



Ausarbeitung

Bundesfernstraßen

Zuständigkeit für Planfeststellung und Plangenehmigung

Bundesfernstraßen

Zuständigkeit für Planfeststellung und Plangenehmigung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 023/23
Abschluss der Arbeit: 31.03.2023
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.	Fragestellung	4
2.	Artikel 90 Grundgesetz	4
3.	Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz	5
4.	Aufsicht des BMDV	6
4.1.	Über das FBA	6
4.2.	Über die obersten Straßenbaubehörden	6

1. Fragestellung

Diese Ausarbeitung befasst sich mit der Behördenzuständigkeit für die Planfeststellung und Plangenehmigung von Bundesfernstraßen.

2. Artikel 90 Grundgesetz

Bis zur Grundgesetzänderung 2017 waren sämtliche Bundesfernstraßen von den Ländern im Auftrag des Bundes zu verwalten. Zur Verwaltung der Bundesfernstraßen gehören auch Planfeststellung und Plangenehmigung.¹ Dementsprechend waren die zuständigen Landesstraßenbaubehörden der Länder für die Feststellung des Plans und die Erteilung der Plangenehmigung für den Bau und die Änderung der Bundesfernstraßen zuständig.

Mit der Neufassung von Art. 90 Grundgesetz (GG)² hat sich dies geändert. Seit 2017 lautet diese Vorschrift wie folgt:

„(1) Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.

(2) Die Verwaltung der **Bundesautobahnen** wird in **Bundesverwaltung** geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(3) Die **Länder** oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die **sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes**.

(4) Auf **Antrag eines Landes** kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in **Bundesverwaltung übernehmen**.“³

Bei den Bundesfernstraßen sind nunmehr nach Art. 90 GG die folgenden Konstellationen zu unterscheiden:

1 Gröpl in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 90 GG, Rn. 33.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

3 Hervorhebung durch Autor; zur Reform im Einzelnen vgl. z. B. Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Erster Teil, 1. Kapitel, Rn. 45 ff.

- Bundesverwaltung für Bundesautobahnen (Abs. 1): Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung führt der Bund die Verwaltungsaufgabe durch eigene Behörden aus.
- (Fortbestehende) Bundesauftragsverwaltung für die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (Abs. 2): Bei der Bundesauftragsverwaltung bleibt die Einrichtung der Behörden grundsätzlich Angelegenheit der Länder. Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Weitere Einzelheiten regelt Art. 85 GG.
- Übernahme von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs in Bundesverwaltung auf Antrag eines Landes (Abs. 3). Von dieser Übertragungsmöglichkeit haben Berlin, Bremen und Hamburg Gebrauch gemacht.⁴

3. Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz

Im Zuge der Übernahme der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung wurde das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) gegründet. Dieses hat zum 1. Januar 2021 im Geschäftsbereich des für Verkehr zuständigen Bundesministeriums seine Tätigkeit als Bundesoberbehörde aufgenommen (§ 1 Abs. 1 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz – FStrBAG).⁵

Das FBA ist Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsbehörde in Plangenehmigungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen oder Bundesstraßen in **Bundesverwaltung** (§ 2 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 und 3 FStrBAG). Wenn ein Land dies beantragt, kann jedoch eine nach Landesrecht zuständige Behörde diese Aufgaben übernehmen (§ 3 Abs. 3 FStrBAG). Von diesem Antragsrecht haben Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen Gebrauch gemacht.⁶ Die entsprechenden Befugnisse werden von diesen Bundesländern in Bundesauftragsverwaltung ausgeübt (vgl. Art. 143e Abs. 3 GG). Ansonsten bleibt das FBA im Rahmen der Bundesverwaltung für die anderen Verwaltungstätigkeiten zuständig. Nach § 3 Abs. 4 FStrBAG ist das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) berechtigt, diese Befugnisse der Länder (Anhörung, Planfeststellung und Plangenehmigung) zurückzuholen, „sofern es tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass ein Land seiner Aufgabe zur Schaffung von Baurecht nach den §§ 17 bis 17e des Bundesfernstraßengesetzes nicht nachkommt.“

Im Bereich der Bundesstraßen, die von den Ländern (weiterhin) vollständig in **Bundesauftragsverwaltung** geführt werden, bleibt die Zuständigkeit der betreffenden obersten Landesstraßenbaubehörde als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde bestehen (vgl. § 17b Abs. 1 Nr. 2 S. 1 Bundesfernstraßengesetz, FStrG).⁷

4 Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 20.

5 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrbag/FStrBAG.pdf>.

6 https://www.fba.bund.de/DE/Planfeststellung/planfeststellung_node.html.

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

Die **Infrastrukturgesellschaft** für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Autobahn GmbH⁸) stellt keine Pläne fest und erteilt auch keine Plangenehmigungen. Zu den vom BMDV auf die Gesellschaft übertragenen Aufgaben gehören Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesstraßen in Bundesverwaltung. Die Übertragung gilt gerade unbeschadet der Aufgaben, die dem FBA nach § 2 des FStrBAG obliegen.⁹

4. Aufsicht des BMDV

4.1. Über das FBA

Das FBA obliegt bei seinen Tätigkeiten aufgrund der Behördenhierarchie (Eingliederung in den Geschäftsbereich) dem Weisungsrecht des BMDV.¹⁰

4.2. Über die obersten Straßenbaubehörden

Das für Verkehr zuständige Bundesministerium empfiehlt den obersten Straßenbaubehörden der Länder die Einführung bestimmter Regelungen zum „Stand der Technik“. Bei diesen Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau (ARS) handelt es sich um „kooperatives Verwaltungshandeln“. Die Vorgaben des Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG (Kabinettsbeschluss, Zustimmung Bundesrat) sollen damit nicht gelten.¹¹ Ansonsten unterstehen die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde, d. h. dem für Verkehr zuständigen Bundesministerium. Der Bund muss den Ländern Kenntnis von seinen Weisungen und Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die Weisung darf nur im Innenverhältnis erfolgen. In die Wahrnehmungskompetenz des Landes im Außenverhältnis darf nicht eingegriffen werden.¹²

Das Fernstraßen-Bundesamt unterstützt das für Verkehr zuständige Bundesministerium bei der Wahrnehmung dieser Bundesaufsicht über die Landesbehörden (§ 2 Abs. 1 FStrBAG).

8 <https://www.autobahn.de/die-autobahn>.

9 § 1 Abs. 1 und 3 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG), <https://www.gesetze-im-internet.de/infrgg/InfrGG.pdf>.

10 Pokorni, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 17b FStrG, Rn. 18.

11 Vgl. dazu Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 50.

12 Vgl. dazu und zu weiteren Einzelheiten Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 49 ff.