³ und die Planfeststellung nach § 17 FStrG **verbindlich** fest. Dies erfasst die Festlegung der Straßengattung (Bundesautobahn oder Bundesstraße), die Zahl der Fahrstreifen sowie Beginn und Ende einer Strecke.⁴ Ferner legen die Bedarfspläne verbindlich fest, dass ein Vorhaben nach den Zielsetzungen des § 1 FStrG **erforderlich** ist (§ 1 Abs. 2 S. 1 FStrAbG). Damit ist der Einwand, ein Vorhaben sei überflüssig, abgeschnitten.

Nicht verbindlich ist die Bedarfsplanung hingegen für die **konkrete Ausgestaltung**, wie z. B. die Bestimmung des konkreten Streckenverlaufs im Verfahren der Linienbestimmung nach § 16

1 Vgl. zu den verschiedenen Stufen von Bundesverkehrswegeplanung über die gesetzliche Bedarfsplanung bis zur Realisierung eines Vorhabens auch die Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 022/17 vom 17. März 2017, Bedeutung, Voraussetzungen und Verfahren des § 6 Fernstraßenausbaugesetz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/503074/946f046180baad4d8c205b44887043ac/WD-5-022-17-pdf-data.pdf>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/FStrAbG.pdf>.

3 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/FStrG.pdf>.

4 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. März 1998, Az.: 11 B 27.97, Rn. 9 (zitiert nach Juris); Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 5. Dezember 2019, Az.: 2 C 1823/15.T, Rn. 35 (zitiert nach Juris); Springe, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 33, Rn. 63f.; Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Abschnitt E., Rn. 3691; Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, Plenarprotokoll 19/211 vom 24. Februar 2021, Frage 47, S. 26664 (C), <https://ds.server.bundestag.de/btp/19/19211.pdf#P.26664>.

FStrG und im Planfeststellungsverfahren nach § 17 FStrG.⁵ Ferner kann ein Projekt im Planfeststellungsverfahren auch immer noch daran scheitern, dass der Belang des Verkehrsbedarfs durch entstehende öffentliche oder private Belange zurückgedrängt wird.⁶

Ferner gilt nach § 3 FStrAbG: „Einzelne **Verbesserungsmaßnahmen** bleiben unberührt; sie sind auf die Maßnahmen abzustimmen, die auf Grund des Bedarfsplanes ausgeführt werden sollen.“⁷ **Begründungen** und Annahmen, die der Entscheidung des Gesetzgebers über den Bedarfsplan **vorgelagert sind**, gehören ebenfalls nicht zu den verbindlichen Feststellungen des Bedarfsplans.

2.2. Abweichende Straßenbaupläne (§ 6 FStrAbG)

Straßenbaupläne spiegeln die Bedarfsplanvorhaben unter dem Aspekt der **Finanzplanung**. Nach Art. 3 Abs. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG)⁸ werden für Bundesfernstraßen, soweit die Verwaltung nicht dem Bund zusteht,⁹ die Straßenbaupläne als Anlage zum Bundeshaushaltsplan (jährlich) aufgestellt. Mit den Plänen werden die Finanzmittel den zu realisierenden Bundesfernstraßenvorhaben konkret zugeordnet.¹⁰

Nach § 6 FStrAbG können die Straßenbaupläne im **Einzelfall** auch Maßnahmen enthalten, die **nicht** dem Bedarfsplan entsprechen, soweit dies wegen eines **unvorhergesehenen** höheren oder geringeren **Verkehrsbedarfs**, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist.¹¹

In der Gesetzesbegründung zu § 6 FStrAbG steht:

„Um plötzlich auftretenden Bedarf befriedigen zu können, müssen die jährlichen Straßenbaupläne im Einzelfall auch von dem Bedarfsplan abweichen können. Dabei kann sich der Verkehrsbedarf auch aus Gründen der Raumordnung ergeben. Zwar ist der Gesetzgeber bei

5 Vgl. auch die Begründung des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drs. 15/1657 vom 2. Oktober 2003, S. 12f., <https://ds.server.bundestag.de/btd/15/016/1501657.pdf#page=17>.

6 Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Abschnitt E., Rn. 3691 und 3693.

7 Hervorhebung durch Autor.

8 <https://www.gesetze-im-internet.de/strfing/StrFinG.pdf>.

9 Da mit der Reform der Verwaltung der Bundesfernstraßen zum 1. Januar 2021 nun die Bundesautobahnen nicht mehr in der Verwaltung der Länder (Bundesauftragsverwaltung) stehen (vgl. zur Reform <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Reform-Der-Bundesfernstrassenverwaltung/reform-der-bundesfernstrassenverwaltung.html>), scheint der tatsächliche Anwendungsbereich von Art. 3 StrFinG kleiner.

10 Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 022/17 vom 17. März 2017, Bedeutung, Voraussetzungen und Verfahren des § 6 Fernstraßenausbaugesetz, S. 10, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/503074/946f046180baad4d8c205b44887043ac/WD-5-022-17-pdf-data.pdf>.

11 Vgl. zu diesem Thema auch die Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 022/17 vom 17. März 2017, Bedeutung, Voraussetzungen und Verfahren des § 6 Fernstraßenausbaugesetz, S. 10ff., <https://www.bundestag.de/re-source/blob/503074/946f046180baad4d8c205b44887043ac/WD-5-022-17-pdf-data.pdf>.

der Beschlussfassung über die Straßenbaupläne ohnehin frei. Das Gesetz muss aber dennoch eine Ausnahmebestimmung enthalten, damit die Planaufstellung nicht eingeeignet wird. Die Abweichungen müssen im Einzelfall aus besonderen Gründen gerechtfertigt sein. Sie dürfen **nicht** dazu führen, von den Entwicklungslinien des Bedarfsplanes in **erheblichem Maße** abzugehen. Eine Möglichkeit, von den Fünfjahresplänen abzuweichen, braucht das Gesetz nicht vorzusehen, da sie nach § 5 nur den Rahmen für die Straßenbaupläne bilden.“¹²

Laut Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage aus der 17. Wahlperiode ist die Anwendung des § 6 FStrAbG jedoch

„sehr **restriktiv** und nur nach differenzierter Prüfung zu handhaben. Die für die Planung der Bundesfernstraßenprojekte verantwortlichen Länder haben an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [nunmehr: BMVI] einen entsprechenden prüffähigen Antrag zu stellen, der die Unvorhersehbarkeit der Verkehrsentwicklung gegenüber dem Entscheidungszeitpunkt der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bzw. des Bedarfsplans darzustellen hat. [...] Der Antrag nach § 6 FStrAbG ist hierfür rechtzeitig vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens zu stellen.“¹³

Aus Sicht der Bundesregierung kommt die Vorschrift z. B. dann zur Anwendung, wenn mehr **Fahrstreifen** gebaut werden sollen, als im Bedarfsplan vorgesehen.¹⁴ Die Gründe, die dazu geführt haben, dass sich der Verkehrsbedarf erhöht oder verringert hat, sind für die Anwendung von § 6 FStrG unbeachtlich.¹⁵

3. Änderung des Bedarfsplans

Der Gesetzgeber kann Bedarfspläne grundsätzlich **jederzeit** ändern. Ferner verpflichtet § 4 S. 1 FStrAbG das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI), den Bedarfsplan nach Ablauf von fünf Jahren zu überprüfen. Eine etwaige Anpassung kann nur durch Gesetz erfolgen, vgl. § 4 S. 2 FStrAbG.

12 Vgl. die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971-1985, Drucksache VI/1180, S. 5 (zu § 6), <https://dserver.bundestag.de/btd/06/011/0601180.pdf#page=6> (Hervorhebung durch Autor).

13 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/6308 vom 29. Juni 2011, S. 2, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/063/1706308.pdf> (Hervorhebung durch Autor); zum Erfordernis der Zustimmung des BMVI vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, Plenarprotokoll 19/211 vom 24. Februar 2021, Frage 47, S. 26664 (C), <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19211.pdf#P.26664>.

14 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, Plenarprotokoll 19/211 vom 24. Februar 2021, Frage 47, S. 26664 (C), <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19211.pdf#P.26664>.

15 Vgl. die Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 022/17 vom 17. März 2017, Bedeutung, Voraussetzungen und Verfahren des § 6 Fernstraßenausbaugesetz, S. 12, <https://www.bundestag.de/resource/blob/503074/946f046180baad4d8c205b44887043ac/WD-5-022-17-pdf-data.pdf>.

Ziel der Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ) ist es festzustellen, ob die Bedarfspläne (Schiene, Straße, Wasser) an zwischenzeitlich eingetretene Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungen anzupassen sind.¹⁶ Die BPÜ ist hierbei auf die **Überprüfung** der Bedarfspläne als Ganzes gerichtet und nicht auf die Bewertung einzelner in den Bedarfsplänen enthaltener Vorhaben.¹⁷ Dem BMVI zufolge sollen jedoch auf Basis der der im Rahmen der BPÜ durchzuführenden Erhebungen (Verkehrsmengenvergleiche und Engpassanalysen) auch Aussagen über Auswirkungen auf Einzelprojekte möglich sein.¹⁸ Die Konzeption und entsprechende Arbeitsprogramme zur BPÜ hat das BMVI im Jahr 2018 eingeleitet.¹⁹ Es strebt an, die Untersuchungen zur BPÜ 2023 abzuschließen und Ende 2023 dem Deutschen Bundestag zuzuleiten.²⁰

* * *

16 Siehe <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplanung-ueberpruefung-bedarfsplaene.html>.

17 Ebenda.

18 Ebenda.

19 Ebenda.

20 Bundestags-Drs. 19/23823 vom 29. Oktober 2020, S. 2, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/238/1923823.pdf>.