



Sachstand

Fragen zur Modernisierung von Brückenbauwerken an Bundesfernstraßen

Fragen zur Modernisierung von Brückenbauwerken an Bundesfernstraßen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 073/22
Abschluss der Arbeit: 01.06.2022
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.	Feststellungserfordernis nach Fachplanungsrecht	5
2.1.	Rechtliche Grundlagen	5
2.2.	Brückenbauten an Bundesautobahnen	7
2.3.	Rechtliche Schranken	9
3.	Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts	9
3.1.	Rechtliche Grundlagen	9
3.2.	Gesetzliche Schranken	10

1. Einleitung und Fragestellung

Das deutsche Fernstraßennetz verfügt über zahlreiche Brückenbauwerke. Seit deren Inbetriebnahme, die überwiegend im Zeitraum von 1965 bis 1985 erfolgte, sind **umfangreiche Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen** notwendig geworden.¹ Diese forciert das zuständige Ministerium, heute das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), seit 2015.²

Bereits seit der Wiedervereinigung strebt der Gesetzgeber mit Änderungen in den Fachplanungsgesetzen an, Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich rechtssicher zu beschleunigen.³ So beschloss der Gesetzgeber etwa im Jahr 2006 für bestimmte Infrastrukturvorhaben die **Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzugs**, um deren Zulassung erheblich zu beschleunigen. Seitdem enthält zudem § 50 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁴ die Vorgabe, dass das **Bundesverwaltungsgericht** im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten entscheidet, die bestimmte Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren betreffen, einschließlich Vorhaben aus dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG)^{5,6} Weitere Beschleunigungsgesetzgebung folgte.⁷

Es stellt sich die Frage, inwieweit weitere Änderungen im FStrG zu einer Beschleunigung notwendiger Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen an **Autobahnbrücken** sowie deren rechtssicheren Ausgestaltung beitragen könnten. Im Folgenden werden Änderungsvorschläge untersucht, die darauf abzielen, im Fachplanungsrecht (§§ 17 ff. FStrG), einschließlich der in § 17e Abs. 1 FStrG geregelten erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

-
- 1 Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Brücken an Bundesfernstraßen Bilanz und Ausblick, Stand: 10.2.2022, S. 3, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/bruecken-an-bundesfernstrassen-bilanz-und-ausblick.pdf?__blob=publicationFile.
 - 2 Brückenmodernisierungsprogramm, hierauf aufbauend das Sonderprogramm „Brücken-Link“, vgl. Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Brückenmodernisierung, ein Beitrag zu einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/brueckenmodernisierung.html>.
 - 3 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Die Fehmarnbeltquerung im Verkehrsplanungsbeschleunigungsgesetz, WD 5 - 3000 - 152/18 vom 28.11.2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/581736/f8510411e13f76279d4b4baa9dab2448/wd-5-152-18-pdf-data.pdf>; vgl. zur Beschleunigungsdiskussion auch *Marchall*, FStrG – Bundesfernstraßengesetz, 2012, Vorbemerkung zu §§ 16 ff. Rn. 58 ff.
 - 4 Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8.10.2021 (BGBl. I S. 4650), <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>.
 - 5 Bundesfernstraßengesetz vom 28.6.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 10.09.2021 (BGBl. I S. 4147), <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html>.
 - 6 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9.12.2006 (BGBl. I S. 2833).
 - 7 Vgl. zu Beschleunigungsgesetzen betreffende Planungs- und Genehmigungsverfahren unter Federführung des BMDV in der 19. Legislaturperiode (2017 - 2021) <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Planungsbeschleunigung/planungsbeschleunigung.html>; allgemein zur Entwicklung der Planfeststellung *Springe* in Kodal, StraßenR – HdB, 8. Aufl. 2021, Kap. 35 Rn. 4ff.

Dieser Sachstand konzentriert sich auf die **Aspekte des Fernstraßenrechts**. Soweit andere Rechtsgebiete im Planungsverfahren eine Rolle spielen kann darauf hier nicht eingegangen werden. Auch eine umfassende verfassungsrechtliche Prüfung und Einzelfragen des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sind nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

2. Feststellungserfordernis nach Fachplanungsrecht

2.1. Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage für bauliche Vorhaben an Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten)⁸ sind **§§ 17 ff. FStrG**. Zudem findet das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)⁹ Anwendung, soweit das Fachplanungsrecht nicht Abweichendes regelt. Auch Ausnahmen sind zu beachten.¹⁰ Das Verfahren wird durch Planfeststellungsbeschluss oder Plangenehmigung abgeschlossen.¹¹

Ziel des Planfeststellungsverfahrens ist die umfassende Klärung der durch das Vorhaben berührten öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und anderen Behörden sowie Betroffenen.¹² Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich (§ 17c FStrG i.V.m. § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2). In besonderen Fällen kann statt des Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden.¹³

Das Planerfordernis ergibt sich aus **§ 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 FStrG**. Die Vorschrift lautet:

8 Legaldefinition in § 1 Abs. 2 FStrG.

9 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154).

10 Siehe hierzu z.B. Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 2019), Verkehrsblatt - Dokument Nr. B 5001, Kapitel I 3 mit weiteren Hinweisen, abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/planfeststellungsrichtlinien.html>.

11 Allgemein zum Ablauf von Planfeststellungsverfahren s. z.B. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/fehmarbelt/planfeststellungsverfahren_guterklaert.html.

12 Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz (Planfeststellungsrichtlinien 2019), Verkehrsblatt - Dokument Nr. B 5001, Kapitel I 2 mit einer Listung der regelmäßig zu prüfenden Fragen. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/planfeststellungsrichtlinien.html>.

13 S. *Springe* in Kodal, StraßenR – HdB, 8. Aufl. 2021, Kap. I Rn. 5.

„(1) Bundesfernstraßen dürfen nur **gebaut oder geändert** werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Eine Änderung liegt vor, wenn eine Bundesfernstraße

1. um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert wird oder
2. in sonstiger Weise **erheblich baulich umgestaltet** ¹⁴ wird.“

In diesem Sinn sind unter dem **Bau** von Bundesfernstraßen neben Maßnahmen zur erstmaligen Schaffung von (neuen) Bundesfernstraßen auch Neuerungen im verkehrsfunktionellen Sinn zu verstehen. Tritt also eine neue Verkehrsfunktion hinzu, handelt es sich um den Bau und nicht nur die Änderung einer bestehenden Straße.¹⁵

Unter **Änderung** ist jede Veränderung einer bereits bestehenden Straße zu verstehen.¹⁶ Eine Definition des Begriffs der Änderung wurde mit dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich¹⁷ erstmalig in § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG aufgenommen. Die Einführung der Begrifflichkeit zielt darauf, Baumaßnahmen als Unterhaltungsmaßnahmen, also ohne Planfeststellungsverfahren, durchführen zu können. Hierfür wurde der Begriff der „Änderung“ restriktiver gefasst als zuvor.¹⁸

Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind dagegen keine Änderungen und unterfallen nicht dem fernstraßenrechtlichen Planfeststellungserfordernis.¹⁹ Daher ist die Abgrenzung zur Änderung von besonderer Bedeutung.

Zur Vereinfachung und Beschleunigung des **Wiederaufbaus der Bundesfernstraßen nach Naturkatastrophen**, insbesondere Hochwasserereignissen, führte der Gesetzgeber durch das Aufbauhilfegesetz 2021 in § 17 Abs. 1 FStrG einen neuen Satz 3 ein. In den dort genannten nicht abschließenden (Beispiels-) Fällen, ist von keiner erheblichen baulichen Umgestaltung einer Straße auszugehen. Folglich entfallen die Verpflichtung zur Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens.²⁰ § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG lautet:

14 Hervorhebung durch Verfasser des Sachstands.

15 *Springe* in Kodal, StraßenR – HdB, 8. Aufl. 2021, Kap. 35 Rn. 42.

16 *Marschall*, FStrG – Bundesfernstraßengesetz, 2012, § 19 Rn. 8.

17 Gesetz vom 3.3.2020 (BGBl. 2020 I 433 ff.).

18 *Springe* in Kodal, StraßenR – HdB, 8. Aufl. 2021, Kap. 35 Rn. 20, 43.

19 *Pokorni* in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 7f, Rn 14. Siehe hierzu auch Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick, 10. März 2022, Kapitel 8, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/bruecken-an-bundesfernstrassen-bilanz-und-ausblick.pdf?__blob=publicationFile.

20 Vgl. *Pokorni* in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 14a.

„Eine Änderung im Sinne von Satz 2 liegt insbesondere nicht vor, wenn sie im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe erforderlich ist, um die Bundesfernstraße vor Naturereignissen zu schützen, und in einem räumlich begrenzten Korridor entlang des Trassenverlaufs erfolgt.“

Neben dem Planfeststellungserfordernis kann für eine Maßnahme eine **Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)²¹ bestehen, die auch unionsrechtlich vorgegeben ist.²²

2.2. Brückenbauten an Bundesautobahnen

Bundesfernstraßen gliedern sich gemäß § 1 Abs. 2 FStrG in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten. Zu den Bundesfernstraßen gehört der Straßenkörper, wozu explizit auch **Brücken** zählen (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG).

Planfeststellungspflichtig sind somit gemäß § 17 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG der **Bau** und die **Änderung von Brückenbauten an Autobahnen**. Ob Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen von Brückenbauten als Bau oder Änderung im Sinn von § 17 Abs. 1 FStrG zu bewerten sind, bestimmt sich nach den bereits dargestellten Grundsätzen (siehe unter 2.1.). Die **Abgrenzung** zwischen planfeststellungspflichtigen Änderungen und genehmigungsfreien Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen ist von einer kasuistischen Rechtsprechung geprägt und mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet.²³

Unterschieden werden in der Literatur generell **drei Fallgruppen**: der Ersatzneubau ohne Ausbau, der Ersatzneubau mit Ausbau und das Bestandsbauwerk mit parallel verlaufendem Neubauwerk.²⁴

21 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10.9.2021 (BGBl. I S. 4147), <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/>.

22 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0092>.

23 Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung, Reformvorschläge, Stand März 2017, initiiert vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (heute Bundesministerium für Digitales und Verkehr), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht-736128>, S. 29; vgl. Pokorni in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 9 ff., Spieth/Hantelmann/Stadermann, Die Beschleunigung der Genehmigung von Verkehrsprojekten am Beispiel des Ersatzneubaus von Autobahnbrücken, IR 2017, 98, 100. Der Aufsatz beruht auf einem Gutachten der Autoren für Freshfields Bruckhaus Deringer, Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten Eine Untersuchung am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und im Schienenverkehr, Gutachten im Auftrag des Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbandes der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister e.V. (Agv MoVe), des Bundesverbandes Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs), des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB) und Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V., 2017, https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user_upload/PDF_Allgemein/Verbaende_Gutachten_Planungsbeschleunigung.pdf

24 Vgl. z.B. Spieth/Hantelmann/Stadermann, IR 2017, 98, 100.

Führt der Ersatzneubau nicht zu einer Kapazitätserweiterung, erfolgt also insbesondere keine Fahrbahnerweiterung, handelt es sich regelmäßig nicht um eine Änderung im Sinn von § 17 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FStrG. Dies hat der Gesetzgeber bei der Einführung der Definition der Änderung in § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG für **erhaltungsbedingte Erneuerungen bestehender Brückenbauwerke** in seiner Gesetzesbegründung klargestellt:

„Was unter einer Änderung zu verstehen ist, wurde bisher nicht gesetzlich definiert, was dazu geführt hat, dass dieser Begriff teilweise sehr weit ausgelegt worden ist. Auch geringere bautechnische Änderungen sollten erfasst sein. Das Erfordernis eines Planfeststellungsverfahrens besteht bei unwesentlichen baulichen Umgestaltungen einer Bundesfernstraße indessen nicht. [...] Insbesondere die nur unwesentliche oder nur temporäre Verlegung einer Bundesfernstraße ohne Kapazitätserweiterung **z. B. im Rahmen einer erhaltungsbedingten Erneuerung (Ersatzneubauten) bestehender Brückenbauwerke** sind danach nicht als Änderung im Sinne von Satz 1 zu qualifizieren. Da diese Baumaßnahmen regelmäßig – ohne die Leistungsfähigkeit der Straße und die Verkehrsmengen zu erhöhen – nur auf eine Substanzerhaltung und eventuelle Anpassung an aktualisierte Regelquerschnitte sowie auf sonstige konstruktive Verbesserungen zielen, ist es gerechtfertigt, sie keinem umfassenden erneuten Genehmigungsverfahren zu unterwerfen und als Unterhaltung zu qualifizieren.“²⁵

Der Parlamentarische Staatssekretär bei BMDV Oliver Luksic fasste die Rechtslage wie folgt zusammen:

“Bereits nach geltender Rechtslage kann der Ersatz einer abgängigen Autobahnbrücke an Ort und Stelle genehmigungsfrei und auch ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen. Maßgebend sind die Umstände des Einzelfalls.“²⁶

Auch bei einem **Ersatzneubau mit Ausbau** und bei einem **Bestandsbauwerk mit parallel verlaufendem Neubauwerk** sind nach geltendem Recht für jeden Einzelfall die dargestellten Kriterien zur Abgrenzung anzuwenden.²⁷

25 BT-Drs. 19/15626, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2.12.2019, Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, S. 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/156/1915626.pdf> (Hervorhebung nur hier). Der Gesetzentwurf blieb diesbezüglich in der Ausschussberatung unverändert, siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/19/169/1916907.pdf>. Siehe zur praktischen Anwendung auch Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Brücken an Bundesfernstraßen, Bilanz und Ausblick, 10. März 2022, Kapitel 8, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/bruecken-an-bundesfernstrassen-bilanz-und-ausblick.pdf?__blob=publicationFile.

26 Antwort auf die Fragen des Abgeordneten Florian Müller vom 23.12.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/003/2000311.pdf>, Fragen 79 und 80.

27 Siehe hierzu im Einzelnen z.B. Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung, Reformvorschläge, Stand März 2017, initiiert vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (heute Bundesministerium für Digitales und Verkehr), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht-736123>, S. 29; Freshfields Bruckhaus Deringer (2017), https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user_upload/PDF_Allgemein/Verbaende_Gutachten_Planungsbeschleunigung.pdf; vgl. auch den darauf beruhenden Aufsatz von Spieth/Hantelmann/Stadermann, IR 2017, 98, 100.

Wollte man Brückensanierungsmaßnahmen generell und auch für die zuletzt genannten Fallgruppen vom Planfeststellungsverfahren freistellen, müssten dennoch die sonst im Planfeststellungsverfahren berücksichtigten Belange und einschlägige gesetzliche Regelungen beachtet werden (hierzu sogleich).²⁸

2.3. Rechtliche Schranken

Gesetzesänderungen zur Herausnahme von Brückensanierungsmaßnahmen vom Planfeststellungserfordernis müssen höherrangiges Recht beachten. Neben Verfassungsrecht muss der nationale Gesetzgeber insbesondere die **UVP-Richtlinie**²⁹ als **Leitplanke** berücksichtigen.³⁰ Eine eingehende europarechtliche Prüfung kann hier nicht erfolgen. Allerdings ist darauf hin zu weisen, dass die Rechtsprechung des EuGH zur UVP-Richtlinie den Begriff des „Baus“ anders fasst als das FStrG, woraus weiterreichende Verpflichtungen zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung resultieren können.³¹

In der Literatur wird diskutiert, einzelne notwendige Brückenbaumaßnahmen als Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen in einer Anlage zu § 17 Abs. 1 FStrG aufzunehmen und damit klarzustellen, dass diese Vorhaben keinem Planfeststellungserfordernis unterliegen. Auch die Autoren dieses Vorschlags stellen aber klar, dass vor der Einordnung in eine solche Anlage überprüft werden müsste, ob diese Vorhaben auch mit Blick auf die UVP-RL ohne Planfeststellungsverfahren im Wege der Instandhaltung und Unterhaltung durchgeführt werden könnten.³²

3. Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

3.1. Rechtliche Grundlagen

§ 17e Abs. 1 FStrG in Verbindung mit § 50 Abs. 1 Nr. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)³³ sieht für bestimmte in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG bezeichnete Vorhaben die **erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts** vor. Ausschließlich für die dort bezeichneten

28 Eine solche generelle Regelung wäre auch zu unterscheiden von einer Legalplanung wie im Falle der Südumfahrung Stendal; siehe hierzu https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1996/07/fs19960717_2bvf000293.html.

29 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32011L0092>.

30 *Pokorni* in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 20ff., 109 ff., *Spieth/Hantelmann/Stadermann*, IR 2017, 98, 99.

31 Siehe hierzu *Spieth/Hantelmann/Stadermann*, IR 2017, 98, 99 mwN. Für die Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung in Österreich wird auf folgende Pressemitteilung hingewiesen: <https://oekobuero.at/de/news/bvwg-unterwirft-ausbau-der-a22-der-uvp-pflicht/>.

32 *Spieth/Hantelmann/Stadermann*, IR 2017, 98, 100.

33 Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10.2021 (BGBl. I S. 4650), <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>.

Bundesfernstraßenvorhaben werden Planfeststellungsentscheidungen mit erst- und gleichzeitig letztinstanzlicher Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bestandskräftig. In allen anderen Fällen ist das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten betreffend Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen zuständig (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO). Hiergegen kann zweitinstanzlich das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden (§ 49 Nr. 1 VwGO). Zu den Bundesfernstraßen gehören zwar laut Einleitungssatz der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG auch die für den Betrieb von Bundesfernstraßen notwendigen Anlagen. Hierbei handelt es sich aber nicht um alle in § 1 Abs. 4 FStrG genannten Bestandteile der Straße.³⁴ Planfeststellungsentscheidungen betreffend Brückenbauten sind nach derzeitiger Rechtslage somit nicht von der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO umfasst.³⁵

3.2. Gesetzliche Schranken

Der verfassungsrechtliche Rahmen für eine erstinstanzliche **Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts** ergibt sich primär aus Art. 92, 95 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG. Gemäß Art. 95 Abs. 1 GG hat der Bund für die darin genannten Gerichtsbarkeiten „oberste Gerichtshöfe“ zu errichten. Das Bundesverwaltungsgericht hat insofern klargestellt, dass die obersten Gerichtshöfe zwar grundsätzlich als Rechtsmittelgerichte letzter Instanz errichtet werden müssten, dem Gesetzgeber es aber unbenommen sei – ausnahmsweise – aus sachlich einleuchtenden Gründen eine erstinstanzliche Zuständigkeit einzuräumen:

"Ein solcher sachlicher Grund, der die Zuständigkeitsregelung zugleich mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigt, kann z.B. vorliegen, wenn Verwaltungsakte bestimmter oberster Bundesbehörden oder Entscheidungen vergleichbarer Hoheitsträger angegriffen werden, die von überregionaler oder allgemeiner grundsätzlicher Bedeutung sind oder einer raschen endgültigen Klärung ihres Rechtsbestandes bedürfen. Einen solchen sachlichen Grund hat das Bundesverwaltungsgericht für die ihm zugewiesene erstinstanzliche Zuständigkeit gemäß § 5 Abs. 1 VerkPBG anerkannt, als nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit in den neuen Ländern ein dringender Bedarf an neuen oder auszubauenden Verkehrswegen bestand, eine funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit dort aber erst noch aufgebaut werden musste."³⁶

In quantitativer und qualitativer Hinsicht sind Zuweisungen erstinstanzlicher Zuständigkeiten dort Grenzen gesetzt, wo der **Ausnahmecharakter** verloren ginge und die eigentlichen Aufgaben der **Rechtsfortbildung und Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung** nicht mehr sachgerecht erfüllt werden könnten.³⁷ Stimmen in der Literatur mahnen daher an, dass das Bundesver-

34 Sauthoff in Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 7f.; vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 5.12.2016, 8 A 16.40019.

35 Spieth/Hantelmann/Stadermann, IR 2017, S. 98, 104.

36 BVerwG, Urteil vom 9.7.2008 – 9 A 14/07, juris, Rn. 31 mwN.

37 BVerwG, Urteil vom 9.7.2008 – 9 A 14/07, juris, Rn. 31.

waltungsgericht in Struktur und Arbeitsweise ein zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen dienendes Revisionsgericht sei und nicht durch die Zuweisung immer neuer erstinstanzlicher Zuständigkeiten mit der damit einhergehenden Tatsachenfeststellungsbewältigung überlastet werden sollte.³⁸

Die Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit für Brückenbaumaßnahmen auf das Bundesverwaltungsgericht setzte danach einerseits **sachlich einleuchtende Gründe** voraus.³⁹ Nicht ausgeschlossen scheint insofern, den beim sogenannten Brückengipfel festgestellten Modernisierungsbedarf an Brückenbauten anzuführen.⁴⁰ Zudem müsste der **Ausnahmecharakter** der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gewahrt bleiben.

Mit Blick auf die in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährte Rechtsschutzgarantie bestehen dagegen keine Bedenken wegen der **Verkürzung des Instanzenzugs**.⁴¹

* * *

38 Kritisch zur Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG *Schulz/Maierhöfer*, Beschleunigung von Infrastrukturprojekten, ZRP 2019, 54, 56; ähnlich *Rennert*, DVBl 2017, 857, 858.

39 Vgl. hierzu die grundsätzliche Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 079/15 vom 23. März 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/409142/941f36a94f068c47341b786c4b96b43f/wd-3-079-15-pdf-data.pdf>, die auch auf Mindestanforderungen der Rechtsprechung an die Normgestaltung hinweist.

40 Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Pressemitteilung vom 10.03.2022, 1. Brückengipfel: Bundesminister stellt Bilanz und Maßnahmen vor, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/009-wissing-brueckengipfel.html>.

41 BVerfG, Beschluss vom 7.7.1992 – 2 BvR 1631/90, juris, Rn. 36 mit weiteren Nachweisen; BVerwG, Urteil vom 22.1.2004 – 4 A 32/02, Rn. 21.