



Sachstand

Zuständigkeiten beim Bau von Bundesfern- und Landesstraßen

Zuständigkeiten beim Bau von Bundesfern- und Landesstraßen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 071/23
Abschluss der Arbeit: 08.09.2023
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.	Bundesfernstraßen	4
2.1.	Definition	4
2.2.	Artikel 90 Grundgesetz	4
2.3.	Bundesverwaltung	5
2.3.1.	Autobahn GmbH	5
2.3.2.	Fernstraßenbundesamt	6
2.4.	Verwaltung durch die Länder im Auftrag des Bundes	7
2.4.1.	Geteilte Verantwortlichkeiten bei Wahrnehmung der Straßenbaulast	7
2.4.2.	Planfeststellung	8
3.	Landesstraßen	8

1. Fragestellung

Dieser Sachstand befasst sich mit den Zuständigkeiten für die Konzeption, Planung und Ausführung beim Bau von Bundesfern- und Landesstraßen.

2. Bundesfernstraßen

2.1. Definition

Allgemein sind **Bundesfernstraßen** öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz, FStrG¹).

Sie gliedern sich in **Bundesautobahnen** und die **sonstigen Bundesfernstraßen**, d. h. Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (§ 1 Abs. 2 FStrG). **Bundesautobahnen** sind Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Sie sollen getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr haben (§ 1 Abs. 3 FStrG).

2.2. Artikel 90 Grundgesetz

Bis zur Grundgesetzänderung 2017 waren **sämtliche Bundesfernstraßen** von den Ländern im Auftrag des Bundes zu verwalten.

Nach der Neufassung des Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz (GG)² ist die Verwaltung der **Bundesautobahnen** spätestens ab **1. Januar 2021** in mittelbarer und unmittelbarer **Bundesverwaltung** zu führen (Art. 143e Abs. 1 S. 1, Art. 90 Abs. 2 S. 1 GG). Zur Verwaltung gehören Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung.³

Die **sonstigen Bundesfernstraßen** unterfallen auch nach diesem Datum weiterhin der **Länderverwaltung im Auftrag des Bundes** (Art. 90 Abs. 3 GG). Auf Antrag eines Landes bis zum 31. Dezember 2018 konnte der Bund jedoch nach Art. 90 Abs. 4 GG zum 1. Januar 2021 die sonstigen Bundesfernstraßen, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen (Art. 143e Abs. 2 GG). Von dieser Übertragung der Zuständigkeit haben die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg Gebrauch gemacht.⁴ Damit stehen die „sonstigen“ Bundesfernstraßen (nur) in 13 Ländern weiterhin in Auftragsverwaltung.

Der im Zuge der Autobahnreform neu gefasste Art. 90 Grundgesetz (GG) lautet wie folgt:

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

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

3 Bundestags-Drucksache 18/11131 vom 13. Februar 2017, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811131.pdf>, S. 15.

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

„(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**.⁵

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

- **Bundesverwaltung für Bundesautobahnen** (Abs. 1): Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung führt der Bund die Verwaltungsaufgabe durch eigene Behörden aus.
- **(Fortbestehende) Bundesauftragsverwaltung** für die **sonstigen Bundesfernstraßen** (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 Bundesfernstraßen in **Bundesverwaltung auf Antrag** eines Landes (Abs. 3). Dies betrifft **Berlin, Bremen und Hamburg** (siehe oben).⁶

2.3. Bundesverwaltung

2.3.1. Autobahn GmbH

Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen (Art. 90 Abs. 2 S. 2 GG). Im Zuge der Autobahnreform wurde am 13. September 2018 die privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesstraßen ge-

5 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>, Hervorhebung durch Verf. dieses Sachstands; zur Reform im Einzelnen vgl. z. B. Herber in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Erster Teil, 1. Kapitel, Rn. 45 ff.

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

gründet. Seit dem 17. Januar 2019 firmiert sie unter dem Namen „**Die Autobahn GmbH des Bundes**“.⁷ Nach § 1 Abs. 1 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG)⁸ überträgt das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, zur Ausführung auf eine Gesellschaft privaten Rechts. Zum 1. Januar 2021 hat das BMDV die Autobahn GmbH des Bundes im Wege einer Rechtsverordnung aufgrund von § 6 InfrGG entsprechend **beliehen**.⁹

2.3.2. Fernstraßenbundesamt

Mit der Reform wurde auch das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) gegründet. Zum 1. Januar 2021 hat es im Geschäftsbereich des BMDV seine Tätigkeit als Bundesoberbehörde aufgenommen (§ 1 Abs. 1 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz – FStrBAG).¹⁰

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.¹¹ 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 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.“ Das FBA obliegt bei seinen Tätigkeiten aufgrund der Behördenhierarchie (Eingliederung in den Geschäftsbereich) dem Weisungsrecht des BMDV.¹²

7 Bericht des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni 2020 (Gz.: V 5 – 2018 – 1129), S. 6, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2020/verschmelzung-der-deutsche-einheit-fernstrassenplanungs-und-bau-gmbh-auf-die-autobahn-gmbh-des-bundes-pdf>.

8 <https://www.gesetze-im-internet.de/infrgg/InfrGG.pdf>.

9 Verordnung über die Beleihung der Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes (InfrGG-Beleihungsverordnung – InfrGGVB), <https://www.gesetze-im-internet.de/infrggvb/InfrGGVB.pdf>.

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

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

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

2.4. Verwaltung durch die Länder im Auftrag des Bundes

2.4.1. Geteilte Verantwortlichkeiten bei Wahrnehmung der Straßenbaulast

Im Rahmen der Auftragsverwaltung (der sonstigen Bundesfernstraßen) nehmen die Länder die Straßenbaulast im Auftrag des Bundes wahr. Inhaltlich umfasst die Straßenbaulast die Gesamtheit der mit dem **Bau** und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben.¹³ Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau ergeben sich u. a. aus dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)¹⁴. So wird nach § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG das Netz der Bundesfernstraßen nach dem **Bedarfsplan** für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist. Nach § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG ist die Feststellung des Bedarfs durch den **Bundesgesetzgeber** für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Die Planungsbehörde ist daran gehindert, den Verkehrsbedarf im Rahmen ihrer Abwägung (Abwägungsgebot) zu verneinen.¹⁵

Bei der Wahrnehmung der Straßenbaulast ist wie folgt zu differenzieren:

- Die Länder nehmen stets die **externe Straßenbaulast** wahr. Damit ist die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen gemeint. Die **Sachkompetenz**, d. h. die (interne) **Sachbeurteilung und Sachentscheidung**, liegt nur im Ausgangspunkt beim Land. Der Bund darf sie – insbesondere durch Ausübung seines Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 – an sich ziehen („Zugriffsrecht“).
- Den Bund trifft im Innenverhältnis zu den Ländern die Finanzierungslast für den Bau, die Unterhaltung und die sonstigen Maßnahmen hinsichtlich der Bundesstraßen (**finanzielle Straßenbaulast**).¹⁶

Das BMDV 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.¹⁷ Ansonsten unterstehen die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde, d. h. dem BMDV. 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.¹⁸

13 Gröpl, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 90 Rn. 98.

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

15 Sauthoff, ZUR 2006, 15 (17); Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Auflage 2015, Rn. 3691 ff.

16 Gröpl, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 90 Rn. 98.

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

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

Das FBA unterstützt das BMDV bei der Wahrnehmung dieser Bundesaufsicht über die Landesbehörden (§ 2 Abs. 1 FStrBAG).

2.4.2. Planfeststellung

Den obersten Landesstraßenbaubehörden obliegt auch nach der Reform weiterhin die Zuständigkeit als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde (vgl. § 17b Abs. 1 Nr. 2 S. 1 FStrG).¹⁹

3. Landesstraßen

Für die Konzeption, Planung, Bau, Änderung und Instandhaltung von Landesstraßen, sind – mangels Bundeszuständigkeit – die Länder zuständig (Art. 30, 70, 83 GG). Ihnen obliegt die Straßenbaulast.

Der Landesgesetzgeber legt den Bedarf für den Ausbau der Landesstraßen fest.²⁰ Die Länder können die Verwaltung der Landesstraßen landeseigenen Behörden, anderen Körperschaften oder Anstalten übertragen.²¹ Die Straßengesetze der Länder enthalten die entsprechenden Bestimmungen. Das Straßengesetz für Württemberg beispielsweise regelt die Baulast für die unterschiedlichen Kategorien von Straßen wie folgt:²²

- Landesstraßen: Träger der Straßenbaulast ist das Land;
- Kreisstraßen: Träger der Straßenbaulast sind die Landkreise und die Stadtkreise;
- Gemeindestraßen: Träger der Straßenbaulast sind die Gemeinden.

Das Landesgesetz regelt des Weiteren die Befugnisse der Straßenaufsichtsbehörden (Rechtsaufsicht oder umfängliches Weisungsrecht) und der Straßenbaubehörden. Zudem bestimmt es die Planfeststellungsbehörde.²³

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

20 Vgl. z. B. Landesstraßenbedarfsplangesetz Brandenburg, <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212567>, sowie die Anlage, <https://bravors.brandenburg.de/sixcms/media.php/68/Anlage%20-%20Landesstra%C3%9Fenbedarfsplangesetz.pdf>.

21 Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kapitel 1, Rn. 188.

22 § 43 ff. Straßengesetz für Baden-Württemberg, https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/j2o/page/bsbawueprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/StrG_BW_1992.pdf.

23 § 37 und §§ 43 ff. Straßengesetz für Baden-Württemberg, https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/j2o/page/bsbawueprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/StrG_BW_1992.pdf.