



Wissenschaftlicher Dienst

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

**Aktenzeichen**

WD 2-2/52-1616

**Datum**

10. November 2011

**Planungskompetenz und Baulastträgerschaft für einen Radweg auf der zu errichtenden zweiten Rheinbrücke bei Wörth**

**A Auftrag**

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Stellungnahme zu Fragen der Planungskompetenz und Baulastträgerschaft für einen Radweg auf der zu errichtenden zweiten Rheinbrücke bei Wörth gebeten. Im Einzelnen bittet die Fraktion der CDU um eine Stellungnahme zu den Fragen:

- 1.) Welche Seite, der Bund als Baulastträger und Auftraggeber der Planung oder das Land als zuständige Planungsbehörde kann oder muss die grundsätzliche Entscheidung treffen oder den planerischen Vorschlag machen, eine Rheinquerung im Zuge einer Bundesstraße mit einem Radweg auszustatten?
- 2.) Welche staatliche Ebene muss die Baulast für einen solchen Radweg tragen, der Bund, das Land oder die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften?
- 3.) In welcher Weise ist der zuständige Baulastträger für einen solchen Radweg an der Planung der Rheinquerung zu beteiligen?

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

## **B Stellungnahme**

Die seitens der Fraktion der CDU an den Wissenschaftlichen Dienst gerichteten Fragen werden in der Reihenfolge ihrer Benennung beantwortet. Vorausgeschickt sei, dass die folgenden Ausführungen zu Planung und Bau von Straßen sich nur auf Bundesfernstraßen nach dem Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)<sup>1</sup> beziehen. Abweichungen können sich bei Planung und Bau von Straßen nach dem Landesstraßengesetz (LStrG)<sup>2</sup> ergeben.

### **I. Frage 1: Kompetenz zur Entscheidung bzw. zu planerischem Vorschlag, eine Rheinquerung im Zuge einer Bundesstraße mit einem Radweg auszustatten**

Die Frage, wer die grundsätzliche Entscheidung zu treffen oder den planerischen Vorschlag zu machen hat, eine Bundesstraße, vorliegend eine Rheinquerung, mit einem Radweg auszustatten, wird von den für Planung und Bau von Bundesfernstraßen einschlägigen Gesetzen nicht ausdrücklich beantwortet. Die Antwort erschließt sich vielmehr aus dem verfassungs- und verwaltungsrechtlichen System von Planung und Bau der Bundesfernstraßen.

#### **1) Artikel 90 GG: Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen**

Die Planung von Bundesfernstraßen erfolgt vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund von Artikel 90 Abs. 2 Grundgesetz (GG).<sup>3</sup> Danach sind die Verwaltung der Bundesfernstraßen und die Ausführung der hierzu ergangenen Straßenbaugesetze durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften im Auftrag des Bundes vorzunehmen.<sup>4</sup> Im Rahmen dieser Auftragsverwaltung ist den Ländern die Verwaltung gemäß Artikel 85 Abs. 1 GG als eigene Aufgabe übertragen. Auch die Auftragsverwaltung ist eine Form der Landesverwaltung. Daher üben die Länder Landesgewalt aus, ihre Behörden handeln als Landesorgane.<sup>5</sup> Dem Bund sind hierfür in Artikel 85 GG Einwirkungsmöglichkeiten (Ingerenzrechte) eingeräumt, die die Eigenständigkeit der Länder bei der Auftragsverwaltung begrenzen. Sie bestehen unter anderem im Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 GG, in der Erteilung von Weisungen nach Artikel 85 Abs. 3 GG, sowie

---

<sup>1</sup> Bundesfernstraßengesetz (FStrG), neu gefasst durch Bekanntmachung vom 28.06.2007, BGBl. I, Seite 1206; letzte berücksichtigte Änderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31.07.2009, BGBl. I, Seite 2585.

<sup>2</sup> Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. August 1977, letzte berücksichtigte Änderung durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.07.2009, GVBl. Seite 280.

<sup>3</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.07.2010 BGBl. I, Seite 944.

<sup>4</sup> Dazu Gröpl, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 90 Rn. 39ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 81, 310 (331) – Kalkar II.

der Bundesaufsicht nach Artikel 85 Abs. 4 GG.<sup>6</sup> Maßstab der Bundesaufsicht ist zum einen die Rechtmäßigkeit der verwaltungsmäßigen Ausführung der Bundesgesetze als auch die Zweckmäßigkeit der Ausführungen.<sup>7</sup> Die Bundesaufsicht nach Artikel 85 GG ist damit insgesamt als Fachaufsicht<sup>8</sup> mit uneingeschränkter Direktionsmacht des Bundes einzustufen.<sup>9</sup> Zur Ausführung des FStrG sind daher nach Artikel 85 Abs. 1 GG die Länder zuständig, obwohl Träger der Baulast für Bundesfernstraßen nach § 5 Abs. 1 FStrG grundsätzlich der Bund ist. Während die Länder damit die faktische oder „externe“ Straßenbaulast innehaben, also die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen, obliegt dem Bund demgegenüber die „interne“, also finanzielle Straßenbaulast, die insbesondere die Finanzierungslast des Bundes gegenüber den Ländern beinhaltet.<sup>10</sup> Insgesamt nehmen aber die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Aufgaben aus der Straßenbaulast grundsätzlich umfassend für den Bund wahr.<sup>11</sup> Aufgrund der verfassungsrechtlichen Entscheidung für die Bundesauftragsverwaltung steht Ihnen hierbei – unentziehbar – die Wahrnehmungskompetenz und – entziehbar – die Sachkompetenz zu.<sup>12</sup> Die Sachentscheidungskompetenz verbleibt darum bis zur Wahrnehmung von Aufsichtsmitteln durch den Bund bei den Ländern. Erst die Wahrnehmung der Mittel der Bundesaufsicht hebt die Primärbefugnis der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung auf.<sup>13</sup>

## **2) Ablauf der Planung von Bundesfernstraßen (Grundzüge)**

Der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen erfolgt auf Ebene des Verwaltungsrechts in mehreren Stufen<sup>14</sup> und ist eingebettet in ein kompliziertes System von Gesamtplanung und fachplanerischen Vorstufen.<sup>15</sup> Die Zuständigkeiten für planerische Vorschläge und Entscheidungen sind dabei – im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung - auf den einzelnen Ebenen unterschiedlich ausgestaltet. Maßgebliche gesetzliche Bestimmungen hierzu finden

---

<sup>6</sup> Übersicht etwa bei *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 85 Rn 35ff.

<sup>7</sup> *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (2009), Art. 85 Rn. 26.

<sup>8</sup> *Dittmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage (2009), Artikel 85, Rn 31; vergleiche auch *Kastner*, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998) § 22 Rn 3.

<sup>9</sup> *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 85 Rn. 6.

<sup>10</sup> *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. (2011) Art. 90 Rn. 4a; *Tegtbauer*, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 13 Rn 10.1.

<sup>11</sup> BVerwGE 52, 226 (229f.).

<sup>12</sup> *Ronellenfisch*, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 46.

<sup>13</sup> BVerfGE 104, 249 (265) – *Biblis A*; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (2009), Art. 85 Rn. 31.

<sup>14</sup> Ausführlicher Überblick etwa bei *Leue*, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 und 35.

<sup>15</sup> Überblick etwa bei *Ronellenfisch*, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), Vorbemerkungen zu §§ 16 bis 17a, Rn. 65f.

sich unter anderem im FStrG, dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)<sup>16</sup> sowie den Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nach § 17f. FStrG in Verbindung mit den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG)<sup>17</sup> sowie den einschlägigen Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen (LVwVfG)<sup>18</sup>. Aus den dargestellten Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung folgt, dass die Länder die für die Planung von Bundesfernstraßen einschlägigen Gesetze ausführen, soweit der Bund sich nicht im Einzelfall Kompetenzen vorbehalten hat bzw. im Wege der Bundesaufsicht nach Art. 85 GG die Sachentscheidungskompetenz ausnahmsweise an sich zieht.

Das System der Straßenplanung lässt sich verallgemeinernd und vereinfachend auf vier Stadien<sup>19</sup> zurückführen, an die sich die Bauausführung anschließt:

- Bedarfsermittlung – Erstellung von Bedarfs- und Ausbauplänen,
- Grobtrassierung – Programme und Pläne der Raumordnung sowie Linienbestimmung,
- Feintrassierung – Planfeststellungsverfahren und
- Grundstückserwerb und – falls erforderlich - Durchführung der Vergabeverfahren<sup>20</sup>

In der Folge werden die für die gutachtliche Stellungnahme relevanten ersten drei Stadien in der gebotenen Kürze skizziert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Stufen aufgrund der jedem Planungsprozess innewohnenden Dynamik kein starres System bilden, sondern miteinander dergestalt rückgekoppelt sind, dass eine vorbereitende Planungsstufe unter Umständen (mehrfach) wiederholt werden muss, wenn sich im Rahmen der ausführenden Planungen Änderungen ergeben. Die Wechselwirkung der Planungsschritte hat zur Folge, dass sie in der Praxis oft ineinander aufgehen,<sup>21</sup> in ihren Rechtswirkungen aber zu unterscheiden sind.

#### **a) Planungsleitsatz: § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG**

---

<sup>16</sup> Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201, letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. I, S. 2833.

<sup>17</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), neugefasst durch Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I, S. 102); letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I, S. 2827)

<sup>18</sup> In Rheinland-Pfalz: Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG), vom 23. Dezember 1976 (GVBl., S. 308); letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 27.10.2009 (GVBl. S. 358).

<sup>19</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253; vgl. allgemein zur Teilbarkeit von Planungen *Ronellenfitsch*, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), Vorbemerkungen zu §§ 16 bis 17a, Rn. 58ff.; es existiert insofern für die verwaltungsrechtliche Strukturierung des Planungsprozesses keine einheitliche Begriffsbildung, anders etwa als in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

<sup>20</sup> Je nach Bauvolumen müssen ggf. auch Planungsleistungen förmlich vergeben werden.

<sup>21</sup> Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 35 Rn. 1ff.

Inhaltlich maßgebend für den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen ist – für sämtliche Planungsstadien - der materielle Gehalt von § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG. Danach haben die Träger der Straßenbaulast die Bundesfernstraßen nach ihrer Leistungsfähigkeit in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen. Die Vorschrift bestimmt die Straßenbaulast als allumfassende Pflicht zur Fürsorge für die Bereitstellung der Bundesfernstraßen.<sup>22</sup> Sie reicht gegenständlich von der Vorplanung, Planfeststellung, Finanzierung, Bauausführung, ständigen Unterhaltung und Verbesserung sowie der Straßenverwaltung bis zu ihrem rechtlichen oder tatsächlichen Untergang durch Umstufung oder Einziehung, vgl. § 2 Abs. 4 FStrG.<sup>23</sup> Die Norm beantwortet damit auch die Frage, ob beispielsweise eine Rheinquerung im Zuge einer Bundesfernstraße mit einem Radweg auszustatten ist.

Dabei ist das Verkehrsbedürfnis nach den Bedürfnissen aller widmungsgemäß zugelassenen Verkehrsarten zu bestimmen, also regelmäßig auch des Fußgänger- und Radverkehrs und nicht allein nach den Belangen des motorisierten weiträumigen Verkehrs.<sup>24</sup> Regelmäßig ist ein Verkehrsbedürfnis dann, wenn es dem üblichen oder gewöhnlichen Verkehr entspricht. Straßen sind daher weder auf obere Verkehrsspitzen auszurichten, wie etwa zu Beginn oder Ende der Schulferien, noch auf Unterbedarfe zu verkehrsarmen Zeiten.<sup>25</sup> Ausschlaggebend ist die zu erwartende durchschnittliche Verkehrsbelegung für alle Verkehrsarten im Rahmen einer typisierenden Betrachtung.<sup>26</sup> Der Begriff der Leistungsfähigkeit meint die finanzielle Leistungsfähigkeit.<sup>27</sup> Deren Umfang ergibt sich bei öffentlichen Trägern der Straßenbaulast aus den diesen zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Entscheidend ist, ob nach der Haushaltsplanung für die Maßnahme Mittel vorgesehen oder verfügbar sind.<sup>28</sup> Denn welche Maßnahmen der Baulastträger mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln insgesamt bestreiten will oder soll ist letztlich das Ergebnis einer politischen Abwägung und Prioritätenbildung auch im Widerstreit zu anderen Aufgaben des Baulastträgers.<sup>29</sup>

## **b) Bedarfsermittlung**

<sup>22</sup> Sauthof, Öffentliche Straßen, 2. Auflage (2010), Rn 970

<sup>23</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 5.

<sup>24</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 9f.; Sauthof, Öffentliche Straßen, 2. Auflage (2010), Rn 970; Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.),

Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 3 FStrG, Rn. 61.

<sup>25</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 9.

<sup>26</sup> Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 3 FStrG, Rn. 62.

<sup>27</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 13; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 13 Rn. 16.1; Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 3 FStrG, Rn. 63.

<sup>28</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 13.

<sup>29</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 13; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 13 Rn. 16.1; Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 3 FStrG, Rn. 63.

Die Prüfung, ob ein gewöhnliches Verkehrsbedürfnis nach § 3 FStrG für den Neubau einer Bundesfernstraße besteht, erfolgt im Rahmen der Bedarfsplanung.<sup>30</sup> Bereits in deren Zuge entscheidet sich nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG in Verbindung mit § 1 FStrAbG, ob eine Straße als Bundesautobahn oder Bundesstraße einzustufen und auszubauen ist.<sup>31</sup> Nach letztgenannter Vorschrift haben Bau und Ausbau des Netzes der Bundesfernstraßen als Hoheitsaufgaben des Bundes nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zu erfolgen, der dem FStrAbG als Anlage beigefügt ist. Dieser Bedarfsplan enthält Angaben darüber, welche Bundesfernstraßen auf welchem Streckenabschnitt in welcher Dimensionierung ausgebaut werden.<sup>32</sup> Enthalten ist ferner die Priorisierung der einzelnen Vorhaben als „Vordringlicher Bedarf“ und „Weiterer Bedarf“.<sup>33</sup> Er enthält damit als gesetzliche Planrechtfertigung nach § 1 FStrAbG die rechtlich verbindliche Festlegung des verkehrlichen Bedarfs für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen.<sup>34</sup> Die hier getroffenen Festlegungen binden die Verwaltung bei der Weiterführung der Planung bis hin zu einem etwaigen gerichtlichen Überprüfungsverfahren.<sup>35</sup> Soweit er keine Festlegungen enthält, verbleibt für die nachfolgenden Verfahrensschritte allerdings ein weiter planerischer Spielraum.<sup>36</sup> Zwar obliegt die Entscheidung über den Bedarfsplan dem Bund, die Länder wirken an der Vorbereitung und Aufstellung des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen aber informell mit.<sup>37</sup> Bereits in diesem Planungsstadium ist auch eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1a, 14b bis 14d UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.1 zum UVPG vorzunehmen.<sup>38</sup> Dieses – unselbstständige – Verfahren dient der Entscheidungsvorbereitung der Behörden unter Berücksichtigung einer Gesamtschau aller Umwelteinwirkungen des jeweiligen Vorhabens zu einem möglichst frühen Zeitpunkt.<sup>39</sup>

### c) Grobtrassierung / vorbereitende Straßenplanung

---

<sup>30</sup> Allgemein hierzu Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn. 1ff.

<sup>31</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1990, 454 (456).

<sup>32</sup> Daneben existieren als weitere Pläne: Der rechtlich unverbindliche Investitionsrahmenplan enthält den Fünfjahresplan nach § 5 FStrAbG zur Planung, wann die im Bedarfsplan enthaltenen Straßenbauprojekte verwirklicht werden, vgl. Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, Einf. Rn. 32. Der Bundesverkehrswegeplan stellt als ebenfalls rechtlich unverbindliches Planungsinstrument für den Zeitraum von 2001 bis 2015 die Planungen für alle Verkehrsträger – Straße, Schiene und Wasserstraßen – zusammen, Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, Einf. Rn. 31. Der Bundesverkehrswegeplan ist abrufbar unter

[http://www.bmvbs.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Infrastrukturplanung/infrastrukturplanung\\_node](http://www.bmvbs.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Infrastrukturplanung/infrastrukturplanung_node).

<sup>33</sup> Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn 2.4.

<sup>34</sup> Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn 2.2; 21f.

<sup>35</sup> BVerwGE 98, 339 (345ff.).

<sup>36</sup> BVerwGE 100, 370 (385).

<sup>37</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253, 254; Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn 2.7.

<sup>38</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), neugefasst durch Bekanntmachung vom 24. Februar 2010, BGBl. I, S. 94; letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 28. Juli 2011, BGBl. I, S. 1690; vgl. dazu Dienes, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, Kommentar, 3. Aufl. (2007), UVPG § 3b Rn. 44.

<sup>39</sup> Kment, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, Kommentar, 3. Aufl. (2007), UVPG, Vorbemerkungen Rn 4ff.

Ist der Bedarf an einem Neu- oder Ausbau einer Bundesfernstraße festgestellt, folgt mit der Grobtrassierung der Strecke die Vorbereitung des förmlichen Verfahrens. Planungskern dieses Stadiums vorbereitender Straßenplanung ist die Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 Satz 1 FStrG durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Benehmen mit den Planungsbehörden der beteiligten Länder. Das FStrG bricht an dieser Stelle mit dem Grundsatz, dass die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung grundsätzlich zur Sachentscheidung berufen sind. Diese Ausnahme wird indes gemeinhin als gerechtfertigte Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache angesehen.<sup>40</sup> Das Linienbestimmungsverfahren ist zwar nicht gesetzlich geregelt. Aus den Grundsätzen der Auftragsverwaltung nach Artikel 90 Abs. 2 GG in Verbindung mit §§ 3 Abs. 1 Satz 1, 22 FStrG folgt aber, dass es grundsätzlich der obersten Straßenbaubehörde des Landes obliegt, alle mit Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben im Auftrag des Bundes auszuführen. Dazu gehört auch die planerische Vorbereitung der notwendigen baulichen Maßnahmen.<sup>41</sup> Mit anderen Worten hat auch im Falle der durch den Bund vorzunehmenden Entscheidung über die Linienbestimmung das Land die entsprechenden planerischen Vorarbeiten für die Linienbestimmung zu leisten.<sup>42</sup>

Sofern der Bau der Bundesfernstraße einer Linienbestimmung nach § 16 FStrG bedarf, ist davor noch ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, vgl. §§ 4 Abs. 1, 23 Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>43</sup> i.V.m. § 1 Nr. 8 Raumordnungsverordnung (RoV).<sup>44</sup> Das Verfahren der Raumordnung dient der Ermittlung der von der Straßenplanung berührten raumordnungsrelevanten Belange von Vorhabenträger und Verfahrensbeteiligten.<sup>45</sup> Das Raumordnungsverfahren beinhaltet im Wesentlichen eine grobe Überprüfung der Flächen-, Standort- und Trassengeeignetheit des Vorhabens unter Berücksichtigung der Trassenalternativen.<sup>46</sup> Ferner ist in nahezu allen Fällen des Neubaus einer Bundesstraße die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 1 Abs. 1, 3b, 3c, 15 UVPG i.V.m. Anlage 1 Nr. 14.3 bis 14.6 zum UVPG erforderlich.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> BVerwGE 62, 342 (344g.); vgl. dazu (kritisch) Gröpl, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 90 Rn. 55.

<sup>41</sup> Schmidt, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 16 FStrG, Rn. 11

<sup>42</sup> Vgl. dazu etwa Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 16 Rn. 20ff.

<sup>43</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2986; vgl. hierzu allgemein etwa Jarass/Schnittker/Milstein, JuS 2011, S. 215ff.

<sup>44</sup> Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990, BGBl. I., S. 2766.

<sup>45</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253, 256; allgemein hierzu Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn. 15ff.

<sup>46</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253, 256.

<sup>47</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), neugefasst durch Bekanntmachung vom 24. Februar 2010, BGBl. I, S. 94; letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 28. Juli 2011, BGBl. I, S. 1690; vgl. dazu Dienes, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, Kommentar, 3. Aufl. (2007), UVPG § 3b Rn. 44.

#### d) Feintrassierung / Planfeststellung

Nach erfolgter Linienbestimmung ist für jedes Straßenbauprojekt ein Planfeststellungsverfahren nach § 17f. FStrG in Verbindung mit den Vorschriften der §§ 72ff. VwVfG sowie den einschlägigen Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen durchzuführen. Diese Fachplanung entscheidet verbindlich über Zulässigkeit des Vorhabens im Gegensatz etwa zur vorbereitenden Raumplanung, die die übergreifende Grundlagenplanung für die Bodennutzung umfasst.<sup>48</sup> Nach den Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung erfolgt sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens für eine Bundesfernstraße durch das jeweilige Bundesland.

Um das Planfeststellungsverfahren vorzubereiten, hat der Vorhabenträger, also die für den Träger der Straßenbaulast handelnde Behörde,<sup>49</sup> zunächst die entsprechenden Pläne aufzustellen. Die hierzu erforderlichen umfangreichen Vorarbeiten sind häufig deutlich zeitaufwändiger als das Planfeststellungsverfahren selbst.<sup>50</sup> Im Zuge der Planaufstellung, die in der Praxis meist nahtlos mit der vorbereitenden Straßenplanung verwoben ist, ist die Feintrassierung des Straßenbauvorhabens vorzunehmen. Als Verfahrensstufen werden hier teilweise nochmals „Screening“ und „Scoping“ differenziert.<sup>51</sup> Insgesamt werden dabei die Planungen dergestalt verfeinert, dass auf ihrer Grundlage die konkreten Ausbaupläne erstellt und die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren zusammengestellt werden können. Dazu gehören etwa Übersichtskarte, Übersichtslageplan, Übersichtshöhenplan, Baugrundgutachten, ggf. hydrogeologische Gutachten, Verzeichnis der Ingenieurbauwerke, Bauwerksskizzen, Lärm- und Abgasuntersuchung, Kostenberechnung usw.<sup>52</sup> Diese Unterlagen werden zwar teilweise bereits zuvor für Linienbestimmung oder Raumordnungsverfahren erarbeitet, allerdings in viel größeren Maßstäben.<sup>53</sup> Im Zuge der Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens ist auch erneut eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Dabei sind die aus den vorgehenden Prüfungen gewonnenen Ergebnisse zusammen zu

---

<sup>48</sup> Überblick über Inhalt und Verhältnis von Gesamt- und Fachplanungsrecht im Rahmen der Planung von Bundesfernstraßen etwa bei Ronellenfitch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), Vorbemerkungen zu §§ 16 bis 17a.

<sup>49</sup> Ronellenfitch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn.46.

<sup>50</sup> Vgl. Leist/Tams, JuS 2011, S. 995 (1000).

<sup>51</sup> Dazu Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, FStrG § 17 Rn. 14ff.: Screening (alt.: Vorprüfung) meint die Prüfung nach dem UVPG, als Scoping wird die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde bereits vor förmlichen Beginn des Planfeststellungsverfahrens bezeichnet. Bei einem sog. Scoping-Termin wird das Planfeststellungsverfahren vorbereitet und unter anderem die Vollständigkeit der Antragsunterlagen überprüft.

<sup>52</sup> Ronellenfitch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 59.

<sup>53</sup> Schmidt, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, FStrG § 16 Rn. 16f.



führen.<sup>54</sup> Diese Phase der Planaufstellung verläuft in der Regel informell. Zwar werden zumeist Vorgespräche mit betroffenen Behörden oder Gemeinden, nicht aber privaten Betroffenen geführt.<sup>55</sup> Wie § 16a FStrG verdeutlicht, haben die von einem Vorhaben betroffenen Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte die zur Vorbereitung der Planung notwendigen Arbeiten, wie etwa Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen zu dulden. Sie sind zu diesem Zeitpunkt aber (noch) nicht förmlich in den Planungsprozess einbezogen.<sup>56</sup>

Nach Aufstellung der Pläne wird das Planfeststellungsverfahren eingeleitet und beginnt mit dem Anhörungsverfahren nach §§ 17a FStrG i.V.m. § 73 VwVfG i.V.m. § 1 LVwVfG das Anhörungsverfahren zur Feststellung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange. Auf Grundlage etwaiger Einwendungen trifft die Planfeststellungsbehörde einheitliche Entscheidung über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens. Der Planfeststellungsbeschluss entscheidet als rechtsgestaltender Verwaltungsakt<sup>57</sup> auf Basis einer umfassenden Abwägung damit darüber, ob das Vorhaben zulässig ist und vermittelt dadurch ein Baurecht gegenüber allen privaten Personen und öffentlichen Stellen.<sup>58</sup> Dabei gelten die Entscheidungen vorgelagerter Verfahrensschritte wie etwa der Inhalt des Bedarfsplans nach § 1 FStrAbG oder der Linienbestimmung nach § 16 FStrG weiter. Ihre Rechtmäßigkeit wird erst im Rahmen einer ggf. erforderlichen gerichtlichen Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses überprüft.<sup>59</sup> Der Planfeststellungsbeschluss beinhaltet kraft der gesetzlich vorgegebenen Konzentrationswirkung in § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG daneben zugleich sonstige öffentlich-rechtlich notwendige Entscheidungen.<sup>60</sup> Auf Grundlage des Feststellungsbeschlusses darf der Vorhabenträger daher die Anlage errichten und müssen betroffene Dritte die Errichtung und die von der Anlage ausgehenden Belästigungen dulden.<sup>61</sup>

In der Praxis kann die Höhe der Investitionen für ein Straßenbauprojekt meist erst anhand der für das Planfeststellungsverfahren erarbeiteten Planungen und Entwürfe konkret berechnet

---

<sup>54</sup> Springe, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 33 Rn. 3.19f.

<sup>55</sup> Vgl. Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. (2000), Rn. 493.

<sup>56</sup> Hierzu Kromer, in: Schmidt, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 16a FStrG.

<sup>57</sup> BVerwGE 29, 282 (283); Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 4.

<sup>58</sup> Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, FStrG § 17 Rn. 7; Überblick zu den Anforderungen an eine planerische Abwägung etwa bei Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), Vorbemerkungen zu §§ 16 bis 17a, Rn. 28ff.

<sup>59</sup> Vgl. etwa Leist/Tams, JuS 2007, 955 (998), m.w.N.

<sup>60</sup> Vgl. zur Reichweite der Konzentrationswirkung etwa Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Aufl. (2010), § 75 Rn. 7f.; Überblick über die Rechtswirkungen der Planfeststellung etwa bei Leist/Tams, JuS 2007, 995 (997).

<sup>61</sup> Leist/Tams, JuS 2011, S. 995 (996).

werden, obwohl freilich Kostenschätzungen zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt vorliegen. Die kosten- und haushaltswirksamen Maßnahmen werden nach Artikel 3 StrFinG<sup>62</sup> als Straßenbaupläne als Anlage zum Bundeshaushalt erfasst, in denen die Haushaltsmittel für Unterhalt, Erweiterung, Reparatur und Neubau von Bundesfernstraßen nach Haushaltsjahren getrennt aufgeführt werden.<sup>63</sup>

### **3) Entscheidungskompetenz für einen Radweg im Rahmen der verschiedenen Planungsstufen**

Wer die grundsätzliche Entscheidung treffen oder den planerischen Vorschlag machen kann oder muss, eine Bundesfernstraße mit einem Radweg auszustatten, hängt von den zuvor beschriebenen jeweiligen Planungsstufen ab.

#### **a) Entscheidung für einen Radweg im Rahmen der Bedarfsermittlung**

Aufgrund der Struktur der Bundesauftragsverwaltung wirken die Länder bereits an der Vorbereitung und Aufstellung des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen mit, obwohl dieser durch den Bund beschlossen wird. Dies erfolgt wie dargestellt im Rahmen informeller Verwaltungszusammenarbeit in Arbeitskreisen und der Aktualisierung von Struktur-, Netz- und Projektdaten.<sup>64</sup> Die Prüfung eines verkehrlichen Bedarfs an einer Bundesfernstraße nach § 3 FStrG kann daher in diesem frühen Stadium der Straßenplanung neben dem Bund auch durch die Länder vorgenommen werden. Diese könnten einen etwaigen Bedarf an einem Radweg entsprechend frühzeitig beim Bund anmelden und den Bau eines solchen vorschlagen. Die Entscheidungskompetenz über den Bedarfsplan nach § 1 FStrAbG liegt allerdings beim Bund.

Zwar ist in dem Bedarfsplan nach § 1 FStrAbG de facto keine Entscheidung über einen Radweg enthalten.<sup>65</sup> Gleichwohl erscheint es rechtlich grundsätzlich möglich, in den vom Bundestag zu beschließenden Bedarfsplan auch Entscheidungen über den Bedarf von Radwegen an Bundesfernstraßen aufzunehmen.<sup>66</sup> Denn der Bedarfsplan legt das Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen nicht nur linienmäßig, sondern auch in Bezug auf die Kapazität der Straße fest, also beispielsweise einen vier- oder sechsstreifigen Ausbau mit oder ohne Seitenstreifen. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass sich die Bindungswirkung

---

<sup>62</sup> Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) vom 28.03.1960, BGBl. I, S. 201; letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407.

<sup>63</sup> Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, Einf. Rn. 32.

<sup>64</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253, 254; Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn 2.7.

<sup>65</sup> Vgl. etwa das Fünfte Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes vom 15.10.2004, BGBl. I S. 2574, vgl. BT-Drs 15/1657; 15/1803 und 15/3412 (S. 64).

<sup>66</sup> Zur verfassungsrechtlichen Verteilung der Kompetenzen zum Radwegebau sogleich.

des Bedarfsplans sowohl auf die in ihm vorgesehene Dimensionierung der Straße<sup>67</sup> als auch die festgestellte Netzverknüpfung erstreckt.<sup>68</sup> Der Bund könnte daher bereits im Bedarfsplan eine Entscheidung über einen Radweg treffen.

### **b) Entscheidung für einen Radweg im Rahmen vorbereitender Straßenplanung**

Auch im Rahmen der vorbereitenden Straßenplanung, also der Linienbestimmung nach § 16 FStrG, kann seitens der Länder der planerische Vorschlag unterbreitet werden, eine Bundesfernstraße mit einem Radweg auszustatten. Denn auch im Falle der durch den Bund vorzunehmenden Entscheidung über die Linienbestimmung hat das Land wie dargestellt nach den Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung die entsprechenden planerischen Vorarbeiten für die Linienbestimmung zu leisten.<sup>69</sup>

Allerdings dürfte die Entscheidung für bzw. gegen einen Radweg nicht in der vom Bund zu treffenden Linienbestimmung nach § 16 FStrG enthalten sein. Denn mit der Linienbestimmung wird die Bedarfsplanung regelmäßig lediglich dahingehend konkretisiert, dass aus den in Betracht kommenden Möglichkeiten für die Streckenführung der grundsätzliche Verlauf (Planungskorridor) mit den Anfangs- und Endpunkten ausgewählt wird, der für die weitere Entwurfsbearbeitung im Rahmen der Auftragsverwaltung verbindlich ist.<sup>70</sup> Es geht aus rechtlicher Sicht dabei also in erster Linie nicht um die Festlegung des Umfangs der Straßenbaulast wie sie § 3 FStrG vorgibt, sondern um die Frage, auf welcher Strecke ein Straßenbauvorhaben unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bedarfsplans sowie der Prüfung nach dem UVPG in diesem Planungsstadium am ehesten umgesetzt werden kann.<sup>71</sup> Zwar wird auch in diesem Planungsstadium meist schon geprüft, ob ein Verkehrsbedürfnis an einem Radweg besteht. Denn im Verfahren der Linienbestimmung werden planerisch auch die Straßencharakteristik und Querschnitte im Allgemeinen näher bestimmt.<sup>72</sup> In rechtlicher Hinsicht dürften Sinn und Zweck der Linienbestimmung indes schwerpunktmäßig auf der Bestimmung der Lage der Straße im Gelände und deren Verknüpfung mit dem bestehenden Straßennetz liegen.

---

<sup>67</sup> BVerwG, LKV 1999, S. 26; vgl. BVerwGE 100, 370 (385); 102, 331 (343f.); Sauthoff, in: Ziekow (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 1304

<sup>68</sup> BVerwG, NVwZ 2001, 1154 (1154) unter Hinweis auf BVerwGE 102, 331, 343f.; Sauthoff, in: Ziekow (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 1304

<sup>69</sup> Vgl. dazu etwa Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 16 Rn. 20ff.

<sup>70</sup> Vgl. Schmidt, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 16 FStrG, Rn. 2, 16f..

<sup>71</sup> Schmidt, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 16 FStrG, Rn. 23f.

<sup>72</sup> Vgl. Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 16 Rn 53.

### **c) Entscheidungskompetenz für einen Radweg im Rahmen der Feintrassierung (Planfeststellungsverfahren)**

Im Rahmen der Feintrassierung, also der Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens, ist die Frage der Planungs- und Entscheidungskompetenz für einen Radweg an einer Bundesfernstraße differenziert zu beantworten.

#### **aa) Grundsätzliches Vorschlags- und Entscheidungsrecht des Landes**

Nach den Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung haben die Länder die Feintrassierung, also Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens vorzunehmen. Dem Bund kommen im Gegensatz zu den vorherigen Planungsstadien hier keine originären Planungskompetenzen zu. Die Länder haben daher nach den Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung nach § 3 FStrG zu prüfen und auch zu entscheiden, ob ein Radweg bei einem geplanten Vorhaben nach dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis erforderlich ist oder nicht und dies in ihren Planungen zu berücksichtigen. Ein etwaig erforderlicher Radweg ist im Zuge der Planungen der Bundesfernstraße danach sowohl bei der Vorbereitung als auch der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens zu berücksichtigen. Das grundsätzliche planerische Vorschlagsrecht und die grundsätzliche Entscheidung für einen Radweg liegen damit im Rahmen der anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen allein beim Land.

#### **bb) Endgültiges Entscheidungsrecht des Bundes**

Dagegen obliegt die endgültige Entscheidung über einen Radweg im Zuge einer Bundesfernstraße sowohl bei der Vorbereitung als auch Durchführung des Planfeststellungsverfahrens allein beim Bund.<sup>73</sup>

Dieser kann die endgültige Entscheidung auf unterschiedliche Art und Weise treffen bzw. an sich ziehen. Dies setzt voraus, dass der Bund über die Planungsschritte durch das jeweilig die Planungen ausführende Land regelmäßig und umfänglich informiert wird. Mit den dem Bund im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zukommenden Aufsichtsmitteln, bis hin zur expliziten Weisung nach Artikel 85 Abs. 3 GG,<sup>74</sup> kann dieser dabei in *allen* Planungsstadien die

---

<sup>73</sup> Sind Gemeinden nach §§ 5 Abs. 2, Abs. 2a FStrG<sup>73</sup> Träger der Straßenbaulast, ist deren finanzielle Leistungsfähigkeit nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG ebenfalls in *allen* Planungsstadien zu berücksichtigen. Fehlt es an dieser, so besteht insoweit kein Planungsspielraum für die planende Behörde. Auch in diesem Fall verbleibt die Letztentscheidungskompetenz daher beim Träger der Straßenbaulast.

<sup>74</sup> Zu deren Voraussetzungen im Einzelnen etwa Dittmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. (2009), Art. 85 Rn. 18ff.

endgültige Entscheidung über einen Radweg im Zuge einer Bundesfernstraße an sich ziehen.<sup>75</sup> So kann der Bund bei Wahrnehmung seiner Aufsicht beispielsweise zu einer anderen Einschätzung eines regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses gelangen als das planende Land. Kraft der Aufsichtsmittel könnte er in einem solchen Fall die Sachkompetenz an sich ziehen und die Entscheidung für oder gegen einen Radweg treffen. Eine solche sachliche Weisung kann noch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens an die Planfeststellungsbehörde ergehen.<sup>76</sup>

Ferner könnte der Bund auch noch mit der Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln in den Straßenbauplänen nach Artikel 3 StrFinG die Entscheidung des Landes, einen Radweg zu errichten, genehmigen oder verwerfen bzw. die planerische Gestaltungsfreiheit nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG von vornherein einschränken. Reichen die zur Verfügung gestellten Mittel für die Errichtung eines Radweges nicht aus – sei es auf freier Strecke oder im Zuge einer Rheinquerung – so sind die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG erreicht. Die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln stellt daher – im Rahmen der anzuwendenden Rechtsvorschriften – konkludent auch die Genehmigung der mit diesen Mitteln durchführbaren erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der Straßenbaulast dar. Umgekehrt gilt die Genehmigung konkludent als abgelehnt, wenn keine entsprechenden Mittel bereit gestellt werden.

#### **d) Zusammenfassende Beantwortung**

Im Rahmen der Bedarfsermittlung und vorbereitenden Straßenplanung wirken die Länder an den maßgeblichen Verfahrensschritten mit, allerdings ist der Bund für die Aufstellung des Bedarfsplans nach § 1 FStrAbG sowie für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG von vornherein zuständig. Insoweit kann bei dem Beschluß des Bedarfsplans bereits die Planungsentscheidung für einen Radweg durch den Bund getroffen werden.

Dagegen kann bzw. muss im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens als Folge der Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 90 Abs. 2 GG die nach Landesrecht zuständige Planungsbehörde den grundsätzlichen Vorschlag machen und die grundsätzliche Entscheidung treffen, eine Rheinquerung im Zuge einer Bundesstraße mit einem Radweg auszustatten. In diesem Planungsstadium kann allerdings der Bund die Entscheidungskompetenz mit den ihm zur Verfügung stehenden

---

<sup>75</sup> Lautner/Metz, VR 1996, S. 253, 258.

<sup>76</sup> Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (2009), Art. 85 Rn. 29; Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 17b FStrG Rn 6; Marschall, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 152.

Mitteln der Bundesaufsicht ausnahmsweise an sich ziehen und Änderungen an den Planentscheidungen vornehmen. Dies gilt auch für das Planfeststellungsverfahren, in dem der Bund im Einzelfall gegenüber der Planfeststellungsbehörde verbindliche Abwägungsentscheidungen treffen kann. Daneben kann er durch die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln die Entscheidung über einen Radweg herbeiführen, vgl. Artikel 3 StrFinG.

Nicht bekannt ist, ob das Land Rheinland-Pfalz für die geplante 2. Rheinbrücke bei Wörth dem Bund den planerischen Vorschlag unterbreitet bzw. selbst die planerische Entscheidung getroffen hat, einen Radweg zu errichten. Gleichfalls ist nicht ersichtlich, ob und ggf. wie der Bund über einen etwaigen Vorschlag des Landes entschieden hat. Aus einem Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 10. Februar 2011, das dem Wissenschaftlichen Dienst seitens der Fraktion der CDU zur Verfügung gestellt wurde, geht insoweit hervor, dass dem Bund durch das Land Rheinland-Pfalz offenbar kein Vorschlag für einen Radweg an der 2. Rheinbrücke unterbreitet wurde. Denn darin heißt es, dass *„von der Auftragsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz ein Radweg zu keiner Zeit für erforderlich gehalten und daher auch planerisch nicht in Erwägung gezogen wurde.“*

## **II. Frage 2: Träger der Baulast für Radwege an Bundesfernstraßen**

Die Fraktion der CDU hat ferner um Prüfung gebeten, welche staatliche Ebene, der Bund, das Land oder die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, die Baulast für einen Radweg einer Rheinquerung im Zuge einer Bundesstraße trägt. Diese Fragestellung betrifft die „interne“ oder „finanzielle“ Baulast, also die Frage, welcher Hoheitsträger die aus der Erfüllung der Straßenbaulast entstehenden Kosten zu tragen hat. Denn die Zuständigkeit zur Erfüllung der sich aus der Straßenbaulast ergebenden Aufgaben, die sog. „externe“ Straßenbaulast, obliegt, wie bereits unter I. dargestellt, grundsätzlich den Ländern.<sup>77</sup>

### **1. Radwege als Bestandteile von Bundesfernstraßen**

Fraglich ist dabei zunächst, ob die Straßenbaulast für Bundesfernstraßen auch Radwege erfasst. Nur in diesem Fall wäre der Anwendungsbereich des FStrG eröffnet, während anderenfalls die Frage der Baulast nach dem LStrG zu beurteilen wäre. Denn im Gegensatz zu

---

<sup>77</sup> Vgl. zur Unterscheidung zwischen interner und externer Straßenbaulast statt aller Gröpl, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 90 Rn. 47.

den Bestimmungen vieler Landesstraßengesetze<sup>78</sup> fallen Radwege nach dem Wortlaut des Bundesfernstraßengesetzes nicht unter die Straßenbaulast. Insoweit bestimmt § 1 Abs. 4 FStrG:

*„(4) Zu den Bundesfernstraßen gehören*

- 1. Der Straßenkörper; das sind besonders der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen;*
- 2. der Luftraum über dem Straßenkörper;*
- 3. das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen und -anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, und die Bepflanzung;*
  - 3 a. Einrichtungen zu Erhebung von Maut und zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht;*
- 4. die Nebenanlagen; das sind solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung, der Bundesfernstraßen dienen, zum Beispiel Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Lagerplätze, Entnahmestellen, Hilfsbetriebe und -einrichtungen;*
- 5. die Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen (§ 15 Abs. 1).“*

#### **a) Grundgesetzliche Kompetenzverteilung für den Bau von Radwegen**

Grund für die fehlende Aufnahme der Radwege in das FStrG ist die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes, die dem Bund in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Gesetzgebungskompetenz für „den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“ zuweist,<sup>79</sup> dabei Radwege aber nicht erwähnt. Fraglich ist daher, ob Radwege von der Vorschrift und daraus resultierend vom FStrG erfasst sein können. Anderenfalls verbliebe es bei der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zugunsten der Länder. Denn diese haben nach Art. 70 GG das Recht zur Gesetzgebung soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde

---

<sup>78</sup> Vergleiche § 1 Abs. 3 Nr. 1 LStrG RP; § 2 Abs. 2 Nr. 1 b Straßengesetz für Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 1992, letzte berücksichtigte Änderung durch Artikel 4 der Verordnung vom 25. April 2007, GBl. Seite 252; § 2 Abs. 2 Nr. 1 Hessisches Straßengesetz in der Fassung vom 08.06.2003, letzte berücksichtigte Änderung durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007, GVBl. I Seite 851, 854.

Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.<sup>80</sup> Daneben weist Artikel 30 GG die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben insgesamt den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt. Die Vorschrift erfasst den gesamten Kreis möglicher Betätigung des Aufgabenträgers Staat,<sup>81</sup> also sowohl gesetzgebendes, gesetzgebundenes wie auch gesetzefreies Handeln.<sup>82</sup>

Diesbezüglich ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bislang noch nicht abschließend geklärt, entlang welcher Grenzlinie die Zuständigkeiten für Bund und Länder im Wege- und Straßenverkehrsrecht verläuft.<sup>83</sup> Die verfassungsrechtliche Literatur spricht hier davon, dass die Kompetenzregel des Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG „weit“ auszulegen sei,<sup>84</sup> das Straßenrecht im Übrigen aber weitgehend bei den Ländern verbleiben solle.<sup>85</sup> Radwege dürften daher verfassungsrechtlich zulässig als ungeschriebene Bestandteile von Bundesfernstraßen in den Anwendungsbereich des FStrG einbezogen werden, soweit sie als „dienende“<sup>86</sup> Teile von Bundesfernstraßen angesehen werden können. Auf Ebene der Gesetzgebungskompetenzen des Verfassungsrechts könnte sich dies dann beispielsweise als Annexkompetenz bzw. Kompetenz kraft Sachzusammenhang darstellen.<sup>87</sup> Der auf einfachgesetzlicher Ebene belassene Spielraum zur Einbeziehung weiterer Anlagen zu den Bundesfernstraßen, der in § 1 Abs. 4 FStrG in der Wendung „das sind besonders“ zum Ausdruck kommt,<sup>88</sup> dürfte daher verfassungsrechtlich zulässig sein. In Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur ist – soweit ersichtlich – die Frage der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für den Bau von Radwegen allerdings noch nicht näher behandelt worden.

## b) Kriterien zur Bestimmung des Baulastträgers von Radwegen an Bundesstraßen

---

<sup>79</sup> Allgemein hierzu Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Aufl. (2006), Art. 74 Rn. 102ff.

<sup>80</sup> Dazu allgemein statt aller Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. (2009), Art. 70.

<sup>81</sup> Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Aufl. (2006), Art. 30 Rn. 26, m.w.N.

<sup>82</sup> Koriath, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 30 Rn. 19, m.w.N.

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 67, 299 (315); so auch Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Aufl. (2006), Art. 74 Rn. 102ff.

<sup>84</sup> Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. (2011) Art. 74 Rn. 291; in diesem Sinne auch Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 6. Aufl. (2010), Art. 74 Rn. 156.

<sup>85</sup> So Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 74 Rn. 237.

<sup>86</sup> Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. (2011) Art. 74 Rn. 291.

<sup>87</sup> Vgl. zur Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sachzusammenhang allgemein etwa Degenhart, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Aufl. (2006), Art. 70 Rn. 37ff., m.w.N.

<sup>88</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 1 Rn. 33.



Damit stellt sich die Frage, ob und in welchen Fällen ein Radweg vor dem aufgezeigten verfassungsrechtlichen Hintergrund nach § 1 Abs. 4 FStrG als Bestandteil einer Bundesfernstraße anzusehen ist.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden nach § 1 Abs. 4 FStrG als zum Straßenkörper gehörend gemeinhin alle Anlagen gezählt, die in einem Funktionszusammenhang mit der Straße stehen und für die Sicherung der Straße und des Straßenverkehrs erforderlich sind. Geh- und Radwege sowie besondere Fahrstreifen für bestimmte Verkehrsarten, zum Beispiel für landwirtschaftliche Fahrzeuge, für die Viehtrift oder Reitwege werden daher der Baulast des gesetzlichen Trägers der Straße zugeordnet, sofern es sich bei diesen Verkehrsanlagen um unselbstständige Teile des einheitlichen Straßenkörpers einer Straße des überörtlichen Verkehrs handelt.<sup>89</sup> Nach der Rechtsprechung handelt es sich bei unselbstständigen Geh- und Radwegen um solche, die den Zwecken der Straße zumindest dadurch dienen, dass sie der Fahrbahn den für den Verkehrsfluss hinderlichen Fußgänger- bzw. Radverkehr entziehen,<sup>90</sup> also ein „verkehrstechnischer Zusammenhang“ besteht.<sup>91</sup> Grund für die einheitliche Betrachtung von unselbstständigen Rad- und Gehwegen dürfte die notwendige einheitliche straßenrechtliche Behandlung<sup>92</sup> der Straße im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, der Frage von Sondernutzungsrechten oder der Umstufung sein.<sup>93</sup> Obwohl im Gesetz nicht explizit genannt, werden unselbstständige Radwege in der rechtswissenschaftlichen Literatur daher als von der Straßenbaulast des FStrG erfasst angesehen.<sup>94</sup> Explizit anerkannt ist dies von der Rechtsprechung bislang allerdings nur für Gehwege in Ortsdurchfahrten.<sup>95</sup>

Im Gegensatz dazu dürfte es sich bei „selbstständigen“ Rad- oder Gehwegen um selbstständige öffentliche Wege, die der Klasse der beschränkt öffentlichen Wege angehören, handeln.<sup>96</sup> Für diese dürfte es mangels Kompetenztitel des Bundes in den Artikel 30, 70ff. GG bei der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder verbleiben. Die Unterscheidung zwischen selbstständigen und unselbstständigen Rad- und Gehwegen kann im Einzelfall schwierig sein,

---

<sup>89</sup> Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 31, m.w.N.

<sup>90</sup> Vgl. schon BVerwGE 35, 326 (327f.); NVwZ 1988, 146 (146); aus der jüngeren Rechtsprechung etwa VG Koblenz, Ur. v. 23.08.2010 – 4 K 225/10.KO, Rn. 28 (zit. nach juris).

<sup>91</sup> Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32.

<sup>92</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 1 Rn. 44; Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 38; Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 14, Rn. 3.

<sup>93</sup> Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 7, Rn. 22.1.

<sup>94</sup> Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998) § 1 Rn. 44; Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 14, Rn. 3; Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 5 FStrG Rn. 50.

<sup>95</sup> BVerwGE 35, 326f.; BVerwGE 78, 79 (80); OVG Rheinland-Pfalz, AS 11, 322 (323f.); vgl. hierzu auch Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32.

weil diese Wege zuweilen dem Lauf der Straße nicht unmittelbar, sondern in wechselndem Abstand folgen. Maßgeblich für das Vorliegen eines selbstständigen oder unselbstständigen Radweges dürfte hier zunächst sein, ob der Weg der Entflechtung des Verkehrs auf der Straße dient oder unabhängig von dieser eine eigenständige Funktionsbedeutung hat,<sup>97</sup> mithin ein verkehrstechnischer Zusammenhang besteht bzw. nicht besteht.<sup>98</sup>

### **c) Kriterien zur Bestimmung des Baulastträgers von Radwegen an Kraftfahrstraßen**

Fraglich ist allerdings, ob das Kriterium des verkehrstechnischen Zusammenhangs geeignet ist, den Baulastträger auch bei Radwegen an einer Kraftfahrstraße zu bestimmen. Soweit ersichtlich, existiert weder Rechtsprechung noch rechtswissenschaftliche Literatur, die sich mit dieser Frage konkret auseinandersetzt.

Bei einer Kraftfahrstraße handelt es sich nach § 18 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)<sup>99</sup> um eine Bundesstraße, die – im Einzelfall durch Zeichen 331.1 der StVO bekannt gemacht - nur mit Kraftfahrzeugen benutzt werden darf, deren durch die Bauart bestimmte Höchstgeschwindigkeit mehr als 60 km/h beträgt. Bundesstraßen, die als Kraftfahrstraßen ausgewiesen sind, dürfen dementsprechend von Radfahrern nicht genutzt werden. Ein Radweg an einer solchen Bundesstraße kann daher der Fahrbahn keinen hinderlichen Verkehrsfluss entziehen. Streng genommen bestünde daher auch dann kein verkehrstechnischer Zusammenhang zwischen Bundesstraße und Radweg wenn diese – wie etwa im Falle einer Rheinquerung – eine bauliche Einheit bildeten. Mangels dieses Zusammenhangs könnte daher nach den soeben herausgearbeiteten Kriterien angenommen werden, einen Radweg an einer Kraftfahrstraße als selbstständigen beschränkt öffentlichen Weg einzustufen.<sup>100</sup> Für einen solchen Radweg wäre dann wie hergeleitet der Bund nicht zuständig. Für diese Radwege wäre das FStrG des Bundes nicht einschlägig und der Träger der Straßenbaulast nach dem LStrG zu bestimmen.

Träger der Straßenbaulast für einen selbstständigen Radweg als beschränkt öffentlicher Weg wäre dann nach § 3 Nr. 3 b) aa) i.V.m. § 15 Abs. 1 LStrG der Eigentümer des Weges, sofern nicht entsprechend § 16 Abs. 1 LStrG die Straßenbaulast aufgrund gesetzlicher oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen anderen Trägern obliegt. Diese Zuordnung der

---

<sup>96</sup> Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 7, Rn 22.2.

<sup>97</sup> Vgl. schon BVerwGE 35, 326 (327f.); NVwZ 1988, 146 (146); Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 7, Rn 22.2.

<sup>98</sup> Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32.

<sup>99</sup> Straßenverkehrsordnung (StVO) vom 16. November 1970, BGBl. I, S. 1565; letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 1. Dezember 2010, BGBl. I, S. 1737.

<sup>100</sup> Zu den Kriterien vgl. oben III. 1).

Straßenbaulast zum Eigentümer der jeweiligen Straße ist ein Rechtsinstitut des deutschen Straßenrechts, das zunächst in Artikel 90 Abs. 1 GG verfügt und in den Straßengesetzen des Bundes und der Länder in der Weise verfestigt ist, dass das Eigentum bei einem Wechsel des Baulastträgers der Baulast ohne weiteres folgt, vgl. etwa §§ 6 FStrG, 31 LStrG.<sup>101</sup> Mangels verfassungsrechtlichen Kompetenztitels dürfte der Bund allerdings wohl nicht Eigentümer eines solchen selbstständigen Radweges sein dürfen. Bei Radwegen entlang von Kraftfahrstraßen kämen also Land, kommunale Gebietskörperschaften und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts als Eigentümer und damit Träger der Straßenbaulast für einen Radweg in Betracht. Für den Fall einer Rheinquerung in Form einer Kraftfahrstraße folgte daraus, dass für ein Brücken- oder Tunnelbauwerk entsprechend der öffentlich-rechtlich geteilten Baulast auch zivilrechtlich Miteigentum nach §§ 903, 1008 BGB<sup>102</sup> zwischen dem Bund hinsichtlich der Bundesstraße und einem Dritten hinsichtlich des Radweges entstünde.

Es erscheint fraglich, ob die vorgenannte Lösung sachgerecht wäre. Denn eine einmal errichtete Bundesstraße kann rechtlich – bei Vorliegen der weiteren rechtlichen und baulichen Voraussetzungen – zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt als Kraftfahrstraße ausgewiesen werden. Ein zuvor errichteter unselbstständiger Radweg entlang dieser Bundesstraße in der Baulast des Bundes könnte dadurch aus der Zuständigkeit des Bundes heraus fallen. Konsequenterweise müssten in diesem Fall Baulast und Eigentum an einem der Kraftfahrstraße angegliederten Radweg an das betroffene Land fallen. Der Bund könnte sich daher der Baulast für einen Radweg – bei Vorliegen der für eine Kraftfahrstraße erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen – einseitig entledigen. Damit wäre aber die rechtlich zu fordernde notwendig einheitliche Betrachtung der Straße und ihrer Bestandteile für Widmung, Einstufung und Umstufung zerrissen.<sup>103</sup>

Dabei bliebe ferner unberücksichtigt, dass der Begriff der Kraftfahrstraße dem FStrG fremd ist. Die Nutzung einer Bundesstraße wird zwar durch die StVO bestimmt. Auch die Kraftfahrstraße bleibt aber im Kern eine Bundesstraße. Umfang und Träger der Baulast hierfür sind nach wie vor durch das FStrG zu bestimmen. Richtig ist insoweit, dass die StVO als Teil des *Straßenverkehrsrechts* und das FStrG als Teil des *Straßenrechts* miteinander verschränkt

---

<sup>101</sup> Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 6, Rn. 24f.

<sup>102</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002, BGBl. I, S. 42, 2909; 2003, 738; letzte berücksichtigte Änderung durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juli 2011, BgBl. I, S. 1600.

<sup>103</sup> Vgl. hierzu Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 1 Rn. 44; Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 38; Sauthoff, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 1 FStrG, Rn. 32; Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 14, Rn 3.

sind.<sup>104</sup> Gleichwohl erscheint fraglich, ob sich dies auf die Frage des Baulastträgers auswirken kann. Denn jedenfalls ist eine Kraftfahrstraße nach § 18 StVO ein Ausnahme- oder Sonderfall zur „gewöhnlichen“ Bundesstraße nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG, auf der nach den Regelungen der StVO grundsätzlich im Rahmen des Gemeindegebrauchs sämtliche Verkehrsarten zugelassen sind, also auch Radverkehr. Vieles spricht daher dafür, dass bei der Prüfung der Verkehrsbedürfnisse nach § 3 FStrG vom Regelfall der Bundesstraße auszugehen sein dürfte. Die Bedürfnisse des Radverkehrs, der auf Bundesstraßen widmungsgemäß zugelassen ist, dürften insofern grundsätzlich zu berücksichtigen sein.<sup>105</sup> Für Kraftfahrstraßen bedeutete dies, zunächst zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang Radverkehr auf einer gleich laufenden Bundesstraße stattfindet oder stattfinden würde. Konkret wäre daher zu prüfen, ob im Falle der Umwidmung einer Bundesstraße zur Kraftfahrstraße ein verkehrliches Bedürfnis besteht, den bislang auf der Bundesstraße zulässigen Radverkehr auf einen Radweg entlang der Kraftfahrstraße umzuleiten. Soll eine Kraftfahrstraße neu errichtet werden, so dürfte zu prüfen sein, ob – hypothetisch – ein Bedürfnis für Radverkehr auf einer gleich laufenden Bundesstraße bestünde. Die so ermittelten Bedürfnisse des Radverkehrs könnten dann dazu führen, dass erst der Bau eines Radweges die Voraussetzung für die Widmung einer Kraftfahrstraße schaffen könnte. Denn insoweit führte erst der Bau eines Radweges zur Entflechtung von motorisiertem und nicht-motorisiertem Verkehr und damit zur Möglichkeit der Ausweisung einer Kraftfahrstraße. Vieles spricht daher dafür, dass in diesen Fällen der nach § 1 Abs. 4 FStrG erforderliche, verkehrstechnische Zusammenhang auch zwischen Radweg und Kraftfahrstraße existiert. Ein solcher Radweg dürfte daher folgerichtig als unselbstständiger Radweg einzustufen sein. Eine Vermutung für das Vorliegen dieses Zusammenhangs dürfte gegeben sein, wenn Straße und Radweg zumindest konstruktiv-technisch verbunden sind. Insofern könnte das Kriterium des „wesentlichen Gleichlaufs“, vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 LStrG,<sup>106</sup> auch bei der Frage anzuwenden sein, ob ein Radweg im Zusammenhang mit einer Bundesstraße/Kraftfahrstraße als (un)selbstständig einzustufen ist.<sup>107</sup> Besteht dagegen kein Verkehrsbedürfnis des Radverkehrs nach § 3 FStrG, fehlt der für Einbeziehung eines Radwegs in die Baulast einer Kraftfahrstraße erforderliche

---

<sup>104</sup> Unstrittig überschneiden und ergänzen sich die beiden Rechtsgebiete, vgl. BVerfGE 67, 299 (315f.) – Laternengarage; verkürzt: Straßenrecht betrifft Bau und Unterhaltung der Straße, das Straßenverkehrsrecht als besonderes Ordnungsrecht die Benutzung der Straße; allgemein zur Abgrenzung etwa Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 4 Rn. 4ff.

<sup>105</sup> Vgl. Grupp, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 3 Rn. 9f.; Sauthof, Öffentliche Straßen, 2. Auflage (2010), Rn 970; Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 3 FStrG, Rn. 61.

<sup>106</sup> Vgl. dazu VG Koblenz, Urt. v. 23.08.2010 – 4 K 225/10.KO, Rn. 28 (zit. nach juris); vgl. auch Bitterwolf-de Boer, in: Bogner/Bitterwolf-de Boer/Probstfeld, Landesstraßengesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: Oktober 2010, (Praxis der Kommunalverwaltung L 12 RhPf) § 12 Rn. 1.3.

<sup>107</sup> Den umgekehrten Weg beschreitet das VG Koblenz, Urt. v. 23.08.2010 – 4 K 225/10.KO, Rn. 28 (zit. nach juris) und ergänzt § 1 Abs. 3 Nr. 2 LStrG um die Rechtsprechung zu Bundesstraßen.

verkehrstechnische Zusammenhang. Denkbar erscheint dies etwa, wenn auf der entsprechenden Strecke kein Radverkehr zu erwarten ist oder dem Radverkehr genügend Ausweichstrecken zur Verfügung stehen.

Aus diesem Grunde spricht vieles dafür, auch an einer Kraftfahrstraße die Möglichkeit eines unselbstständigen Radweges nach § 1 Abs. 4 FStrG anzunehmen, wenn ein Verkehrsbedürfnis für einen Radweg vorliegt.

#### **d) Zwischenergebnis**

Im Ergebnis liegt ein unselbstständiger Radweg an einer Bundesstraße nach § 1 Abs. 4 FStrG dann vor, wenn ein „verkehrstechnischer Zusammenhang“ mit dieser besteht. Im Falle einer Kraftfahrstraße ist dies zumindest dann der Fall, wenn bei Vorliegen eines Verkehrsbedürfnisses für einen Radweg nach § 3 FStrG erst dessen Bau die Voraussetzungen für die Widmung einer Bundesstraße als Kraftfahrstraße schafft. Besteht ein „wesentlicher Gleichlauf“ zwischen Kraftfahrstraße und Radweg, dürfte eine Vermutung für einen solchen verkehrstechnischen Zusammenhang bestehen.

Für den Fall der 2. Rheinquerung bei Wörth bedeutet dies, dass ein Radweg als unselbstständiger Radweg in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 4 FStrG fiele, sofern die Straße als Bundesstraße dem Verkehr gewidmet ist. Der Radweg kann in diesem Fall der Fahrbahn einen dem Verkehrsfluss hinderlichen Radverkehr entziehen. Handelte es sich um eine Kraftfahrstraße, so bestünde der notwendige verkehrstechnische Zusammenhang, wenn ein Verkehrsbedürfnis für einen Radweg vorliegt und erst dessen Herstellung die Möglichkeit zur Widmung der Bundesstraße als Kraftfahrstraße schafft.

Dagegen geht aus einem Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 10. Februar 2011, das dem Wissenschaftlichen Dienst seitens der Fraktion der CDU zur Verfügung gestellt wurde hervor, dass die neu zu errichtende 2. Rheinbrücke bei Wörth offenbar als Kraftfahrstraße dem Verkehr gewidmet sein soll und der Bund in diesen Fällen das Vorliegen eines unselbstständigen Radweges per se verneint. Es bestehe kein verkehrstechnischer Zusammenhang, weil gesonderte Radwege nur aus Gründen der Verkehrssicherheit zur Entflechtung von Rad- und Kraftfahrzeugverkehr in die Baulast des Bundes fallen könnten. Dies sei im Falle einer Kraftfahrstraße nicht möglich. Ein Radweg fiele nach Ansicht des Bundes demnach auch bei Vorliegen eines Verkehrsbedürfnisses stets in die Baulast des Eigentümers des Radweges, also entweder des Landes, der Kommunen oder eines privaten Dritten. Insoweit weicht die Auffassung des

Bundes von der in dieser Stellungnahme für möglich gehaltenen Auffassung ab. In Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur ist diese Frage – wie dargelegt – nicht entschieden bzw. erörtert worden.

## **2. Bestimmung des Baulastträgers für die 2. Rheinquerung**

Für den Fall der 2. Rheinquerung bei Wörth ergeben sich nach den vorstehenden Ausführungen die folgenden, rechtlich möglichen Varianten.

### **a) Selbstständiger Radweg**

Wie aufgezeigt ist für die Beurteilung der Baulast die Differenzierung in selbstständige und unselbstständige Radwege erforderlich. Nur letztere fallen nach § 1 Abs. 4 FStrG in den Anwendungsbereich des FStrG. Maßgeblich ist insoweit, ob ein verkehrstechnischer Zusammenhang zwischen Radweg und Rheinquerung besteht. Fehlt dieser verkehrstechnische Zusammenhang, dürfte es sich bei einem Radweg um einen selbstständigen Radweg handeln. Dieser fiel als beschränkt öffentlicher Weg nicht unter das FStrG sondern das LStrG. Baulastträger wäre nach § 3 Nr. 3 b) aa) i.V.m. § 15 Abs. 1 LStrG in diesem Fall der Eigentümer des Weges, sofern nicht entsprechend § 16 Abs. 1 LStrG die Straßenbaulast aufgrund gesetzlicher oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen anderen Trägern obliegt. Im Falle eines selbstständigen Radweges kämen sowohl Land oder kommunale Gebietskörperschaften, aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung wohl aber nicht der Bund als Träger der Baulast in Betracht.<sup>108</sup>

Im Falle der 2. Rheinquerung bei Wörth bestünde voraussichtlich eine konstruktiv technische Verbindung zwischen Rheinquerung und Radweg und damit ein wesentlicher Gleichlauf. Dies spräche nach den obigen Ausführungen für das Vorliegen eines verkehrstechnischen Zusammenhanges und damit eines unselbstständigen Radwegs. Sofern die Rheinquerung als Kraftfahrstraße dem Verkehr gewidmet sein sollte, wäre indes das Vorliegen bzw. Fehlen eines Verkehrsbedürfnisses nach § 3 FStrG ausschlaggebend für das Vorliegen eines (un)selbstständigen Radweges.

## b) Unselbstständiger Radweg

Im Falle eines unselbstständigen Radwegs wäre dieser als rechtlich unselbstständiger Bestandteil der Bundesstraße nach § 1 Abs. 4 FStrG zu behandeln. Dann wäre grundsätzlich der Bund nach § 5 Abs. 1 FStrG der Bund Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraße samt unselbstständigem Radweg.

Allerdings sieht das Gesetz für unselbstständige Radwege in § 5 FStrG Ausnahmen im Falle von Ortsdurchfahrten vor. Bei diesen sind in den dort genannten Fällen nicht der Bund, sondern die Gemeinden Träger der Baulast.<sup>109</sup> Für den Fall von Ortsdurchfahrten bestimmen die §§ 5 Abs. 2, Abs. 2a und Abs. 3 FStrG folgendes:

- Nach § 5 Abs. 2 FStrG sind bei Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern die Gemeinden Träger der Straßenbaulast und damit auch Baulastträger unselbstständiger Radwege.
- Nach § 5 Abs. 2a FStrG kann eine Gemeinde mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 80.000 die Straßenbaulast bei Vorliegen der weiteren in der Norm genannten Voraussetzungen freiwillig übernehmen<sup>110</sup> und dadurch ebenfalls Straßenbaulastträger für einen unselbstständigen Radweg werden.
- Nach § 5 Abs. 3 FStrG sind die übrigen Gemeinden Träger der Straßenbaulast für Gehwege und Parkplätze, nach dem Wortlaut aber nicht für unselbstständige Radwege.

Damit ist bei Ortsdurchfahrten von Gemeinden mit weniger als 80.000 Einwohnern und außerhalb des Anwendungsbereiches von § 5 Abs. 2a FStrG die Straßenbaulast *in Längsrichtung* zwischen Bund und Gemeinde *geteilt*.<sup>111</sup> Im Ergebnis fallen daher unselbstständige Radwege im Zuge einer Ortsdurchfahrt bei Gemeinden mit weniger als

---

<sup>108</sup> Ggf. könnten auch sonstige natürliche oder juristische Personen Eigentümer des Radwegs und damit Baulastträger werden.

<sup>109</sup> Vor der Regelung des Artikel 90 GG kritisch zur Übertragung der Baulast für Ortsdurchfahrten auf die Gemeinden etwa Remmert, in: Epping/Hillgruber, (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 90 Rn. 10f.

<sup>110</sup> Zu den Voraussetzungen im Einzelnen etwa Witting, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, § 5 FStrG Rn. 27f.; vgl. auch Schlosser, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 5 Rn. 24ff.; auf Ebene der Verwaltung sind maßgebliche Kriterien in den Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen – Ortsdurchfahrtsrichtlinien (ODR), vgl. das Allgemeine Rundschreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Nr. 14/2008 vom 14. August 2008, AZ S 15/7163.1/4 = VkB1 2008, 459, niedergelegt.

<sup>111</sup> Vgl. Tegtbauer, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 14, Rn 3; Schlosser, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 5 Rn. 19f.

80.000 Einwohnern - bzw. 50.000 Einwohnern im Falle des § 5 Abs. 2a FStrG – stets in die Straßenbaulast des Bundes. Insoweit verbleibt es bei der Anwendung von § 5 Abs. 1 FStrG.

Vieles spricht dafür, dass die vorgenannten Fälle des § 5 Abs. 2, Abs. 2a FStrG auf die 2. Rheinquerung bei Wörth nicht anwendbar sein dürften. Denn unbeschadet der Frage, dass auch eine Rheinquerung rechtlich als Ortsdurchfahrt qualifiziert werden kann<sup>112</sup> ist doch festzuhalten, dass die verbandsfreie Gemeinde Wörth am Rhein zum 31. Dezember 2010 nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz lediglich 17.268 Einwohner hatte.<sup>113</sup> Selbst im Falle einer Ortsdurchfahrt dürfte Wörth am Rhein daher nicht nach § 5 Abs. 2, Abs. 2a FStrG Trägerin der Baulast für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen sein. In diesem Fall trüge die Gemeinde Wörth nach § 5 Abs. 3 FStrG allenfalls die Baulast für Gehwege und Parkplätze. Unselbstständige Radwege fielen dagegen bereits nach dem Wortlaut von § 5 Abs. 3 FStrG in die Baulast des Bundes. Es erscheint auch nicht angezeigt, die Baulast für unselbstständige Radwege im Falle des § 5 Abs. 3 FStrG über den Wortlaut hinaus den Gemeinden zu übertragen. Denn der Bund hat in den vergangenen Jahren sowohl den Radwegebau gefördert<sup>114</sup> als auch das System der Fernstraßenplanung mehrfach geändert.<sup>115</sup> Vieles spricht daher dafür, dass die Einbeziehung der Radwege in den Anwendungsbereich von § 5 Abs. 3 FStrG bewusst unterblieben ist.

### 3) Zusammenfassende Beantwortung

Unselbstständige Radwege sind Teile von Bundesstraßen im Sinne von § 1 Abs. 4 FStrG. Ein solcher unselbstständiger Radweg liegt vor, wenn ein „verkehrstechnischer Zusammenhang“ zwischen Radweg und Bundesstraße besteht. Radwege fallen in diesem Fall nach § 5 Abs. 1 FStrG grundsätzlich in die Baulast des Bundes. Ausnahmsweise sind Gemeinden Baulastträger auch unselbstständiger Radwege, wenn im Falle von Ortsdurchfahrten Gemeinden nach § 5 Abs. 2 FStrG mehr als 80.000 Einwohner haben oder nach § 5 Abs. 2a FStrG mehr als 50.000 Einwohner haben und die Baulast freiwillig übernommen

---

<sup>112</sup> Möglich ist dies etwa bei einem Gemeindegebiet, das sich beiderseits des Rheines erstreckt. Nicht ausgeschlossen erscheint auch, dass im Falle einer Rheinquerung und beiderseits des Rheines gelegenen Gemeinden, deren Gemeindegebiet in der Flussmitte aneinander angrenzt, die Rheinquerung bis zu ihrer Mitte jeweils als Ortsdurchfahrt der beiden benachbarten Gemeinden gilt, vgl. Schlosser, in: Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Auflage (1998), § 5 Rn 25. Für Uferstraßen wurde die Eigenschaft als Ortsdurchfahrt bereits durch das BVerwG anerkannt, BVerwG, DÖV 1983, 682 (682f.).

<sup>113</sup> [http://www.statistik.rlp.de/no\\_cache/staat-und-gesellschaft/bevoelkerung-und-gebiet/tabellen/verbandsfreie-gemeinden-nach-groessenklassen/](http://www.statistik.rlp.de/no_cache/staat-und-gesellschaft/bevoelkerung-und-gebiet/tabellen/verbandsfreie-gemeinden-nach-groessenklassen/)

<sup>114</sup> Vgl. den Nationalen Radverkehrsplan 2002 – 2012 des Bundes, [www.nrvp.de](http://www.nrvp.de).

<sup>115</sup> Zuletzt etwa durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (IPBeschlG) vom 9. Dezember 2006, BGBl. I, S. 2833ff.; Überblick zur Entwicklung des FStrG etwa bei Kromer, in: Müller/Schulz (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 2008, Einf. Rn. 13ff.



haben. Selbstständige Radwege fallen nach § 3 Nr. 3 b) aa) i.V.m. § 15 Abs. 1 LStrG grundsätzlich in die Baulast des Eigentümers.

Radwege an einer Rheinquerung sind regelmäßig an das Brücken- oder Tunnelbauwerk angegliedert. Im Falle einer Bundesstraße entziehen sie der Straße den dem Verkehrsfluss hinderlichen Radverkehr, so dass viel dafür spricht, sie als unselbstständige Radwege nach § 1 Abs. 4 FStrG zu qualifizieren. Zudem besteht insoweit ein „wesentlicher Gleichlauf“ zwischen Kraftfahrstraße und Radweg. Auch dies spricht für einen solchen verkehrstechnischen Zusammenhang. Im Falle einer Kraftfahrstraße dürften Radwege als unselbstständige Teile der Bundesstraße gelten, wenn ein Verkehrsbedürfnis für einen Radweg nach § 3 FStrG besteht. Denn in diesen Fällen dürfte erst dessen Bau die Voraussetzungen für die Widmung einer Bundesstraße als Kraftfahrstraße schaffen. In diesen Fällen wäre grundsätzlich der Bund nach § 5 Abs. 1 FStrG Träger der Baulast, sofern eine Rheinquerung nicht ausnahmsweise als Ortsdurchfahrt einzustufen ist.

### **III. Frage 3: Art der Beteiligung des Baulastträgers**

Wie vorliegend ausgeführt, kann die Frage des Trägers der Baulast für einen Radweg an der 2. Rheinquerung bei Wörth schon mangels Kenntnis der tatsächlichen planungs- und straßenrechtlichen Voraussetzungen vor Ort nicht abschließend beantwortet werden. Dementsprechend kann auch nur abstrakt die Beteiligung der betroffenen Baulastträger dargestellt werden. Ferner kann ohne konkrete Anhaltspunkte nicht beurteilt werden, ob die Beteiligung eines Baulastträgers im Falle der 2. Rheinbrücke bei Wörth möglicherweise unzureichend erfolgt ist.

#### **1. Baulastträger Bund**

Für den Fall eines *unselbstständigen Radwegs* an der 2. Rheinbrücke bei Wörth wäre der Bund Baulastträger. Dessen Beteiligung erfolgte über sämtliche Planungsstadien hinweg. Im Rahmen der Bedarfsplanung, bei der dem Bund die grundsätzliche Sachentscheidungskompetenz zusteht, sind die Länder informell im Rahmen von Arbeitskreisen und der Aktualisierung von Struktur-, Netz- und Projektdaten im Rahmen der Vorbereitung und Aufstellung des Bedarfsplans beteiligt.<sup>116</sup> In der darauf folgenden Planungsstufe der Grobtrassierung bereiten die Länder in Ausführung des FStrG nach den

---

<sup>116</sup> Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage (2010) Kapitel 34 Rn 2.7.

Grundsätzen der Bundesauftragsverwaltung unter anderem das Verfahren der Linienfeststellung nach § 16 FStrG durch den Bund vor.

Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens obliegen demgegenüber originär den Ländern. Hier ist der Bund im Rahmen der der Auftragsverwaltung inhärenten Aufsichtsmittel nach Artikel 85 GG über das für den Straßenbau zuständige Ministerium als oberster Straßenbaubehörde nach § 49 Abs. 1 LStrG i.V.m. § 22 FStrG zu beteiligen und zu informieren. Art und Weise des Informationsflusses sind durch das Grundgesetz nicht im Einzelnen festgelegt, müssen aber effektiv ausgestaltet sein. Anderenfalls könnte wie dargelegt der Bund in diesem Verfahrensstadium die Sachentscheidungskompetenz jederzeit an sich ziehen und mittels Weisungen Entscheidungen für die Landesbehörden treffen oder mittels Aufsichtsmitteln seine Information absichern, vgl. Art. 85 Abs. 4 GG. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte zu allen Behörden entsenden.<sup>117</sup> Etwaige Weisungen der Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 3 GG<sup>118</sup> würden von der obersten Straßenbaubehörde Rheinland-Pfalz an die ausführenden Behörden zur Ausführung weiter gegeben. Im Falle von Bundesfernstraßen ist dies der Landesbetrieb Mobilität, der zugleich als die die Planungen und baulichen Maßnahmen durchführende untere Bauaufsichtsbehörde nach § 49 Abs. 3 Nr. 1 LStrG, sowie als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren nach §§ 6 Abs. 7, 49 Abs. 2 LStrG fungiert.

Bund und Land arbeiten aber auch „unterhalb“ der von Artikel 85 GG vorgesehenen Aufsichtsmittel umfangreich informell zusammen. Eine Form solch informeller Beteiligung sind etwa die sog. Planfeststellungsrichtlinien (PlafeR), die in Kooperation von Bund und Ländern erarbeitet werden und den obersten Straßenbaubehörden der Länder zur Übernahme für das Planfeststellungsverfahren empfohlen werden. Die PlafeR stellen damit bereits aus diesem Grunde keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne von Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 GG dar.<sup>119</sup>

Im Ergebnis sind also die Formen der Beteiligung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Land nicht vollumfänglich gesetzlich geregelt und erfolgen teilweise formell, teilweise aber auch informell. Insoweit besteht damit ein Gestaltungsspielraum der Exekutive. Schon

---

<sup>117</sup> Vgl. hierzu *Lerche*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung*, Stand: 61. Ergänzungslieferung (Januar 2011), Art. 85 Rn. 84ff.

<sup>118</sup> Allgemein hierzu etwa *Dittmann*, in: *Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar*, 5. Auflage (2009), Artikel 85, Rn 18ff.

<sup>119</sup> Vgl. zur Rechtsnatur der Planfeststellungsrichtlinien etwa *Ronellenfitsch*, in: *Marschall/Schroether/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar*, 5. Auflage (1998), § 17 Rn. 28f.; die neugefassten „Planfeststellungsrichtlinien 2007“ (PlafeR 07) wurden den obersten Straßenbaubehörden durch das

aufgrund der finanziellen Baulast des Bundes, also der Notwendigkeit die zum Straßenbau notwendigen Mittel in den Straßenbauplänen zur Verfügung zu stellen, ist hier eine enge inhaltliche Beteiligung des Bundes erforderlich. Denn die Zurverfügungstellung von Mitteln setzt die Kenntnis der planerischen und baulichen Kenntnisse voraus. Die Art der Beteiligung des Baulastträgers bei Planung und Bau von Bundesfernstraßen kann gleichwohl – auch für das Land Rheinland-Pfalz – nur abstrakt und insoweit dargestellt werden, als gesetzliche Anhaltspunkte hierfür existieren. Eine gutachtliche Darstellung auch Formen informeller Verwaltungszusammenarbeit erscheint ohne konkrete Anhaltspunkte nur eingeschränkt möglich.

## **2. Baulastträger Land bzw. kommunale Gebietskörperschaften**

Im Falle *unselbstständiger Radwege* in der Baulast der Gemeinde nach § 5 Abs. 2, Abs. 2a FStrG im Falle von Ortsdurchfahrten, handelt die Gemeindeverwaltung zugleich nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 LStrG als untere Bauaufsichtsbehörde. Die Gemeinden sind in diesem Falle also grundsätzlich selbst für Planung und Verwirklichung der sich aus der Straßenbaulast ergebenden Verpflichtungen zuständig. Sie müssen daher nicht förmlich beteiligt werden.

Im Falle eines *selbstständigen Radweges* kämen als Baulastträger Land und kommunale Gebietskörperschaften in Betracht. Da das Land bei der Erfüllung der Straßenbaulast nach § 49 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 LStrG regelmäßig durch den Landesbetrieb Mobilität und Gemeinden nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3 LStrG durch die Gemeindeverwaltung, insoweit also durch jeweils eigene Behörden vertreten würden, ergeben sich hier keine Beteiligungsprobleme. Einzig im Falle der Landkreise könnte problematisch sein, ob für den Bau von selbstständigen Radwegen nach § 49 Abs. 3 Nr. 1 LStrG der Landesbetrieb Mobilität oder nach § 49 Abs. 3 Nr. 3 LStrG die Kreisverwaltung zuständig wäre. Diese Frage muss allerdings an dieser Stelle nicht letztverbindlich geklärt werden, da alle Maßnahmen, die den Träger der Straßenbaulast finanziell belasten, nach § 48 Abs. 1 Satz 3 LStrG im Benehmen mit diesem vornehmen sind. Darüber hinaus sind betroffene Kommunen am Planungsprozess schon kraft der Selbstverwaltungsgarantie am Planungsprozess zu beteiligen.<sup>120</sup> Ferner bleibt es den Kommunen unbenommen, auch unabhängig von der gesetzlich vorgeschriebenen förmlichen Beteiligung mit den Planungsbehörden informell zusammen zu arbeiten.

---

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau vom 4. Januar 2008, S 15/7162./6-01/00786495 zur Einführung bekannt gegeben, ARS Nr. 14/2007, VkB1 2008, 30.

<sup>120</sup> Vgl. für das Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar (2010), § 3 Rn. 87f., § 10 Rn. 48f., § 18 Rn. 7f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl.

Wissenschaftlicher Dienst