



12.12.2014

## Wichtige neue Entscheidung

### Fachplanungsrecht: Klassifizierung einer Staatsstraße

Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Art. 36 Abs. 1 BayStrWG, Art. 73 Abs. 4 Satz 1 und 3 BayVwVfG

Planfeststellung  
Umgehungsstraße  
Klassifizierung einer Straße – hier: Staatsstraße  
Abwägung  
Präklusion

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 30.09.2014, Az. 8 B 13.72*

### Leitsätze:

1. Für die Klassifizierung einer im Verkehrsnetz zusammen mit Bundesfernstraßen dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmten Straße als Staatsstraße ist es un-schädlich, dass in einem großstädtischen Ballungsraum eine größere Zahl qualifi-zierter Straßen auf verhältnismäßig engem Raum verlaufen.
2. Für die Beurteilung der Qualität der Straßenfunktion einer qualifizierten Straße im Verkehrsnetz können auch planerische Vorstellungen des Straßenbaulastträgers erheblich sein.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

### Hinweise:

1. Mit seinem Urteil vom 30.09.2014 führt der 8. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) zunächst seine ständige Rechtsprechung zur Klassifizierung von Straßen i.S.d. Art. 3 BayStrWG fort (vgl. BayVGH, Urteil vom 24.02.1999, Az. 8 B 98.1627 und Az. 8 B 98.1631, BayVBI 2000, 242/243 m.w.N. aus der stRspr des BayVGH; bestätigt durch Beschluss BVerwG vom 08.10.1999, Az. 4 B 53.99, BayVBI 2000, 249 f.). Aus dem Umstand, dass Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayStrWG den höherklassifizierten Staats- und Kreisstraßen eine überörtliche Verkehrsfunktion im Straßennetz zuweist, leitet der Senat in ständiger Rechtsprechung ab, dass das Beurteilungskriterium der Qualität der Straßenfunktion bei der Beurteilung der Verkehrsbedeutung selbstständig neben der quantitativen Komponente steht und deshalb auch ausschlaggebend die Straßenklasse bestimmen kann. Hat mithin eine (geplante) Straße eine Funktion im überörtlichen Verkehrsnetz, gibt deshalb dieses Merkmal bei der Klassifizierung den Ausschlag.

Gleichzeitig vertieft der Senat mit dem vorliegenden Urteil auch seine Rechtsprechung zur Klassifizierung von Straßen, indem er namentlich mit Blick auf den Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG („zu dienen bestimmt sind“) betont, dass die Verkehrsbedeutung sich nicht entscheidend nach den jeweils bestehenden tatsächlichen Verhältnissen bestimmt, sondern vielmehr die planerischen Vorstellungen des jeweiligen Straßenbaulastträgers – hier für Staatsstraßen also die des Freistaates Bayern (vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayStrWG) – maßgeblich zu berücksichtigen sind. Dabei misst er dem Ausbauplan des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr für die Staatsstraßen in Bayern (aktuell in der 7. Fassung vom 01.01.2011) eine starke Indizwirkung zu und betont zudem, dass hinsichtlich der Zweckbestimmung der Staatsstraße auf das Gesamtstraßennetz abzustellen ist. Schließlich stellt der Senat im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 03.05.2013, Az. 9 A 17/12, juris) erstmals ausdrücklich fest, dass straßenrechtliche Widmungen Tatbestandswirkung entfalten. Aufgrund dieser Tatbestandswirkung müssen alle Behörden, Gerichte und Rechtsträger den erlassenen Verwaltungsakt, d. h. die mit dem Verwaltungsakt getroffene Regelung (hier die

Widmung verschiedener Bundesstraßen, an welche die streitgegenständliche Staatsstraße angebunden ist), ihren eigenen Entscheidungen ohne inhaltliche Prüfung der Richtigkeit der darin getroffenen Regelung zugrunde legen.

2. Zudem bestätigt der Senat ausdrücklich auch die Rechtsauffassung, wonach das Raumordnungsverfahren einschließlich der landesplanerischen Beurteilung weder formelle noch materielle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Planfeststellung ist. Damit knüpft der BayVGH an die ständige Rechtsprechung des BVerwG an, nach der die landesplanerische Beurteilung den Charakter einer vorbereitenden, fachgutachterlichen Untersuchung und Bewertung hat, der allein verwaltungsinterne Bedeutung zukommt (vgl. z. B. Beschluss vom 04.06.2008, Az. 4 BN 12/08, juris Rn. 2 m.w.N.). Kläger haben mithin keinen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens als gesonderte Verfahrensstufe vor dem oder im Planfeststellungsverfahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 09.11.2006, Az. 4 A 2001/06, juris Rn. 29).
  
3. Schließlich führt der Senat auch seine ständige Rechtsprechung zur herausgehobenen Bedeutung von fachlichen Stellungnahmen der Wasserwirtschaftsämter fort. Danach kommt solchen Stellungnahmen der Ämter als nach Art. 63 Abs. 3 BayWG zuständigen Fachbehörden eine besondere Bedeutung zu, die durch abweichende Einschätzungen, die nicht durch hydrologische Sachverständigenäußerungen untermauert sind, nicht mit Erfolg infrage gestellt werden können (vgl. z. B. Beschluss vom 02.05.2011, Az. 8 ZB 10.2312, BayVBI 2012, 47/48 m.w.N.).

Meyer  
Oberlandesanwalt

8 B 13.72  
M 2 K 11.5776

*Großes Staats-  
wappen*

Verkündet am 30. September 2014  
Venus  
als stellvertretende Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* & \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Planfeststellung Westumgehung O\*\*\*\*\* (St 2069);

hier: Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen  
Verwaltungsgerichts München vom 10. Juli 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,  
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bauer,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Löffelbein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. September 2014

folgendes

### **Urteil:**

I. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 10. Juli 2012 wird geändert. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom 22. September 2011, mit dem der Plan für die westliche Umfahrung von O\*\*\*\*\* (St 2069) festgestellt wurde.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks FINr. \*\*\* der Gemarkung O\*\*\*\*\*, das an einen Landwirt verpachtet ist und von der geplanten Trasse der Umgehungsstraße durchschnitten wird. Außerdem ist der Kläger Nießbraucher des mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks FINr. \*\*\*/\* der Gemarkung O\*\*\*\*\*, das ca. 120 m von der Trasse entfernt liegt.
- 3 Mit Schreiben vom 12. Dezember 2006 beantragte das Straßenbauamt M\*\*\*\*\* (jetzt: Staatliches Bauamt F\*\*\*\*\*) die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens für den Neubau der St 2069 Umfahrung westlich O\*\*\*\*\*. Die Planunterlagen lagen nach ortsüblicher Bekanntmachung in der Zeit vom 4. Januar 2007 bis 7. Februar 2007 u.a. bei der Stadt O\*\*\*\*\* öffentlich zur Einsicht aus. In der Bekanntmachung wurde darauf hingewiesen, dass mit Ablauf der Einwendungsfrist (21.2.2007) alle Einwen-

dungen ausgeschlossen sind, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

- 4 Aufgrund verschiedener Einwendungen erstellte das Staatliche Bauamt F\*\*\*\*\* die erste Tektur vom 23. Januar 2009, die einen Kreisverkehrsplatz bei Straßen-Kilometer 5,110 vorsieht; sie basiert zudem auf einer Aktualisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung und einem neuen Verkehrsgutachten von Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* vom 10. Oktober 2007. Die geänderten Planunterlagen lagen u.a. in der Stadt O\*\*\*\*\* nach ortsüblicher Bekanntmachung in der Zeit vom 20. April 2009 bis 22. Mai 2009 öffentlich aus. Die Bekanntmachung enthielt den Hinweis, dass Einwendungen gegen die Planänderungen mit Ablauf der Einwendungsfrist (5.6.2009) ausgeschlossen sind, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.
- 5 Aufgrund des Ergebnisses des Erörterungstermins vom 8. bis 12. März 2010 erfolgte die zweite Tektur vom 26. Oktober 2010, die insbesondere eine Unterführung des entlang des S\*\*\*\*\* verlaufenden Wegs mit einer lichten Höhe von 1,80 m vorsieht. Außerdem wurden detaillierte Abflussberechnungen zu den Auswirkungen verschiedener Hochwasserfälle erstellt. Die Planunterlagen der zweiten Tektur wurden nicht erneut ausgelegt, sondern den Betroffenen mit Schreiben vom 25. November 2010 übermittelt.
- 6 In seinen Einwendungen gegen die ursprüngliche Planung und die erste Tektur (Einwendungsschreiben vom 19.2.2007 und 2.6.2009) zog der Kläger insbesondere die Planrechtfertigung in Zweifel. Die Entlastungswirkung der Umgehungsstraße sei sehr gering. Der Eingriff in die bisher vom Verkehr verschonte Landschaft, die teilweise FFH- und Landschaftsschutzgebiet sei sowie wertvolle landwirtschaftliche Flächen aufweise, sei deshalb nicht gerechtfertigt, zumal auch das Lebensumfeld der geschützten Art Kiebitz gefährdet werde. Darüber hinaus werde auch das Gebiet als Naherholungsgebiet, das für ein gesundes Wohnumfeld unerlässlich sei, erheblich beeinträchtigt. Für die Wohnbebauung am Ortsrand von O\*\*\*\*\* entstehe neuer Lärm. Auch die Hochwassersituation werde durch die Höherlegung des Straßenkörpers um 2 m und durch das Brückenbauwerk zu Ungunsten des Wohngrundstücks des Klägers verändert. Der Variantenvergleich sei fehlerhaft, da die Wahltrasse 2 eindeutig die bessere sei. Aufgrund aller dieser Auswirkungen vermindere sich auch der Wert der klägerischen Grundstücke. Für die Planung fehle es zudem an einer aktuellen landesplanerischen Beurteilung. Seit dem Raumordnungsverfahren von 1995 hätten sich wesentliche Veränderungen ergeben. Schließlich habe die Staatsstraße 2069 inzwischen die ihr gesetzlich zugewiesenen Funktion im östlichen Teil des Landkreises F\*\*\*\*\* verloren. Sie sei nicht geeignet, die im Wesentlichen

durch Ziel- und Quellverkehr sowie Binnenverkehre von O\*\*\*\*\* und seinen Nachbargemeinden geprägten Verkehrsprobleme zu lösen. Hierfür sei vielmehr nur eine Kreisstraße geeignet. Das sog. Tangentenviereck, bestehend aus A 8, A 99, B 471 und B 2, sei insoweit noch nicht ausreichend leistungsfähig, als die B 2 durch die Stadt F\*\*\*\*\* verlaufe. Vor der Planung einer Umgehungsstraße im Südwesten von O\*\*\*\*\* müsse deshalb zunächst das Tangentenviereck bei F\*\*\*\*\* geschlossen werden.

- 7 Die Einwände hinsichtlich der landesplanerischen Beurteilung, der Planrechtfertigung, der Verkehrslärmentwicklung und des Variantenvergleichs wurden im Rahmen der Einwendungen gegen die erste Tektur wiederholt und vertieft.
- 8 Mit Planfeststellungsbeschluss vom 22. September 2011 stellte die Regierung von Oberbayern den Plan für die Staatsstraße 2069 E\*\*\*\*\*-O\*\*\*\*\*, Umfahrung westlich O\*\*\*\*\* (Bau-km 0+00 bis Bau-km 1+652, 592; Straßen-km 23,420 (St 2345) bis Straßen-km 5,110 (St 2069) mit Nebenbestimmungen fest.
- 9 Das Verwaltungsgericht hat den Planfeststellungsbeschluss vom 22. September 2011 mit Urteil vom 10. Juli 2012 aufgehoben.
- 10 Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, dass der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig sei, weil die geplante Ortsumfahrung O\*\*\*\*\* als Staatsstraße eingestuft worden sei. Die geplante Straße habe nicht die Funktion einer Staatsstraße, weil auf ihr der Durchgangsverkehr innerhalb des Staatsgebiets im Sinn des Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG nicht überwiegen, sondern primär örtlicher und landkreisinterner Verkehr stattfinden werde und die St 2069 im Verkehrsnetz auch nicht die Funktion einer Staatsstraße habe.
- 11 Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung macht der Beklagte im Wesentlichen geltend, dass die geplante Westumfahrung O\*\*\*\*\* nach der verkehrsplanerischen Konzeption der Staatsbauverwaltung die Funktion einer Staatsstraße im Straßennetz einnehmen solle. Dies komme schon im 7. Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern vom 1. Januar 2011, der die Westumfahrung O\*\*\*\*\* mit der Maßnahmenbezeichnung „OU südwestlich O\*\*\*\*\*“ als Projekt der Dringlichkeit 1 einstuft, zum Ausdruck. Dies werde auch dadurch bestätigt, dass die Bedeutung und Funktion der St 2069 auf ihrer gesamten Länge durch den Freistaat Bayern ständig weiter gestärkt werde (z.B. durch die seit 27.10.2012 unter Verkehr befindlichen Strecken der St 2069 mit dem Ausbau südlich A\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* \*\*\*\*- und \*\*\*\*\*), den Planfeststellungsbeschluss vom 15.1.2013 für die St 2069 Westtan-

gente S\*\*\*\*\* und das Planfeststellungsverfahren für die St 2069 Ortsumfahrung westlich G\*\*\*\*\*). Zu berücksichtigen sei auch, dass die St 2069 seit Jahrzehnten mit anderen Staatsstraßen untereinander und zusammen mit Bundesstraßen ein weiträumiges Verkehrsnetz bildeten. Bei der Frage nach dem Netzzusammenhang und einer überörtlichen Funktion sei eine großräumige Betrachtungsweise geboten. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die St 2069 faktisch in zwei Teilstrecken zerfalle und der nördliche streitrelevante Teil (rd. 6,61 km) zwischen der B 2 (E\*\*\*\*\*) und der St 2345 (O\*\*\*\*\*) nur Verkehrsbeziehungen im Landkreis F\*\*\*\*\* vermittele, führe zu einer nicht nachvollziehbaren, willkürlichen Aufspaltung eines einheitlichen Streckenzugs und seiner Verkehrsnetzfunktion. Insbesondere bilde die B 2 zwischen A\*\*\*\*\* und P\*\*\*\*\* keine Zäsur für die St 2069. Die bestandskräftige Widmung der St 2069 als Staatsstraße in der Straßenbaulast des Freistaats Bayern könne nicht durch einen kurzen Überlagerungsbereich mit einem anderen Straßenzug (B 2) infrage gestellt werden. Die St 2069 vermittele zusammen mit den angebotenen Bundesfern- und Staatsstraßen überregionale Verkehrsbeziehungen zwischen dem südlichen, westlichen und nördlichen Ballungsraum M\*\*\*\*\*. Das sog. Tangentenviereck sei nur teilweise in der Lage, den großräumigen Verkehr aufzunehmen (z.B. wegen der Tonnagebeschränkung auf der B 2 in F\*\*\*\*\*). Die St 2069 verbessere somit die Verkehrsbeziehung (Nord-Süd-Diagonale) zwischen B 2 und B 471 und biete eine leistungsfähige Alternative für den großräumigen Verkehr durch seine Verknüpfung mit dem bestehenden Verkehrsnetz. Es bestehe eine einer Staatsstraße vorbehaltene Netzfunktion als Teil des überörtlichen Straßennetzes.

12 Der geplanten Westumfahrung O\*\*\*\*\* könne der Charakter einer Staatsstraße auch nicht deshalb abgesprochen werden, weil auf ihr kein überwiegender Durchgangsverkehr stattfindet. Im Einzugsbereich einer Großstadt wie der Landeshauptstadt M\*\*\*\*\* komme im Hinblick auf die vielfältigen Straßenverknüpfungen anerkanntermaßen der Quantität des vorgefundenen Verkehrs kaum Aussagekraft zu. Vielmehr sei im Einzugsbereich einer Großstadt vor allem auf die Funktion der Straße im Verkehrsnetz abzustellen. Die Verkehrsbelastung als solche, aber auch hohe Anteile des örtlichen Verkehrs im Verhältnis zum überörtlichen Verkehr änderten nichts daran, dass die Netzfunktion der geplanten Straße maßgeblich bleibe. Im Übrigen diene die Westumfahrung O\*\*\*\*\* zumindest in einem nicht unerheblichen Umfang auch dem überörtlichen Durchgangsverkehr. Nach dem Verkehrsgutachten von Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* vom 10. Oktober 2007 sei mit einem Anteil am überörtlichen Durchgangsverkehr von 10% bzw. 30% Schwerlastverkehr zu rechnen.

13 Auch die Planrechtfertigung für das Vorhaben liege vor. Der Bau der Straße sei ge-



rechtfertigt, weil er der Erhöhung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit der Staatsstraße diene, den Durchgangsverkehr von Kraftfahrzeugen aus der Stadt O\*\*\*\*\* ableite und den Ausweichverkehr über Schleichwege reduziere.

- 14 Die Rüge mangelnder Aktualität der landesplanerischen Beurteilung berühre die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nicht.
- 15 Der Vortrag des Klägers zum Natur- und Artenschutz sowie zur Alternativenprüfung sei weitgehend materiell präkludiert (Art. 74 Abs. 4 Satz 1 und 3 BayVwVfG). Die Einwendungen zum Natur- und Landschaftsschutz seien im Einwendungsverfahren nicht hinreichend konkret vorgebracht worden. Lediglich die Beeinträchtigung der geschützten Vogelart Kiebitz sei konkret gerügt worden. Insoweit habe die spezielle artenschutzrechtliche Prüfung jedoch ergeben, dass unter Berücksichtigung der verfügbaren CEF-Maßnahmen die Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 BNatSchG nicht erfüllt würden.
- 16 Auch die Einwendungen hinsichtlich der fachplanerischen Alternativenprüfung seien im Wesentlichen präkludiert. Der nicht präkludierte Vortrag zur Vorzugswürdigkeit der Wahltrasse 2 greife nicht durch. Die planfestgestellte Alternative sei nach Abwägung aller für und gegen das Vorhaben streitenden privaten und öffentlichen Aspekte aufgrund ihrer verkehrlichen Vorteile und des besseren Schutzes der Bewohner O\*\*\*\*\* vor Lärmimmissionen eine vertretbare Trassenvariante.
- 17 Das Vorhaben sei auch mit den wasserwirtschaftlichen Belangen vereinbar. Negative Auswirkungen auf das Grundstück des Klägers seien nach der Beurteilung des Wasserwirtschaftsamts nicht zu befürchten.
- 18 Der Beklagte beantragt,
- 19 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 11. Juli 2012 aufzuheben und die Klage abzuweisen.
- 20 Der Kläger beantragt,
- 21 die Berufung zurückzuweisen.
- 22 Das Verwaltungsgericht habe zu Recht entschieden, dass die geplante Westumgehung O\*\*\*\*\* nicht als Staatsstraße, sondern als Kreisstraße einzustufen sei.

23 Die gesamte Staatsstraße 2069, zumindest aber der hier streitbefangene Teilbereich von P\*\*\*\*\* über E\*\*\*\*\* bis O\*\*\*\*\* erfülle ausschließlich die Qualifizierungsmerkmale einer Kreisstraße. Die Staatsstraße 2069 verlaufe nur durch zwei Landkreise, nämlich die Landkreise S\*\*\*\*\* und F\*\*\*\*\*. Sie binde den nördlichen Teil des Landkreises S\*\*\*\*\* bis G\*\*\*\*\* im Süden an die B 2 im Bereich der Stadt S\*\*\*\*\* an. Umgekehrt werde dieser Landkreisteil nach Norden an die B 12, jetzt A 96 angebunden. Die Staatsstraße 2069 diene also dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises, zwischen zwei benachbarten Landkreisen und dem erforderlichen Anschluss von Gemeinden an das überörtliche Verkehrsnetz und sei auch mindestens an einem Ende an eine Bundesfernstraße angebunden. Es gebe auch keinen Rechtssatz des Inhalts, dass eine Staatsstraße, die einmal Staatsstraße gewesen sei, immer Staatsstraße bleiben müsse. Dies widerspreche Art. 7 BayStrWG, wonach eine Straße umzustufen sei, wenn sich ihre Verkehrsbedeutung – wie hier – geändert habe. Im Übrigen habe schon in den 1960er Jahren, als die historische St 2069 durch das Teilstück von P\*\*\*\*\* über E\*\*\*\*\* nach O\*\*\*\*\* durch Eintragung in das Straßenverzeichnis ergänzt worden sei, kein sachlicher Grund vorgelegen, innerhalb des Bundesstraßennetzes drei Gemeinden (P\*\*\*\*\*, E\*\*\*\*\*, O\*\*\*\*\*) untereinander mit einer Staatsstraße zu verbinden. Dies sei wohl aus rein politischen Gründen so erfolgt. Dem Durchgangsverkehr habe das genannte Teilstück noch nie gedient. Der äußerst geringe, überörtliche Durchgangsverkehr sei hier ohne Bedeutung. Dasselbe müsse für einen überregionalen Schleichverkehr, der stark belasteten Bundesstraßen ausweiche, gelten. Solche Verkehre seien für die Klassifizierung und für die Bedeutung einer Netzfunktion ohne Belang, weil sich solche Verkehre, insbesondere in Ballungsräumen, immer wieder miteinander vermengten. Hinzu komme, dass sich auch das Bundesfernstraßennetz inzwischen qualitativ erheblich verändert habe. Im Osten werde nunmehr die A 8 mit der B 2 bei G\*\*\*\*\* durch die A 99 verbunden. Damit sei der hier maßgebliche Siedlungsraum von einem Viereck an Bundesfernstraßen engmaschig umschlossen. Alle Straßen innerhalb dieses engmaschigen Tangentenvierecks hätten nur noch Zubringerfunktion und keine Netzfunktionen mehr im Sinn der Aufnahme von überregionalem Durchgangsverkehr. Darüber hinaus hätten sich auch erhebliche Veränderungen im Raum S\*\*\*\*\* ergeben. Die B 2 von M\*\*\*\*\* nach G\*\*\*\*\* werde inzwischen von der A 95 überlagert bzw. ab S\*\*\*\*\* sogar ersetzt. Die B 2 westlich des S\*\*\*\*\* Sees habe dadurch ihre Netzfunktion als Bundesstraße verloren. Die B 2 von S\*\*\*\*\* bis nach M\*\*\*\*\*, wo sie auf die A 95 treffe, diene nicht mehr dem weiträumigen Verkehr und sei abzustufen. Das Bundesverwaltungsgericht habe entschieden, dass der Bau einer Autobahn in Parallellage und in unmittelbarer räumlichen Nähe zu einer bisherigen Bundesstraße dazu führe, dass die Bundesstraße regelmäßig die Bestimmung verliere, dem weiträumigen Verkehr zu dienen (U.v. 3.5.2013 – 9 A 17.12 – juris

Rn. 13). Denn nach der straßenplanerischen Konzeption solle beim Bau einer Bundesautobahn parallel zu einer vorhandenen Bundesstraße die Bundesautobahn künftig die Fernverkehrsfunktion übernehmen, die bisher die Bundesstraße erfüllt habe. So liege der Fall auch hier. Das Bundesverwaltungsgericht sei darüber hinaus der Auffassung, dass eine Bundesstraße nicht mehr dem weiträumigen Verkehr diene, wenn der Anteil dieses Verkehrs hinter dem Anteil jeder Art der übrigen Verkehrsvorgänge zurückbleibe. Ziel- und Quellverkehr innerhalb einer Gebietskörperschaft könne auch nicht als durchgehender überörtlicher Verkehr behandelt werden. Im vorliegenden Fall habe der Verkehrsgutachter festgestellt, dass die Staatsstraße 2069 einen Ziel- und Quellverkehr von 70% aufweise.

- 24 Darüber hinaus hätten sich weitere Änderungen im Verkehrsnetz seit 1961 ergeben, insbesondere der sechsspurige Ausbau der A 8 und der Bau der A 99 im Westen von M\*\*\*\*\*, welche die A 8 mit der A 96 verbinde. Damit habe sogar die B 2 bei G\*\*\*\*\*, wo sie an die A 99 anschließe, und A\*\*\*\*\* wegen der Parallellage zur A 8 ihre Bedeutung verloren.
- 25 Vor diesem Hintergrund fehle es an einem Verkehrsnetz zwischen Bundesfernstraßen und Staatsstraßen, das im Sinn des Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sei. Zudem müsse dem Merkmal „zu dienen bestimmt sind“ gedanklich auch das Merkmal „oder dienen“ hinzugefügt werden, weil sonst eine Abgrenzung zwischen den Bundesstraßen und den Kreisstraßen nicht mehr möglich sei, deren Einstufung entscheidend von den tatsächlichen Gegebenheiten abhängen.
- 26 Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass nach den Grundsätzen des Landesentwicklungsprogramms über die Staatsstraßen die nicht an Bundesfernstraßen liegenden zentralen Orte an das nationale sowie an das regionale Verkehrsnetz angebunden seien. Diese Zielvorgaben für Staatsstraßen seien hier durch Bundesfernstraßen übererfüllt. Für die Staatsstraßen 2069 und 2345 gebe es mithin keine bestimmungsgemäße Funktion mehr. Sie hätten deshalb auch nur noch regionale Bedeutung. Auch ein Blick in den Regionalplan zeige, dass als zentrale Entwicklungsachsen nur die Autobahnen A 8, A 96 usw. angesehen würden. Die Staatsstraßen 2345 und 2069 fänden sich im Regionalplan nicht mehr. Nach dem Regionalplan werde auch nur gefordert, dass Bundesstraßen durch Ortsumgehungen vom überörtlichen Durchgangsverkehr entlastet werden sollten. Staatsstraßen seien insoweit nicht erwähnt.
- 27 Im Übrigen würden alle im bisherigen Verfahren vorgebrachten Einwendungen aufrechterhalten. Hinsichtlich der geschützten Art Kiebitz sei noch ergänzend darauf

hinzuweisen, dass der Landesbund für Vogelschutz zwischenzeitlich weitere Gelege in der Nähe der Plantrasse festgestellt habe. Daraus ergebe sich, dass die neue Trasse den Lebensraum des Kiebitzes zerstören würde. Hinsichtlich der Hochwassergefährdung des Siedlungsraums von O\*\*\*\*\* habe das Hochwassergeschehen 2013 zu der Erkenntnis geführt, dass der Bereich, in dem die Trasse verlaufen solle, als Retentionsraum dringend benötigt werde. Ansonsten drohe die Überschwemmung des südlichen Siedlungsraums von O\*\*\*\*\* aufgrund eines Rückstaueffekts über die Starzel, der im Hinblick auf den Damm, auf dem die Staatsstraße gebaut werden solle, entstehe.

28 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 30. September 2014 und die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

29 Die zulässige Berufung ist begründet. Der Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom 22. September 2011 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Juli 2012 verkennt insbesondere eklatant Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG; es ist zu ändern und die Klage abzuweisen.

30 1. Der gerügte Verfahrensfehler, der Planfeststellungsbeschluss hätte nicht im Anzeigenteil, sondern im redaktionellen Teil der Tageszeitungen veröffentlicht werden müssen, liegt nicht vor. Art. 74 Abs. 5 Satz 2 BayVwVfG schreibt nicht vor, in welchem Teil der Tageszeitungen der Planfeststellungsbeschluss zu veröffentlichen ist. Durch die Überschrift „Bekanntmachung“ war auch für Jedermann ohne Weiteres erkennbar, dass es sich um eine amtliche Bekanntmachung und nicht nur um eine Anzeige gehandelt hat. Im Übrigen hätte – worauf der Beklagte zutreffend hinweist – eine insoweit fehlerhafte Bekanntmachung nur zur Folge gehabt, dass die Klagefrist (§ 74 Abs. 1 VwGO) nicht zu laufen begonnen hätte. Diese Frage stellt sich hier jedoch nicht, da der Kläger die Klagefrist eingehalten hat.

31 2. Der Planfeststellungsbeschluss weist auch materiell keine Rechtsfehler auf.

32 Entgegen der Auffassung des Klägers wurde die geplante Westumfahrung O\*\*\*\*\* zutreffend als Staatsstraße eingestuft.

33 Nach Art. 3 Abs. 1 BayStrWG sind die Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung in

Klassen eingeteilt. Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG sind Staatsstraßen solche Straßen, die innerhalb des Staatsgebiets zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind. Diesen Voraussetzungen entspricht die St 2069 mit der geplanten Westumfahrung O\*\*\*\*\* offensichtlich.

- 34 2.1 Der insbesondere maßgebende Faktor für die „Verkehrsbedeutung“ der Straße im Sinn des Art. 3 Abs. 1 BayStrWG sind die von ihr vermittelten räumlichen Verkehrsbeziehungen. Ihre Prüfung weist eine tatsächliche und eine rechtliche Komponente auf. Zum einen ist danach zu ermitteln, welchem Verkehr die streitbefangene Straßenverbindung tatsächlich dient bzw. welcher Verkehr für sie prognostiziert wird. Damit ist vor allem die Frage nach der Quantität der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen aufgeworfen. Zum anderen ist zu untersuchen, ob und gegebenenfalls welche Funktion der Straße im Verkehrsnetz zukommt (sog. Netzfunktion). Dies betrifft vor allem die Qualität der Straße im Verkehrsnetz. Diese festzustellen ist deshalb unerlässlich, weil den höheren Straßenklassen der Landesstraßen (Staats- und Kreisstraßen) ähnlich wie Bundesfernstraßen durch das Gesetz (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayStrWG) eine besondere Zweckbestimmung in Bezug auf das überörtliche Verkehrsnetz zugewiesen ist. Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG sind beispielsweise Staatsstraßen nur solche Straßen, die innerhalb des Staatsgebiets zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr „zu dienen bestimmt sind“ (vgl. BayVGH, U.v. 24.2.1999 – 8 B 98.1627 und 8 B 98.1631 – BayVBI 2000, 242/243 m.w.N. aus der stRspr des BayVGH; bestätigt durch BVerwG, B.v. 8.10.1999 – 4 B 53.99 – BayVBI 2000, 249 f.). Aus dem Umstand, dass das Landesstraßenrecht den höherklassifizierten Staats- und Kreisstraßen die genannte überörtliche Verkehrsfunktion im Straßennetz zuweist, ist ferner abzuleiten, dass das Beurteilungskriterium der Qualität der Straßenfunktion bei der Beurteilung der Verkehrsbedeutung selbstständig neben der quantitativen Komponente steht und deshalb auch ausschlaggebend die Straßenklasse bestimmen kann. Diesem Gesichtspunkt kommt insbesondere deshalb besondere Bedeutung zu, weil im Einzugsbereich größerer Orte oder Städte – wie besonders im Ballungsraum M\*\*\*\*\* – der örtliche Verkehr auch und gerade auf höherqualifizierten Straßen, die häufig auch einen höheren Ausbaustandard aufweisen, den überregionalen Verkehr deutlich überwiegt. Selbst bei dem Autobahnring um M\*\*\*\*\* (A 99, A 985) wird davon ausgegangen, dass der örtliche und regionale Verkehr gegenüber dem überörtlichen bzw. Fernverkehr quantitativ weit im Vordergrund steht. Würde daher die Quantität der Verkehrsbeziehungen für die Einordnung in die zutreffende Straßenklasse den Ausschlag geben, wäre im Einzugsbereich größerer Orte eine sinnvolle Handhabung der Einteilungskriterien für die verschiedenen höherklassifizierten

Straßen, namentlich für das durchgehende Netz der Bundesfern- und Staatsstraßen, nicht möglich (vgl. BayVGH, U.v. 24.2.1999 – 8 B 98.1627 – BayVBI 2000, 243 m.w.N.). Hat eine (geplante) Straße eine Funktion im überörtlichen Verkehrsnetz, gibt deshalb dieses Merkmal bei der Klassifizierung den Ausschlag.

- 35 2.2 Die Funktion einer Staatsstraße ergibt sich hier schon aus der Lage der Staatsstraße 2069 im überörtlichen Verkehrsnetz ohne Weiteres.
- 36 2.2.1 Die Staatsstraße St 2069 ist im Süden verknüpft mit der B 2 (S\*\*\*\*\*-G\*\*\*\*\*-\*\*\*\*\*), mit der Bundesautobahn A 96 (M\*\*\*\*\*-L\*\*\*\*\*, Anschlussstelle G\*\*\*\*\*), nördlich von A\*\*\*\*\* wiederum mit der B 2 (M\*\*\*\*\*-A\*\*\*\*\*) und mit der Staatsstraße St 2345 (O\*\*\*\*\*). Im Bereich nördlich von A\*\*\*\*\* bis P\*\*\*\*\* verläuft der Staatsstraßenverkehr auf der B 2 (Versatz). Über die angeschlossene Staatsstraße 2345 besteht auch ein Anschluss an die B 471. Darüber hinaus wird letztlich auch ein Anschluss an das Autobahnnetz östlich von S\*\*\*\*\* hergestellt (A 952, A 95).
- 37 Die Staatsstraße St 2069 stellt danach im weitesten Sinn eine Nord-Süd-Verbindung zwischen der B 471 (nördlich O\*\*\*\*\*) mit der B 2 (bei S\*\*\*\*\*) dar. Bereits diese Verknüpfungen mit dem Bundesfernstraßennetz weisen die St 2069 von ihrer Netzfunktion her als Staatsstraße aus. Dabei ist es für die Netzfunktion unschädlich, dass in diesem Umfeld westlich von M\*\*\*\*\* eine Reihe qualifizierter Straßen auf engem Raum verlaufen. Für einen überaus verdichteten Ballungsraum wie das Umfeld von M\*\*\*\*\* ist der Verlauf qualifizierter Straßen auf verhältnismäßig engem Raum charakteristisch.
- 38 2.2.2 Die Verkehrsbedeutung beurteilt sich nicht entscheidend nach den jeweils bestehenden tatsächlichen Verhältnissen. Vielmehr sind die planerischen Vorstellungen des jeweiligen Straßenbaulastträgers zu berücksichtigen. Dass solche Konzeptionen in Art. 3 Abs. 1 BayStrWG eine gesetzliche Stütze finden, belegt gerade der Gesetzeswortlaut, wonach es sich bei den Staatsstraßen um solche handelt, die dem Durchgangsverkehr „zu dienen bestimmt sind“. Darin drückt sich die Konzeption der Straßenbaulastträger über die Gestaltung des ihnen anvertrauten Netzes aus, insbesondere dokumentiert in den Ausbauplänen (vgl. Zeitler in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz Stand: Oktober 2013, Art. 3 Rn. 17). Diese konzeptionelle Zweckbestimmung ergibt sich hier aus dem siebten Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern vom 1. Januar 2011, der die Westumfahrung O\*\*\*\*\* mit der Maßnahmenbezeichnung „OU südwestlich O\*\*\*\*\*“ als Projekt der Dringlichkeit 1 einstuft. Der Ausbauplan enthält ein starkes Indiz für die Netzfunktion als Staatsstraße (vgl. BayVGH, U.v. 10.4.2002 – 8 B 01.1170 – juris Rn. 14).

- 39 2.3 Die Einwendungen des Klägers sind sämtlich unbegründet.
- 40 2.3.1 Die Auffassung des Klägers, es komme entscheidend auf die Quantität des von der Straße aufgenommenen Verkehrs an, insbesondere auf die Frage, ob die Straße überwiegend Durchgangsverkehr oder Ziel- und Quellverkehr aufnehme, widerspricht dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG und verkürzt die Netzfunktion; im Umkreis größerer Orte überwiegt stets der insoweit ausgelöste Verkehr.
- 41 2.3.2 Die Auffassung des Klägers, die St 2069 verliere durch das sog. Tangentenviereck, bestehend aus A 99, B 2, B 471 und A 8 ihre Netzfunktion, weil das sog. Tangentenviereck den großräumigen Verkehr (fast) vollständig aufnehme, geht fehl. Als Rechtsbegriff gibt es das „Tangentenviereck“ ohnedies nicht.
- 42 Die St 2069 bildet im sog. Tangentenviereck die Nord-Süd-Diagonale zwischen der B 471 nördlich O\*\*\*\*\* und der B 2 bei P\*\*\*\*\* und damit die einzige überregionale Nord-Süd-Verbindung in dem durch die Bundesfernstraßen B 471, A 8, A 99 und B 2 gebildeten Bundesfernstraßennetz. Außerdem verkennt der Kläger, dass die Netzfunktion der St 2069 weit über dieses als sog. Tangentenviereck beschriebene Bundesfernstraßennetz hinausreicht. Der Versatz der St 2069 zwischen der Gemeinde P\*\*\*\*\* und nördlich der Gemeinde A\*\*\*\*\* bildet keine Zäsur, wie der Kläger meint. Vielmehr wird lediglich der Staatsstraßenverkehr auf einem kleinen Teilstück über die B 2 geleitet. Hier setzt sich die St 2069 Richtung Süden bis zum Anschluss an die B 2 bei S\*\*\*\*\* fort, wo sich sodann ein weiteres qualifiziertes Staatsstraßennetz (z.B. mit den Staatsstraßen St 2070 und St 2063) anschließt. Die Annahme einer Zäsur beim Versatz der St 2069 zwischen A\*\*\*\*\* und P\*\*\*\*\* würde zu einer willkürlichen Aufspaltung in einen nördlichen und einen südlichen Teilabschnitt der Staatsstraße führen und damit zu einer nicht nachvollziehbaren Aufspaltung des Gesamtverlaufs eines einheitlichen Streckenzugs und seiner Verkehrsnetzfunktion. Die auf dem Konzept des Straßenbaulastträgers beruhende Netzfunktion ist nicht willkürlich teilbar, zumal auch bei einem Versatz ein Durchgangsverkehr im Netz ohne Weiteres möglich bleibt.
- 43 2.3.3 Der Einstufung der St 2069 als Staatsstraße steht auch – entgegen der Auffassung des Klägers – nicht entgegen, dass sie „nur“ auf dem Gebiet zweier Landkreise (F\*\*\*\*\* und S\*\*\*\*\*) verläuft. Bei der hier gebotenen großräumigen Betrachtungsweise (vgl. BayVGh, U.v. 8.8.2001 – 8 N 00.690 – juris) ist hinsichtlich der Zweckbestimmung der Straße auf das Gesamtstraßennetz abzustellen (vgl. Häußler in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 3 Rn. 22). Im vorliegenden

Fall wird der Durchgangsverkehr allein schon durch die Verknüpfung der St 2069 mit der St 2345 weit über die beiden genannten Landkreise hinaus bis in die \*\*\*\*\*-\*\*\*\*\* geleitet. Außerdem vermittelt die St 2069 auch einen Anschluss an die Autobahnen A 952 und A 95 östlich von S\*\*\*\*\*, insbesondere Richtung O\*\*\*\*\* und G\*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*. Insoweit liegt entsprechend der planerischen Konzeption des Beklagten auch keine lediglich dem überörtlichen Verkehr dienende Kreisstraße vor (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayStrWG). Letzteres Argument des Klägers ist rechtlich abwegig.

- 44 2.3.4 Der Einwand des Klägers, die St 2069 diene im Wesentlichen nur der Aufnahme von örtlichem Verkehr und überörtlichem Verkehr aus den Landkreisen, vor allem der Aufnahme von Ziel- und Quellverkehr, geht fehl.
- 45 Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG stellt für die Klassifizierung einer Straße als Staatsstraße nicht darauf ab, dass sie dem Durchgangsverkehr „dient“, sondern nur darauf, dass sie dem Durchgangsverkehr „zu dienen bestimmt“ ist. Auf die Frage nach der tatsächlichen Verkehrsbedeutung und damit nach der Quantität der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen (vgl. BayVGH, U.v. 10.4.2002 – 8 B 01.1170 – BayVBI 2003, 468), die mit dem Begriffsmerkmal des „Dienens“ aufgeworfen wird, kommt es deshalb bei der Einstufung einer Straße als Staatsstraße ausdrücklich nicht an.
- 46 Im Übrigen wäre insoweit zu berücksichtigen, dass die für die Verkehrsplanung benutzten Begriffe des Ziel- und Quellverkehrs oder des Binnenverkehrs im Gegensatz zum Durchgangsverkehr für die Auslegung der Verkehrsbedeutung einer Straße im Sinn des Art. 3 Abs. 1 BayStrWG ohnehin nichts hergeben würden, weil diese Begriffe ohne Rücksicht auf die Reichweite der anschließenden Verkehrsstrecke definiert werden als ein Verkehr, dessen Ende oder Entstehung innerhalb oder außerhalb des verkehrsplanerisch untersuchten Gebiets liegen (vgl. Häußler in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 3 Rn. 27 m.w.N.).
- 47 2.3.5 Die Auffassung des Klägers, bei der St 2069 fehle es überhaupt an jedem ins Gewicht fallenden Durchgangsverkehr, trifft im Übrigen nicht zu.
- 48 Nach den Verkehrsuntersuchungen (Verkehrsgutachten von Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* vom 10.10.2007) wird die Westumfahrung O\*\*\*\*\* auch dem Durchgangsverkehr in nicht unerheblichem Umfang dienen. Der prognostizierte Anteil am überörtlichen Durchgangsverkehr wird dabei mit 10% überörtlichem Verkehr bzw. 30% Schwerlastverkehr auf der bestehenden St 2069, welche die Westumfahrung O\*\*\*\*\* er-



setzen soll, angegeben. Dies hat der Gutachter auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Erstgericht nochmals bestätigt (vgl. Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vom 10.7.2012, S. 3). Es ist damit auch weiterhin ein nicht unerheblicher Durchgangsverkehr auf der St 2069 zu erwarten. Der Umstand, dass der örtliche Verkehr und der überörtliche Verkehr aus den Landkreisen überwiegen, lässt sich hier aus der Nähe zur \*\*\*\*\* erklären. Insofern hat der Senat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass gerade im Einzugsbereich größerer Orte oder Städte – wie hier im Ballungsraum M\*\*\*\*\* – der örtliche Verkehr auch und gerade auf höherqualifizierten Straßen, die häufig auch einen höheren Ausbaustandard aufweisen, den überregionalen Verkehr deutlich überwiegt. Würde die Quantität der Verkehrsbeziehungen für die Einordnung in die zutreffende Straßenklasse den Ausschlag geben, wäre im Einzugsbereich größerer Orte eine sinnvolle Handhabung der Einteilungskriterien für die verschiedenen höherklassifizierten Straßen, namentlich für das durchgehende Netz der Bundesfern- und Staatsstraßen nicht möglich (vgl. BayVGH, U.v. 24.2.1999 – 8 B 98.1627 – BayVBI 2000, 242/243 m.w.N.).

- 49 2.3.6 Die Auffassung des Klägers, die St 2069 erfülle schon deshalb nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einstufung als Staatsstraße, weil sie kein Verkehrsnetz zusammen mit den Bundesfernstraßen bilde, da die Bundesstraßen B 2 und B 471 ihre Verkehrsbedeutung als Bundesstraßen verloren hätten und deshalb abzustufen seien, ist rechtlich abwegig.
- 50 Die Bundesstraßen B 2 und B 471 sind zum einen bestandskräftig als Bundesstraßen gewidmet. Diese Widmungen entfalten Tatbestandswirkung. Aufgrund der Tatbestandswirkung müssen alle Behörden, Gerichte und Rechtsträger den erlassenen Verwaltungsakt, d.h. die mit dem Verwaltungsakt getroffene Regelung (hier die Widmung als Bundesstraße) ihren eigenen Entscheidungen ohne inhaltliche Prüfung der Richtigkeit der darin getroffenen Regelung zugrunde legen (vgl. Kopp/Ramsauer Verwaltungsverfahrensgesetz, 13. Aufl. 2012, § 43 Rn. 19 m.w.N.). Der Hinweis der Klägerseite auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Mai 2013 (9 A 17/12) geht in diesem Zusammenhang bereits deshalb fehl, weil die Umstufung von Bundesstraßen – anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall – im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand ist. Eine Umstufung der Bundesstraßen ist auch nicht beabsichtigt (vgl. zur B 2: Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 26.9.2014).
- 51 Zum anderen übersieht der Kläger auch insoweit wiederum, dass diese Straßen im Großraum M\*\*\*\*\* und damit in einem extrem verdichteten Ballungsraum verlaufen.

Dass hier auf oftmals engem Raum nebeneinander qualifizierte Straßen – Landes- und Bundesstraßen – bestehen, entspricht dem Wesen solcher verdichteter Räume. Sie befriedigen das dortige hohe Verkehrsbedürfnis.

- 52 Nach alledem bestehen keine Zweifel, dass die St 2069 im angegriffenen Planfeststellungsbeschluss zutreffend als Staatsstraße im Sinn des Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG eingestuft worden ist.
- 53 2.3.7 Die Frage, ob die Staatsstraße 2069 von S\*\*\*\*\* bis zur Staatsstraße 2345 als Staatsstraße zu qualifizieren ist oder abzustufen wäre, ist eine Rechtsfrage. Deshalb kommt die Einholung eines Sachverständigengutachtens insoweit nicht in Betracht. Der entsprechende Beweisantrag des Klägers war daher abzulehnen.
- 54 2.4 Die Planrechtfertigung des Vorhabens ist gegeben.
- 55 Das Erfordernis der Planrechtfertigung ist erfüllt, wenn für das Vorhaben – gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes, vorliegend der straßenrechtlichen Planungsziele im Sinn des Art. 9 Abs. 1 BayStrWG – ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist. Das ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern wenn es vernünftigerweise geboten ist (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04 – BVerwGE 125, 116 Rn. 182 m.w.N.).
- 56 2.4.1 Die Umgehungsstraße dient der Erhöhung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit der Staatsstraße, der Ableitung des Durchgangsverkehrs von Kraftfahrzeugen aus der Stadt O\*\*\*\*\* und der Reduzierung des Ausweichverkehrs über Schleichwege (vgl. PFB C. 3.2, 5.28 ff., C. 3.2.4, 5.33 ff. und C. 3.2.4, 5.38 ff.).
- 57 2.4.1.1 Die von der Klägerseite im Wesentlichen infrage gestellte Entlastungsfunktion der geplanten Umgehung wurde in dem Verkehrsgutachten von Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* vom 10. Oktober 2007 bestätigt. Danach werden für das Prognosejahr 2025 ca. 9.900 Kfz/24 h auf die Umgehung westlich O\*\*\*\*\* verlagert. Der Lkw-Anteil am Verkehrsaufkommen wird mit 6% tags und 8% nachts prognostiziert. Daraus ergebe sich gegenüber dem Prognose-Null-Fall eine Reduzierung des Verkehrsaufkommens in O\*\*\*\*\* zwischen ca. 9,2% und 33%. Dabei wird z.B. für den Bereich R\*\*\*\*\* Straße (St 2069) / R\*\*\*\*\* Platz eine Reduzierung von 3.700 Kfz/24 h (ca. 26%), für den Bereich R\*\*\*\*\* Straße (St 2069) / nördlich G\*\*\*\*\*straße eine Reduzierung um 3.900 Kfz/24 h (ca. 33%), für den Bereich F\*\*\*\*\* Straße (St 2345) / Ortsrand eine Reduktion um 5.200 Kfz/24 h (ca. 30%) und für den Bereich

F\*\*\*\*\*er Straße (St 2345) / R\*\*\*\*\* Platz eine Reduktion um 3.800 Kfz/24 h (ca. 22%) gegenüber dem Prognose-Null-Fall prognostiziert (vgl. auch PFB C. 3.2.3, S. 32). Die Aussage in dem von der Klägerseite in Auftrag gegebenen Privatgutachten der Firma V\*\*\*\*\*-\*\*\*\*\* GmbH vom 4. April 2012, dass nur ein Verkehrsanteil von 7% bis 16% verlagerbar sei, hat der – auch dem Gericht als sehr erfahren bekannte – Verkehrsgutachter Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* als „falsch“ bewertet (vgl. „Anmerkungen zur Stellungnahme V\*\*\*\*\*-\*\*\*\*\* zur Südwestumfahrung O\*\*\*\*\* [Staatsstraße 2069]“ vom 8.6.2012, S. 1). Den detaillierten und schlüssigen Ausführungen von Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* in seiner gutachterlichen Stellungnahme vom 8. Juni 2012 sind die Kläger im Berufungsverfahren nicht mehr substantiiert entgegengetreten.

- 58 2.4.1.2 Erst recht fehlt es hinsichtlich der weiteren planerischen Gesichtspunkte, auf welche die Planfeststellungsbehörde die Planrechtfertigung gestützt hat, an einem hinreichend substantiierten Vortrag des Klägers, insbesondere zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Verkehrsqualität der Staatsstraßenverbindung ebenso wie zur Verbesserung der Verkehrssicherheit. Die Planfeststellungsbehörde hat hierzu u.a. ausgeführt, dass die Kreisverkehrsanlage am R\*\*\*\*\* Platz so stark entlastet werde, dass sich im morgendlichen und abendlichen Berufsverkehr stets die nach dem Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS) beste Verkehrsqualität A ergebe anstatt – wie bisher – die Verkehrsqualität C in der Zufahrt R\*\*\*\*\* Straße und zudem der Rückstau in die R\*\*\*\*\* Straße entfalle (PFB C. 3.2.3, S. 30/32). Auch die Verkehrssicherheit für Fußgänger, Radfahrer und motorisierte Verkehrsteilnehmer werde durch die Verringerung des Verkehrs auf der St 2069 alt in der Ortsdurchfahrt und durch die Schaffung von leichteren Querungsmöglichkeiten wesentlich verbessert (PFB C. 3.2.3, S. 33). Diese Darlegungen sind plausibel.
- 59 2.4.1.3 Die weiter von der Klägerseite aufrechterhaltene Auffassung, ein Ausbau des Kreisverkehrs R\*\*\*\*\* Platz mit Bypässen sei gegenüber der geplanten Umgehung die vorzugswürdige Lösung der dortigen Verkehrsprobleme, wird vom Verkehrsgutachter nicht geteilt. Prof. Dr.-Ing. \*\*\*\*\* hat bereits in seiner gutachterlichen Stellungnahme vom 8. Juni 2012 darauf hingewiesen, dass ein solcher Ausbau mit Bypässen allen städtebaulichen Zielen und den Bemühungen der Stadtverwaltung, die innerörtliche Verkehrsbelastung zu reduzieren, widerspräche (S. 4). Letztere Auffassung erscheint dem erkennenden Senat schlüssig und substantiiert.
- 60 Vor diesem Hintergrund können die Einwände gegen die Planrechtfertigung des Vorhabens nicht durchgreifen.

- 61 2.5 Die Rügen hinsichtlich Raumordnung und Landesplanung greifen ebenfalls nicht durch.
- 62 2.5.1 Der Einwand, die der Planung zugrunde liegende landesplanerische Beurteilung vom 15. Mai 1995 sei nicht mehr aktuell, geht fehl.
- 63 Das Raumordnungsverfahren einschließlich der abschließenden landesplanerischen Beurteilung ist weder formelle noch materielle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung. Die landesplanerische Beurteilung hat den Charakter einer vorbereitenden, fachgutachterlichen Untersuchung und Bewertung, der allein verwaltungsinterne Bedeutung zukommt (vgl. z.B. BVerwG, B.v. 4.6.2008 – 4 BN 12/08 – juris Rn. 2 m.w.N.). Selbst ein Unterbleiben des Raumordnungsverfahrens, das hier ohnehin nicht obligatorisch war (Art. 21 Abs. 1 BayLplG a.F. i.V.m. § 1 Nr. 8 der RoV a.F.), hätte die Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses nicht berührt, weil der Kläger keinen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens als gesonderte Verfahrensstufe gehabt hätte (vgl. zuletzt BVerwG, U.v. 9.11.2006 – 4 A 2001/06 – juris Rn. 29).
- 64 2.5.2 Die Ziele und Grundsätze des hier maßgeblichen Landesentwicklungsprogramms (LEP) 2006 werden beachtet. Nach BV 1.4.3 des LEP 2006 sollen Staatsstraßen, zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte, die – wie hier O\*\*\*\*\* – nicht an Bundesstraßen liegen, an diese anbinden und damit auch die Voraussetzungen für die weitere Entwicklung dieser Orte schaffen. In der Begründung heißt es hierzu: „Als Neubaustrecken kommen vor allem Ortsumgehungen infrage, die zur Entlastung von Siedlungsgebieten beitragen.“ Nichts anderes gilt hinsichtlich der Ziele und Grundsätze des Regionalplans (RP 14 BV Ziffer 3.2.6).
- 65 2.6 Die klägerischen Einwände gegen die Alternativenprüfung vermögen nicht durchzugreifen.
- 66 2.6.1 Die Auffassung des Klägers, die Auswahl der Wahltrasse 1 sei rechtsfehlerhaft, weil die Wahltrasse 2, insbesondere im Hinblick auf die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, eindeutig die bessere sei, trifft nicht zu.
- 67 Im Rahmen der fachplanerischen Alternativenprüfung ist es Aufgabe der Planfeststellungsbehörde, sich ein wertendes Gesamturteil über die in Betracht kommenden Planungsalternativen zu bilden und dabei einen Belang einem anderen vorzuziehen. Gerichtlicher Kontrolle ist die Variantenauswahl nur begrenzt zugänglich. Die Gren-

zen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vielmehr erst überschritten, wenn eine andere Alternative sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere Alternative darstellen würde, sich diese Lösung der Behörde also hätte aufdrängen müssen (BVerwG, U.v. 28.1.2009 – 7 B 45/08 – NVwZ 2009, 521 Rn. 31; U.v. 30.1.2008 – 9 A 27/06 – NVwZ 2008, 678 Rn. 36).

- 68 Die Planfeststellungsbehörde hat zwar die Wahltrasse 2 u.a. hinsichtlich der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes als günstiger eingestuft als die Planfeststellungstrasse. Andererseits hat sie aber auch festgestellt, dass die Planfeststellungstrasse unter Lärmschutzgesichtspunkten ebenso wie hinsichtlich der verkehrlichen Belange deutliche Vorteile biete. Im Rahmen der Gesamtabwägung kam die Planfeststellungsbehörde unter Abwägung aller Belange zu dem Ergebnis, dass die Planfeststellungstrasse aufgrund ihrer verkehrlichen Vorteile und aufgrund des besseren Schutzes der Bewohner O\*\*\*\*\* vor Lärmimmissionen im Sinn des § 50 Satz 1 BImSchG eine vertretbare Trassenvariante sei. Die Nachteile der Planfeststellungstrasse, insbesondere beim Naturschutz, müssten nicht zwingend zur Wahl einer anderen Trasse führen, zumal sämtliche Eingriffe in Natur- und Landschaft durch die vorgesehenen Gestaltungs-, Minimierungs- und Kompensationsmaßnahmen kompensiert würden und artenschutzrechtliche Verbotstatbestände nicht erfüllt seien (s. PFB C. 3.3.2.3).
- 69 Vor dem Hintergrund dieser rechtsfehlerfreien, vom Kläger nicht ernsthaft infrage gestellten Abwägungsentscheidung kann keine Rede davon sein, dass sich die Wahltrasse 2 nach den oben genannten Grundsätzen hätte aufdrängen müssen.
- 70 2.6.2 Das Vorbringen des Klägers zu weiteren „Alternativen“ wie dem Einbau eines sogenannten Flüsterasphalts und Geschwindigkeitsbegrenzungen ist materiell präkludiert (Art. 74 Abs. 4 Satz 1 und 3 BayVwVfG), weil diese Fragen im Einwendungsverfahren nicht einmal ansatzweise thematisiert wurden (vgl. BVerwG, U.v. 14.7.2011 – 9 A 14.10 – NVwZ 2012, 180/182 Rn. 16). Es verkennt zudem die fachlichen Voraussetzungen für eine solche Argumentation.
- 71 2.7 Ein Abwägungsfehler liegt auch nicht im Hinblick auf die durch das Vorhaben beim Kläger hervorgerufenen Lärmimmissionen vor.
- 72 Die nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV beim Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen in reinen und allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsge-

bieten einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte von 59 dB(A) am Tag und 49 dB(A) in der Nacht werden am klägerischen Anwesen (FINr. \*\*\*/\* der Gemarkung O\*\*\*\*\*) bei maximal 54,8 dB(A) tags und 46,5 dB(A) nachts deutlich unterschritten (vgl. PFB C. 3.4.2.2.1, S. 140 und Unterlage 7). Dem Optimierungsgebot des § 50 BImSchG wurde bereits bei der Trassenwahl Rechnung getragen (vgl. PFB C. 3.3.4.1 und C. 3.3.2.2.2, S. 46 ff.).

- 73 2.8 Auch im Hinblick auf die wasserrechtlichen Belange ist die Abwägung rechtsfehlerfrei.
- 74 Die Befürchtung des Klägers, der Damm, auf dem die geplante Straße verlaufen solle, verhindere im Hochwasserfall den Abfluss, so dass sich die Hochwassersituation für sein Anwesen verschärfe, trifft nicht zu.
- 75 Das Wasserwirtschaftsamt M\*\*\*\*\* bestätigte in der mündlichen Verhandlung die Einschätzung der Planfeststellungsbehörde, dass die Hochwassersituation wegen der vorgesehenen Hochwasserdurchlässe für die Grundstücke des Klägers (FINr. \*\*\* und \*\*\*/\* der Gemarkung O\*\*\*\*\*) unverändert bleibe und deshalb auch für das Grundstück des Klägers und sein Anwesen durch das Bauvorhaben keine Verschlechterung eintreten werde. Auch dem Erhaltungsgebot für Retentionsraum nach § 78 Abs. 3 WHG 2010 werde entsprochen. Änderungen des Überschwemmungsgebiets in Gestalt von Verlusten an Retentionsraum würden an anderer Stelle wieder ausgeglichen (vgl. im Einzelnen Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 30.9.2014, S. 4 f.).
- 76 Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs kommt den fachlichen Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts als der nach Art. 63 Abs. 3 BayWG 2010 zuständigen Fachbehörde eine besondere Bedeutung zu, die durch Einschätzungen, welche – wie hier – nicht durch hydrologische Sachverständigenäußerungen untermauert sind, nicht mit Erfolg infrage gestellt werden können (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 26.4.2001 – 22 ZB 01.863 – juris; B.v. 2.5.2011 – 8 ZB 10.2312 – BayVBI 2012, 47/48 m.w.N.).
- 77 2.9 Die Einwände des Klägers zum Natur-, Landschafts- und Artenschutz haben ebenfalls keinen Erfolg.
- 78 2.9.1 Der Vortrag des Klägers zum Natur-, Landschafts- und Artenschutz ist weitgehend materiell präkludiert (Art. 74 Abs. 4 Satz 1 und 3 BayVwVfG).

- 79 Soweit der Kläger im Einwendungsverfahren (Einwendungsschreiben vom 19.2.2007, S. 7) pauschal Eingriffe in die „bestehende Natur und Landschaft und Tierwelt“ sowie in das Naherholungsgebiet und in wertvolle landwirtschaftliche Flächen gerügt hat, war dieses Vorbringen nicht hinreichend konkret, um der Planfeststellungsbehörde aufzuzeigen, in welcher Hinsicht sie diese Belange einer näheren Betrachtung unterziehen sollte. Der Kläger hätte als betroffener Grundstückseigentümer der Behörde zumindest in laienhafter Form die Bereiche der Tier- und Pflanzenwelt benennen müssen, deren Behandlung er im Hinblick auf die Inanspruchnahme seiner Grundstücke noch als unzureichend ansieht (vgl. BVerwG, U.v. 30.1.2008 – 9 A 27/06 – juris Rn. 31). Dies ist hier nicht geschehen. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Rüge, die Trasse beeinträchtigt das örtliche Naherholungsgebiet und wertvolle landwirtschaftliche Flächen. Lediglich die geschützte Art Kiebitz wurde hier so konkret benannt, dass insoweit eine nähere Betrachtung durch die Planfeststellungsbehörde veranlasst war (s.u.2.9.2).
- 80 Im Übrigen wurden die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in die Abwägung einbezogen (PFB 3.3.5.); insoweit sind keine Abwägungsfehler ersichtlich.
- 81 Der Beweisantrag, hinsichtlich der „negativen Veränderung des Landschaftsbilds“ und der Beeinträchtigung des Naherholungsgebiets Beweis durch Einnahme eines Augenscheins zu erheben, war schon wegen Präklusion dieser Einwände abzulehnen. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Gesamtabwägung in diesem Zusammenhang ist überdies einer Beweisaufnahme durch Augenschein nicht zugänglich, weil es sich hierbei um eine Rechtsfrage handelt.
- 82 2.9.2 Die Auffassung des Klägers, der Lebensraum der geschützten Art Kiebitz werde durch das Vorhaben zerstört, trifft nicht zu.
- 83 Die spezielle artenschutzrechtliche Prüfung hat ergeben, dass für die nach Anhang IV der FFH-Richtlinie geschützte Art Kiebitz unter Berücksichtigung der unter A. 3.3.9 bis 3.3.15 des Planfeststellungsbeschlusses verfügten CEF-Maßnahmen keine Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 BNatSchG 2010 erfüllt werden (vgl. PFB C. 3.3.5.1.2.3, S. 67/69). Nach der Einschätzung des fachlichen Naturschutzes wird insbesondere durch die Ausgleichsmaßnahme A 4 dem Kiebitz ein Ersatzbrutplatz zur Verfügung gestellt (CEF-Maßnahme), die gewährleistet, dass eine vorhabensbedingte Verschlechterung des Erhaltungszustands der lokalen Kiebitz-Population verhindert wird. Damit liege eine erhebliche Störung des Kiebitzes gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG 2010 bei Durchführung der Maßnahme nicht vor. Ebenso wenig würden andere Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 BNatSchG 2010 erfüllt. Dieser

Einschätzung des fachlichen Naturschutzes ist der Kläger nicht substantiiert entgegengetreten.

- 84 Der letztlich unsubstantiiert gebliebene Vortrag des Klägers, es seien „inzwischen weitere Gelege des artgeschützten Kiebitzes in der Nähe der Plantrasse festgestellt worden“, vermag die fachliche Beurteilung des Naturschutzes, der das Vorkommen der Art Kiebitz im Bereich und in der Umgebung der Plantrasse über langjährige Zeiträume (1993, 2003, 2005/2006 und 2008) erfasst und umfangreich untersucht hat (s. hierzu die Ausführungen der höheren Naturschutzbehörde in der mündlichen Verhandlung vom 30.9.2014, Niederschrift S. 4), nicht infrage zu stellen.
- 85 Dass andere Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 BayNatSchG 2010 erfüllt würden, wurde weder substantiiert vorgetragen noch ist dies sonst ersichtlich.
- 86 3. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO. Gründe, derentwegen die Revision zuzulassen wäre, liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 87 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 88 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozess-



kostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Dr. Allesch

Bauer

Dr. Löffelbein

### **Beschluss:**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

Dr. Allesch

Bauer

Dr. Löffelbein