

Die Fernstraßenverwaltung des Bundes – Bericht über das 68. Forschungsseminar des Arbeitskreises Straßen- und Straßenplanungsrecht am 11. und 12.09.2023

von Prof. Dr. Dana-Sophia Valentiner, Rostock*

Die Beratungen des 68. Forschungsseminars zum Straßen- und Straßenplanungsrecht standen im September 2023 erneut im Zeichen der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung. Fünf Jahre nach der Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes mit Hauptsitz in Leipzig kamen Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Justiz, Anwaltschaft und Verwaltung hier im Bundesverwaltungsgericht zusammen, um die Reform zu diskutieren und Bilanz zum Erreichen der Reformziele zu zie-

hen. Prof. Dr. Dr. *Wolfgang Durner* LL.M., Universität Bonn, leitete das Treffen – nach nunmehr 17 Jahren – zum vorerst letzten Mal als Vorsitzender des Arbeitskreises und übergab den Staffelstab an Prof. Dr. *Ulrich Stelkens*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

* Zur Tagung des Vorjahres siehe den Bericht von A. von Weschpfennig, DVBI 2023, 76 ff.

I. Die Reform der Fernstraßenverwaltung in der Praxis

Der erste Veranstaltungstag war dem Schwerpunktthema der Fernstraßenreform gewidmet. Die Mammut-Reform des Straßenwesens legte die Verwaltung der Bundesautobahnen in die Zuständigkeit des Bundes, um durch die Zentralisierung die Planung zu beschleunigen sowie bundesweit einheitliche Qualitätsstandards und Kosteneffizienzsteigerungen zu erwirken. Im Wege der Organisationsprivatisierung betraute der Bund die 2018 gegründete *Die Autobahn GmbH des Bundes* mit der Planung, dem Bau und der Instandhaltung sowie dem Betrieb und der Finanzierung der Bundesautobahnen. Als Aufsichts-, Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörde wurde zum 01.10.2018 das Fernstraßen-Bundesamt im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums für Digitales und Verkehr errichtet. Zum 01.01.2021 nahmen Fernstraßen-Bundesamt und Autobahn GmbH die Arbeit auf.

Eine vollständige Zentralisierung der Verwaltung der Bundesautobahnen wurde mit der Reform allerdings nicht realisiert, die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg machten von der Möglichkeit gem. § 2 Abs. 3 FStrBAG Gebrauch und behielten die Zuständigkeit für die Aufgaben der Anhörung, Planfeststellung und Genehmigung der im Land gelegenen Bundesautobahnen. Für die Verwaltung der Bundesstraßen blieb es ohnehin bei der Auftragsverwaltung durch die Länder, sofern diese nicht die Übernahme in die Bundesverwaltung beantragten. Davon machten die drei Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen Gebrauch. Die unvollkommene Entflechtung der Zuständigkeiten und das Agieren neuer Player auf Bundesebene bieten – so zeigten die Beratungen – durchaus Potential für Reibungen und sie werfen zudem, auch im Zuge des Personalaufwuchses auf Bundesebene, zahlreiche Fragen der Organisation und Kooperation auf.

II. Die Reform aus Sicht des Fernstraßen-Bundesamtes

In seiner Begrüßung stellte PräsBVerwG Prof. Dr. *Andreas Korbmayer* die Bedeutung der Straße als wichtigstem Verkehrsträger heraus und konstatierte, dass die Fernstraßenreform längst nicht abgeschlossen sei. Er forderte sogleich mit einem Augenzwinkern die Präsidentin des Fernstraßen-Bundesamtes *Doris Drescher* mit einer Erinnerung an ihre anlässlich des 65. Forschungsseminars – damals freilich noch als Landesvertreterin – geäußerte Skepsis über den möglichen Effektivitätsgewinn durch die Überleitung des Personals aus den Landesstraßenbehörden auf das Fernstraßen-Bundesamt zu einer Stellungnahme heraus.¹ *Drescher* berichtete von einem erfolgreichen Betriebsstart des Fernstraßen-Bundesamtes im Jahr 2021, auch wenn der Personalaufbau noch nicht abgeschlossen sei. Erste Erfolge der Vereinheitlichung vormalig unterschiedlich gehandhabter Kriterien in der Anwendungspraxis seien zu verzeichnen, z.B. bei der Beurteilung anbaurechtlicher Fragestellungen. Zur mit der Reform beabsichtigten Planungs- und Verfahrensbeschleunigung ließe sich noch wenig sagen, weil bereits laufende Verfahren auf Landesebene fortgeführt werden und das Fernstraßen-Bundesamt bisher erst wenige Anträge in Bearbeitung habe. Zudem beschränke das Opt-Out der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg die Möglichkeiten einheitlicher und effizienter Vorhabenplanung. Insgesamt sei eine weitere Schärfung

von Zuständigkeiten und Kompetenzen wünschenswert, die nicht nur das Verhältnis zu den Landesbehörden, sondern auch das – in der Diskussion als »Dreieck des Schreckens« bezeichnete – Verhältnis zwischen Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Fernstraßen-Bundesamt und Autobahn GmbH betreffe. Unklar bliebe, so Prof. Dr. *Georg Hermes*, Goethe-Universität Frankfurt, wie sich die Rolle des Bundes als Gesellschafter der Autobahn GmbH in die Konzeption der – im Vergleich zur Bahn deutlich stärker ausgeprägten – Aufsicht einpasse. Fragen nach der Reichweite der Beleihung der Autobahn GmbH und der Abgrenzung hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Aufgaben sowie damit einhergehender Vorlagepflichten seien in der Praxis sehr präsent, bestätigte Dr. *Ruth Hadamek* von der Autobahn GmbH. Um das mit der Reform verfolgte Beschleunigungsziel zu erreichen, sprach sich *Stelkens* für eine stärkere Verzahnung von Planung und Vergabeverfahren aus, die – so *Drescher* – bei der Autobahn GmbH zu realisieren wäre.

Drescher hob in ihrem Beitrag auch die Arbeit der Behörde im Bereich der Digitalisierung hervor. So ermöglicht eine Antrags- und Beteiligungsplattform seit Februar 2023 die digitale Antragstellung durch die Vorhabenträgerin, perspektivisch sei eine KI-unterstützte Einwendungsbearbeitung (z.B. zum Erkennen inhaltsgleicher Einwendungen) geplant. Auch sollen digitale Zwillinge der Bundesautobahnen erstellt werden, die als virtuelle Abbilder der Straßen u.a. für Simulationen im Rahmen von Planungsprozessen genutzt werden können.

III. Die Reform aus Sicht der Länder

Ein Zusammenwirken auf Augenhöhe, unkomplizierte Kooperationen zwischen Bund und Ländern – dafür plädierte Dr. *René Firgt*, Leiter des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr MV, Rostock, in seinem Vortrag. Er warf insbesondere die Frage auf, ob die Fernstraßenverwaltung durch den Bund gegenüber der vorherigen Verwaltung der Länder tatsächlich Vorteile mit sich gebracht hätte. *Firgt* hob den Beitrag der Länder zum Gelingen der Fernstraßenreform hervor und beklagte zugleich eine Entfremdung zwischen Land und Bund, insbesondere zur Autobahn GmbH. Nicht selten entstehe der Eindruck, die Autobahn GmbH gebe den Takt vor, die Länder hätten zu parieren. Die Distanz zwischen Bund und Ländern führte er auch auf das Schreckgespenst der verbotenen Mischverwaltung zurück. In der Sorge vor dem Bundesrechnungshof könnten sich Formen der freiwilligen Kooperation und der nicht-förmlichen Koordinierung zwischen Bund und Ländern kaum herausbilden. Er trat für kooperative Lösungen ein, z.B. einen effizienten Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern bei Auseinanderfallen von Unterhaltungs- und Baulast. Potentiale für Kooperationen bestünden auch durch Initiativen zur Digitalisierung des Straßenwesens. Wünschenswert seien zudem regionale Lösungen sowie das Zusammenwirken der Niederlassungen der Autobahn GmbH mit den Landesbehörden vor Ort. Insgesamt müsse die Auftragsverwaltung als solche vollständig neu gedacht und insbesondere die Kostenverteilung intensiv diskutiert werden.

¹ Vgl. die Dokumentation bei B. Stürer, DVBl 2019, 1452 (1453).

In der Diskussion warf Prof. Dr. *Michael Sauthoff*, Universität Greifswald, die Frage auf, ob das Auseinanderfallen von Zuständigkeiten nicht ein altbekanntes Problem sei (das z.B. bei Auseinanderfallen der Unterhaltungs- und Straßenbaulast bei Brücken bestehe), und weniger mit den neuen Akteuren zusammenhänge. Er regte an, vertragliche Lösungen mit den Kreisen zu suchen. *Durner* erinnerte daran, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verbot der Mischverwaltung kleinteilige Durchbrechungen durchaus zulasse. *Stelkens* schlug vor, Best Practices für bereits gelebte Formen der Kooperation in anderen Infrastrukturzusammenhängen, etwa im Bereich der Eisenbahnkreuzungen oder der alten Bundespost, zu suchen. Weiter regte er an, die Möglichkeiten der Amtshilfe i.S.d. Art. 35 GG weiter auszuloten.

In der Diskussion bestätigte sich zudem, dass vor allem im Bereich der Digitalisierung Potential für Austausch und Kooperation zwischen dem Fernstraßen-Bundesamt und den Landesbehörden weiter ausgeschöpft werden könnte: So arbeiten einige Bundesländer, dies berichtete *Firgt* für Mecklenburg-Vorpommern, ebenfalls an der Erstellung digitaler Zwillinge und weiterer digitaler Infrastrukturen. Hier gelte es, frühzeitig die Weichen zu stellen, um die Kompatibilität zwischen unterschiedlichen Systemen zu gewährleisten. Auch böte es sich an, so *Stelkens*, die digitalen Infrastrukturen des Bundes den Ländern zur Verfügung zu stellen.

IV. Die Reform aus Sicht der Rechtsprechung

RiBVerwG *Martin Steinkühler* nahm sich anschließend der Reform aus Sicht der Rechtsprechung an. Er stellte seinem Bericht voran, dass das Bundesverwaltungsgericht noch keine direkten Erfahrungen mit der Reform gesammelt habe, insbesondere weil die begonnenen Planfeststellungsverfahren aufgrund der Übergangsregelung bei den Ländern fortgeführt werden. Es zeichne sich aber bereits ab, dass in prozessualer Hinsicht künftig statt vieler Verfahrensbeteiligter eine Konzentration auf wenige stattfinden werde. Die Autobahn GmbH sei bereits in einigen laufenden Verfahren beteiligt, äußere sich knapp und schließe sich im Wesentlichen den Planfeststellungsbehörden an. In künftigen Verfahren werde interessant sein zu beobachten, ob die Autobahn GmbH neben dem Fernstraßen-Bundesamt Stellung nehmen werde. Eine Frage, mit der sich das Gericht bereits näher beschäftigt habe, sei jene der Beiladung der Autobahn GmbH in den Verfahren betreffend die Planfeststellung. Nachdem das Gericht zunächst die Beiladung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Autobahn GmbH, als erforderlich angesehen hatte,² gab es diese Sichtweise wieder auf und nimmt nunmehr die notwendige Beiladung der Autobahn GmbH selbst an, weil der Eingriff in das durch die Planfeststellung verliehene Baurecht unmittelbar nur die Autobahn GmbH des Bundes, nicht aber die Bundesrepublik, betreffe.³ Beizuladen sei die Zentrale der Autobahn GmbH, nicht die Niederlassung.

Seinen Vortrag nutzte *Steinkühler*, um auf die Herausforderungen immer komplexerer Fragen und Vorträge in den Verfahren zur Planfeststellung für die Rechtsprechung hinzuweisen. Modelle und Berechnungen würden teilweise ohne hinreichende Erläuterungen der maßgeblichen Konzepte und Methoden vorgetragen, was dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung entgegenstehe.

Einer Beschleunigung zuträglich sein könnte hingegen eine weitere Standardisierung von Verfahren bei den Verfahrensbeteiligten, z.B. zum Aufbau von Planfeststellungsbeschlüssen. Auch seien die Potentiale der Vollzugskontrolle bzw. Evaluation einzelner Vorhaben noch nicht ausgeschöpft: Die Prozesse lebten von der Arbeit mit Prognosen, wobei auch der Blick auf bereits realisierte Vorhaben erkenntnisreich sein könnte und möglicherweise sogar geeignet sei, Konfliktpotentiale und verbandsseitige Einwände zu reduzieren. In der Diskussion erfuhren diese Ausführungen breite Zustimmung.

V. Erfahrungen des Bundes mit der Zentralisierung von Infrastrukturverwaltungen am Beispiel des Netzausbaus

Dr. *Julian Seibert*, Bundesnetzagentur, beleuchtete in seinem Vortrag die Erfahrungen mit der Zentralisierung im Bereich des Netzausbaus. Eine gemeinsame Herausforderung liege in der Überwindung der langen Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Für den Netzausbau resultiere diese aus dem kompliziert ausgestalteten Verfahren in §§ 12a ff. EnWG, das verschiedene Verfahrensschritte zur Bedarfsermittlung von der Erstellung eines Szenariorahmens über den Netzentwicklungsplan bis zum Bundesbedarfsplan vorsieht. Das Genehmigungsverfahren nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) erfolge regelmäßig zweistufig (Bundesfachplanung und Planfeststellung), erfordere vielfältige Beteiligungen und verursache neben einem hohen planerischen und genehmigungsrechtlichen Aufwand auch einen hohen Kosten-, Personal- und Zeiteinsatz. Auch gesetzliche Reformen führten zu Verzögerungen, wie sich am Beispiel des HGÜ-Vorhabens SuedLink zeige. Hier führte die Reform zum Erdkabelvorrang zu enormen Verzögerungen, weil u.a. die Verlegung des Kabels unter einem Berg durch ein aktives Bergsalzwerk komplexe rechtliche und technische Fragen aufwarf.

Zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich der Höchstspannungs-Gleichstrom-Übertragung (HGÜ) und für länderübergreifende landseitige Teile einer Offshore-Anbindungsleitung beitragen sollen das Bündelungsgebot (§ 12b Abs. 3a EnWG) und die kürzlich eingeführte, die Bundesfachplanung weitgehend ersetzende Präferenzraumermittlung (§ 12c Abs. 2a EnWG), um eine umfangreiche und ressourcenintensive Alternativenprüfung zu vermeiden. Das Bündelungsgebot sei gerichtet auf die Erfassung von Netzausbaumaßnahmen im Netzentwicklungsplan, für die eine Bündelung mit bereits im Planfeststellungsverfahren befindlichen Leitungen in Betracht kommt, sodass ein Verzicht auf die Bundesfachplanung in Betracht komme. Bei den Präferenzräumen handele es sich um ca. 5 bis 10 km breite Korridore, die erstmals im aktuell laufenden Prozess der Netzentwicklungsplanung festgelegt würden und auf die sich die Alternativenprüfung beschränke. Für die Planfeststellung seien die Präferenzräume grundsätzlich verbindlich, ein Verlassen der Präferenzräume sei nur noch aus zwingenden Gründen möglich.

² BVerwG, Beschl. v. 11.02.2021 – 9 VR 1.21, Rn. 3.

³ BVerwG, Beschl. v. 21.06.2021 – 9 A 13.20; NVwZ 2021, 1312 (1313 Rn. 6).

Als weitere Beschleunigungsinstrumente stellte *Seibert* Digitalisierungsmaßnahmen sowie die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns nach § 44c EnWG vor. Eine Beschleunigung durch Digitalisierung sei vor allem im Zusammenhang mit der (digitalen) Auslegung von Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Osterpaket verstetigt worden. Der vorzeitige Baubeginn sei möglich, wenn eine summarische Prüfung eine Entscheidung im Planfeststellungs- oder Plan-genehmigungsverfahren zugunsten des Vorhabenträgers ergebe, ein berechtigtes oder ein öffentliches Interesse an der Zulassung des vorzeitigen Baubeginns bestehe (z.B. bei andernfalls langem Zuwarten aufgrund von Brutzzeiten), die Reversibilität der Maßnahmen gesichert sei und eine Selbstverpflichtung zur Leistung von Schadensersatz und Herstellung des ursprünglichen Zustands vorliege.

Angesichts der skizzierten Herausforderungen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens im Bereich des Netzausbaus erweise es sich als Vorteil der Fernstraßenreform, dass hier nicht zugleich das Planfeststellungsverfahren komplett neu geregelt worden sei, resümierte *Durner* in der Diskussion. *Hermes* attestierte dem Recht der Fernstraßenplanung im Vergleich zum EnWG mangelnde politische Durchschlagskraft. Es fehle Klarheit und eine Vision darüber, welche Autobahnen und Fernstraßen gebraucht würden. Abhilfe könnte eine bessere Bundesverkehrswegeplanung schaffen, die zu einem Ausbaugesetz führt, das klare Prioritäten setzt. Einigkeit herrschte in der Diskussion insbesondere unter den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, dass digitale Beteiligungsverfahren erhebliches Beschleunigungspotential aufweisen und noch stärker genutzt werden sollten.

VI. Die Standardisierung umweltrechtlicher Anforderungen und ihre Bedeutung für Infrastrukturvorhaben

Nachdem das Abendprogramm des ersten Seminartages in die Räumlichkeiten des Fernstraßen-Bundesamtes geführt hatte, wurde die Tagung am zweiten Tag im Bundesverwaltungsgericht fortgesetzt. Rechtsanwältin Dr. *Julia Hoffmann*, Stuttgart, beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit der Standardisierung umweltrechtlicher Anforderungen und ihrer Bedeutung für Infrastrukturvorhaben und knüpfte damit an die Erkenntnisse ihrer jüngst erschienenen Dissertationsschrift an.⁴ Sie arbeitete die Problematik instabiler Fachwissens im Umwelt- und Planungsrecht und die rechtliche Verarbeitung technischen (Nicht-)Wissens heraus. Die (gesetzgeberischen) Gestaltungsmöglichkeiten beliefen sich zum einen auf die Standardisierung per Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift, zum anderen auf den Rückgriff auf bereits standardisierte Wissensbestände, z.B. durch (statische oder dynamische) Verweisungen oder unbestimmte Rechtsbegriffe. Eine besondere Rolle bei dem Rückgriff auf standardisierte Wissensbestände spielten informelle Vorschriften, zu der nach *Hoffmanns* Typisierung privatverbandliche Normen (z.B. DIN, VDI), halbstaatliche Normen, verwaltungskooperativ gesetzte Normen (z.B. LAI-Hinweise der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz zum Schallschutz) sowie sonstige Normen zählen. Für den Verkehrssektor spielten etwa die Richtlinien der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum Lärmschutz, VDI- und DIN-Richtlinien zur Luftreinhaltung sowie die


LAI-Eckpunkte zum Verkehrslärmschutz eine Rolle. Für den Straßenbau existierten mit der 16. und 39. BImSchV teilweise rechtsverbindliche untergesetzliche Normen, es fehle aber einer Normierung in Bezug auf Stickstoffeinträge in den Boden, temporäre Emissionen beim Bau sowie in Bezug auf habitat- und artenschutzrechtliche Fragen.

Vorteile informeller Vorschriften sah *Hoffmann* in der Vollzugserleichterung und der Schonung finanzieller und personeller Ressourcen. Nachteile bestünden durch die Verlagerung komplexer Entscheidungen von dem Gesetzgeber auf Behörden und eine Praxis, die informelle Vorschriften »wie Rechtsnormen« anwendet. Ein weiteres Problem bestehe in der zurückgenommenen gerichtlichen Kontrolldichte für informelle Normen, die das Bundesverwaltungsgericht im Rotmilan-Beschluss als naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative herausgearbeitet hat. Auch mangle es bislang an einer Rechtsdogmatik zu informellen Vorschriften. Diese würden teilweise als Orientierungs- bzw. Auslegungshilfe oder als Fachkonvention eingeordnet, teilweise auch wie ein antizipiertes Sachverständigengutachten behandelt. Letztere Einordnung kritisierte *Hoffmann* nachdrücklich aufgrund der fragwürdigen Verortung im Beweisrecht. Auch zeigte sie sich kritisch hinsichtlich der zurückgenommenen Kontrolldichte des Bundesverwaltungsgerichts: Aufgrund des Überangebots informeller Normen sei für die Rechtsanwendung Klarheit erforderlich, die durch die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Grenzen der Standardisierung zu erreichen sei. Aus diesen ergäben sich Mindestanforderungen an informelle Normen, u.a. das Erfordernis von Organisations- und Verfahrensvorschriften zur informellen Normsetzung, Beteiligungsmöglichkeiten, eine hinreichende Begründung und schließlich auch die Normöffentlichkeit.

In der Diskussion merkte *Durner* an, dass die geforderten Kriterien in der Praxis der verbandsseitigen Normsetzung (z.B. DIN, VDI, DVA) bereits recht vorbildlich erfüllt würden – mit Ausnahme der Publizität. Der kostenpflichtige Zugang diene in der Praxis aber der Finanzierung der Erstellung der Normen. *Steinkühler* berichtete, dass es für die Gerichte zum Teil recht aufwendig sei, an die Normen zu gelangen. Laut *Hoffmann* führe an dem Publizitätserfordernis, auch aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, kein Weg vorbei.

Im Weiteren wurde *Hoffmanns* These intensiv diskutiert, die gerichtliche Kontrolle informeller Normen sei zu stärken. Dagegen wurde angeführt, dass die Herausforderungen aus Wissenslücken folgen, mit denen Gerichte nicht zwangsläufig sachkundiger umgehen könnten als etwa die Verwaltung. Eine Demokratisierung könne auch durch den Gesetzgeber (Standardisierung per Gesetz) oder eine Stärkung verwaltungskooperativ gesetzter Normen erfolgen. Prof. Dr. *Thomas Dünchheim*, Hogan Lovells Düsseldorf, verwies in der Diskussion auf unionsweite Zentralisierungstendenzen für etwa die Auslegung des Begriffs der »besten verfügbaren Techniken«, der z.B. im BImSchG verwendet wird. Die Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU sieht für die Genehmigung besonders umweltrelevanter Industrieanlagen eine Abstimmung zwischen den

⁴ J. Hoffmann, Verwaltungskooperative Standardsetzung: Die Praxis der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften der Umweltministerkonferenz, 2023.



Mitgliedsstaaten, der Industrie und Nichtregierungsorganisationen (sog. Sevilla-Prozess) vor, um Merkblätter der besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter) zur Minderung von Immissionen zu verabschieden. *Hoffmann* bezeichnete es

als wünschenswert, in Deutschland ähnliche Abstimmungsprozesse zu stärken. *Steinkühler* erinnerte schließlich daran, dass gleichwohl sich daneben herausbildende wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen seien.