

Titel:

Teilweise erfolgreiche Klage einer Gemeinde gegen einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss

Normenketten:

GG Art. 14 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2

FStrG § 2 Abs. 4, § 3 Abs. 1 S. 2, § 13, § 17 Abs. 1

BayStrWG Art. 3 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 6, Nr. 7, Art. 6, Art. 7 Abs. 1 S. 1, Art. 46 Nr. 1

BayVwVfG Art. 35 S. 2, Art. 39 Abs. 2 Nr. 5

Leitsätze:

1. Es gibt keine gesetzliche Vorgabe für die Durchführung einer Verkehrsprognose als Grundlage eines jeden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens und damit auch als Grundlage der in der Planfeststellung mitgeregelten Nebenbestimmungen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)

2. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es unvereinbar, für ein fachplanerisches Vorhaben Grundstücke Privater in Anspruch zu nehmen, wenngleich geeignete Grundstücke der öffentlichen Hand verfügbar sind. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Gemeinde ist im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht befugt, als Sachwalterin von Rechten Dritter bzw. des Gemeinwohls Belange ihrer Bürger, wie z.B.

Immissionsschutzinteressen der Nachbarn von Verkehrswegen, geltend zu machen. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Planfeststellung, Betroffenheit einer Gemeinde, Anforderungen an die Planrechtfertigung, Berücksichtigung gemeindlicher Grundstücke in der Abwägung, Berücksichtigung gemeindlicher Planungen in der Abwägung, straßenrechtlichen Verfügungen im Planfeststellungsbeschluss, Abgrenzung Kreisstraße/Gemeindeverbindungsstraße, Straßenbaulast für die Ein- und Ausfahrt einer Bundesstraße, Fernstraße, Abwägungsgebot, Normenkontrolle

Fundstellen:

KommJur 2021, 424

LSK 2021, 28491

Tenor

I. Der Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberfranken für die Erneuerung der R ...brücke B ... im Zuge der Bundesstraße B 26 sowie für die Änderung der Kreuzung zwischen der Bundesstraße B 26 und der Kreisstraße BA 36 von Baukm 0+340 West bis Baukm 0+460 Ost (Az. 32-4354.20-/16) vom 27. Dezember 2018 wird in Buchst. A Nr. 5 und in Nr. 2 Planunterlage 11 lfd. Nr. 3 sowie Planunterlage 12 aufgehoben, soweit durch die straßenrechtliche Verfügung an der „AS B ...-West“ am Teilknotenpunkt West (Aus- und Einfahrt B ...-Ost) die Verbindungsrampe einschließlich des Ausfädelungstreifens sowie des Fahrbahnteilers bzw. der Trenninsel zur Gemeindeverbindungsstraße abgestuft und der neue Einfädelungstreifen (Einfahrt B ...-Ost) zur Gemeindeverbindungsstraße gewidmet wird. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens zu 7/8, der Beklagte zu 1/8.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin, eine kreisangehörige Gemeinde, wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberfranken vom 27. Dezember 2018 betreffend die Erneuerung der R ...brücke B ... im

Zuge der Bundesstraße 26 (im Folgenden: B 26) sowie für die Änderung der Kreuzung zwischen der B 26 und der Kreisstraße BA 36 (im Folgenden: BA 36).

2

Die bestehende R ...brücke liegt im Straßenzug der B 26 zwischen der „Anschlussstelle (AS) E ...“ und der „AS B ...-Hafen“ (jeweils Anschluss an die Bundesautobahn A 70). Die BA 36 verbindet die Gemeinde B ... beginnend an deren Ortsrand mit dem Stadtgebiet B ... bzw. dem Stadtteil B ...-G ... Miteinander verknüpft sind die B 26 und die BA 36 derzeit über den östlich von B ... liegenden Knotenpunkt „AS B ...-West“, der aus drei Teilknotenpunkten besteht. Im Bereich dieses Knotenpunktes verläuft die B 26 in einem Bogen. Die BA 36 führt in einem Abstand von etwa 20 m geradlinig an der B 26 vorbei von B ...-G ... nach B ... Der westliche Teilknotenpunkt (Aus- und Einfahrt B ...-Ost) liegt am Ortseingang von B ... Der südliche Teilknotenpunkt befindet sich auf freier Strecke zwischen B ... und G ...

3

Das planfestgestellte Gesamtvorhaben umfasst den Abbruch der Brücke über die R ... und deren stromaufwärts positionierten Ersatzneubau. Der Brückenneubau, eine Stahl-Bogenbrücke mit 137 m Stützweite, soll einen Querschnitt mit zwei Fahrstreifen sowie einen einseitig angeordneten Geh- und Radweg erhalten und stromaufwärts neben der bestehenden R ...brücke errichtet werden. Gleichzeitig mit dem Brückenneubau soll der unmittelbar an die Brücke angrenzende Knotenpunkt „AS B ...-West“ umfassend umgestaltet und durch einen Kreisverkehrsplatz mit drei Ästen (zwei Äste Bundesstraße, ein Ast Kreisstraße) ersetzt werden. Auf der Bundesstraße wird für die Fahrbeziehung Richtung „AS E ...“ zusätzlich ein Bypass angeordnet. Die von der Umgestaltung betroffenen Straßenzüge der B 26 und BA 36 werden entsprechend der Lage des neuen Brückenbauwerkes und der geänderten Knotenpunktform verlegt und ergänzt. Am Teilknotenpunkt West bei B ...-Ost bleiben die Aus- und Einfahrtsrampen der B 26 (Ausfahrt von E ... nach B ... und Einfahrt von B ... nach B ...-Hafen) erhalten und werden um einen Einfädungsstreifen ergänzt. Die gegenüberliegenden östlichen Aus- und Einfahrtsrampen entlang der R ... (Ausfahrt von B ...-Hafen nach B ...G ... und Einfahrt von B ...G ... nach E ...) werden zurückgebaut und eingezogen. Die direkte Straßenverbindung zwischen B ... und B ...-G ... wird einschließlich des Geh- und Radwegs südlich um den Kreisverkehr herumgeführt und mittels neuer Einmündung südöstlich des Kreisverkehrs mit der BA 36 verbunden. Im Rahmen der Planrechtfertigung wird auf erhebliche Mängel an der Bausubstanz der R ...brücke und eine mangelnde Leistungsfähigkeit des Knotenpunkts verwiesen.

4

Zusätzlich enthält der Planfeststellungsbeschluss mehrere straßenrechtliche Verfügungen (vgl. PFB Buchst. A Nr. 5, S. 24 f.). Unter anderem wird an der „AS B ...-West“ am Teilknotenpunkt West (Aus- und Einfahrt B ... Ost) die Abstufung der B 26 zur Gemeindeverbindungsstraße verfügt (vgl. PFB Buchst. A Nr. 5.1, S. 25; Planunterlage 11 lfd. Nr. 3 und Planunterlage 12; Planunterlage 1, S. 60). Begründet wird die Abstufung damit, dass dieser Teilknotenpunkt derzeit Teil der bestehenden höhenungleichen Kreuzung (Einmündung) der B 26 mit der BA 36 sei. Er soll in eine höhengleiche Einmündung einer Gemeindeverbindungsstraße in die B 26 und in eine höhengleiche Einmündung einer Gemeindeverbindungsstraße in eine Gemeindeverbindungsstraße (vormals BA 36) geändert werden. Die geänderte Verbindungsrampe einschließlich der Ein- und Ausfädungsstreifen sowie des Fahrbahnteilers bzw. der Trenninsel soll ebenfalls Gemeindeverbindungsstraße werden. Ferner regelt der Planfeststellungsbeschluss, dass die bestehende BA 36 zwischen dem Ortsrand B ... (bisherige Station BA 36 0,000) und dem Baubeginn der neuen Verbindungsstraße bei 0+000 als Gemeindeverbindungsstraße umgestuft wird (vgl. Planunterlage 11 lfd. Nr. 5 und 7 und Planunterlage 12, Planunterlage 1, S. 60). Der anschließende Ausbaubereich der neuen Trasse, d.h. der südlich um den Kreisverkehr herumführende Straßenabschnitt von Baukm 0+000 bis zur Einmündung in die BA 36 neu bei Baukm 0+307, wird als Gemeindeverbindungsstraße gewidmet (vgl. PFB Buchst. A Nr. 5.2, S. 25, Planunterlage 1, S. 60, Planunterlagen 11 Nr. 5 und 7 und 12). Der Straßenzug vom Kreisverkehr in Richtung Stadtteil B ...-G ... bleibt wie bisher als BA 36 gewidmet. Die Abstufungen werden jeweils mit der Maßgabe verfügt, dass sie mit der Ingebrauchnahme für den neuen Verkehrszweck wirksam werden.

5

Die Einwände der Klägerin gegen das Vorhaben, insbesondere gegen die straßenrechtlichen Verfügungen wurden im Planfeststellungsbeschluss zurückgewiesen (vgl. PFB Buchst. C 3.2.5.2, S. 43; Buchst. C 5.2, S. 90).

Am 1. Februar 2019 hat die Klägerin gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage erhoben. Sie beruft sich neben ihrem Selbstverwaltungsrecht auf ihr Eigentumsrecht, da zur Realisierung des Vorhabens die gemeindlichen Grundstücke FINr. ... der Gemarkung B ... (beschränkt öffentlicher Weg) und FINr. ... (Grünlandgrundstück) in Anspruch genommen werden sollen. Dies stelle eine unzumutbare Beeinträchtigung gemeindlicher Grundstücke dar. Eine Erneuerung der R ...brücke bei Beibehaltung der aktuellen straßenbaulichen Situation sei auch mit Blick auf den aktuellen und zukünftigen Verkehr ohne weiteres möglich. Die vom Beklagten im Planfeststellungsbeschluss vorgetragenen Ablehnungsgründe der Nullvarianten überzeugten nicht. Anlass für das streitgegenständliche Planfeststellungsverfahren sei allein die Baufälligkeit der bestehenden Brückenkonstruktion. Eine Veränderung der straßenbaulichen Situation abseits der Erneuerung der Brücke sei hingegen aus verkehrsplanerischer Sicht nicht notwendig. Es bestehe insofern durch Realisierung einer Nullvariante die Möglichkeit eines geringeren Eingriffs, der den Zweck der Planfeststellung - die Erneuerung der baufälligen R ...brücke - ebenso gut erreichen könne. Zudem sei die Klägerin in ihrer Planungshoheit verletzt durch die beabsichtigte straßenbauliche Veränderung, da der als „Bypass“ vorgesehene Straßenabschnitt zwischen dem Ortsschild B ... und der Stadt B ...-G ... näher als bisher an die Wohnbebauung heranrücke. Es sei davon auszugehen, dass die Immissionsbelastung auf diesem Straßenabschnitt für die angrenzende Wohnnutzung und die Nutzung des Seniorenzentrums unzumutbar ansteige. Aufgrund der veränderten Immissionssituation werde es der Klägerin zukünftig nicht mehr möglich sein, ihre in diesem Nahbereich beabsichtigten Planungen zu realisieren.

Darüber hinaus wendet sich die Klägerin speziell gegen die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens vorgenommenen Beurteilungen der straßenrechtlichen Situation und der in diesem Zusammenhang vorgenommenen Abstufungen. Sie werde in ihren Rechten aus Art. 28 Abs. 2 GG, insbesondere in ihrer Finanzhoheit verletzt, da die fehlerhafte Abstufung und Zuordnung der Straßenbestandteile zu einer Gemeindeverbindungsstraße eine Übertragung der Straßenbaulast auf die Klägerin zur Folge habe. Der Beklagte gehe zu Unrecht davon aus, dass die Straße auf dem Grundstück FINr. ... (im PFB bezeichnet als GVS B ...-G ...) als Gemeindeverbindungsstraße zu klassifizieren sei und ordne auch die streitgegenständlichen Ein- und Ausfädelstreifen der B 26 fälschlicherweise dieser Gemeindeverbindungsstraße zu. Der Beklagte verkenne die tatsächlichen Verhältnisse und die tatsächliche Bedeutung des streitgegenständlichen Straßenabschnitts. Es sei nicht nachvollziehbar und werde auch anhand der vom Beklagten eingereichten Unterlagen nicht ersichtlich, auf welcher tatsächlichen Grundlage die Annahme getroffen werde, es handle sich bei dem streitgegenständlichen Abschnitt zukünftig nur noch um eine Gemeindeverbindungsstraße. Insbesondere ließen die im Planfeststellungsverfahren herangezogenen Verkehrsgutachten eine solche Einschätzung nicht zu und könnten vom Beklagten zur Beurteilung der Sachlage nicht herangezogen werden. Die Verkehrsuntersuchung von Prof. K. vom 20. Oktober 2012 (Anlage 1.1) stütze sich auf Verkehrszählungen aus den Jahren 2011 und 2012. Zum Zeitpunkt der Planfeststellung sei diese Datengrundlage bereits mehr als sechs Jahre alt und damit nicht geeignet, eine belastbare Prognose über den aktuellen Verkehr und die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse abzugeben. Der Verkehrssimulation der Autobahndirektion Südbayern vom Juli 2012 liege eine andere, nicht aber die planfestgestellte Planung zugrunde, sodass auf diese ebenfalls zur Beurteilung der tatsächlichen Verkehrsverhältnisse und der Quantität des Verkehrs im streitgegenständlichen Straßenabschnitt nicht zurückgegriffen werden könne. Weitere Unterlagen lägen nicht vor zur Beurteilung der qualitativen oder quantitativen Verkehrsverhältnisse auf dem streitgegenständlichen Straßenabschnitt. Es sei daher davon auszugehen, dass der Beklagte die Abstufung ohne nähere Untersuchung und Erörterung vorgenommen habe und somit zu einem fehlerhaften Ergebnis gelangt sei. Der Straßenabschnitt GVS B ...-G ... einschließlich Fahrbahn, Geh- und Radweg sei nach wie vor als Kreisstraße zu qualifizieren. Die überörtliche Bedeutung ergebe sich bereits aus der Quantität des vermittelten Verkehrs. Eine solche Einordnung nehme auch der Verkehrsgutachter an, wie aus der Beschriftung der Anlagen 2 und 3 zum Verkehrsgutachten vom 20. Oktober 2012 (Anlage 1.1) deutlich werde. Vor dem Hintergrund des Prognosezeitraums 2025/2030 ergebe sich zudem, dass die Quantität des großräumigen Verkehrs noch zunehmen werde. Die in Anlage 3 des Verkehrsgutachtens herangezogene Prognose, wonach zukünftig kein Fahrzeug von der B 26 auf diese Straße abfahren und in Richtung B ...-G ... weiterfahren werde, sei unzutreffend. Diese Prognose lasse insbesondere bestehende Gewohnheiten und besondere Verkehrssituationen, wie z.B. Stau am neu zu errichtenden Kreisverkehr auf der B 26, unberücksichtigt. Es

sei vielmehr davon auszugehen, dass insbesondere in Zeiten des Berufsverkehrs, d.h. in den Morgen- und Abendspitzen, dieser vom Gutachter als „Bypass“ bezeichnete Abschnitt auch vom überörtlichen Verkehr verwendet werde. Zudem werde der Kreisverkehr an der B 26 nur deshalb als leistungsfähig eingestuft, weil parallel zur B 26 die Verbindungsstraße von B ... in Richtung B ... verlaufe. Im Ergebnis sei zu erwarten, dass auch bei einer Umgestaltung der straßenbaulichen Situation entsprechend der Planung des Beklagten die durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen in quantitativer Hinsicht weiterhin derjenigen einer Kreisstraße entsprächen. Letztlich könne dies allerdings dahinstehen, da im Einzugsbereich von Städten das quantitative Kriterium allein keine sichere Aussage über die Zuordnung einer Straße liefere. Es komme wesentlich auf die Qualität des aufgenommenen Verkehrs an. Dem streitgegenständlichen Straßenabschnitt komme eine eigene Netzfunktion zu. Dies ergebe sich sowohl unter Zugrundelegung der aktuellen als auch der zukünftigen Straßenverhältnisse. Der Straßenabschnitt sei sowohl in Richtung Osten als auch in Richtung Westen weiterhin für einen Anschluss der Klägerin an das überörtliche Verkehrsnetz erforderlich. Insbesondere in Richtung Süd-Ost stelle der Straßenabschnitt eine Verlängerung eines Netzes dar, das die B 26 mit der B 22 auf Höhe der B Hellip Straße in B ... verbinde. Damit deute die Lage im Netz darauf hin, dass es sich bei dem Abschnitt bis zur „AS B ...-West“ an die B 26 wie bisher um eine Kreisstraße handle und der Straßenabschnitt diese Funktion auch tatsächlich erfülle. Eine Gemeindeverbindungsstraße im klassischen Sinne liege bereits deshalb nicht vor, weil die Straße eine tatsächliche Verbindung nach B ...-G ... nicht ermögliche. Um von B ... in den Ortsteil G ... zu gelangen, müsse zuvor die BA 36 befahren bzw. auf diese aufgefahren werden. Damit verbinde bereits begrifflich der streitgegenständliche Straßenabschnitt nicht den Verkehr zwischen zwei Gemeinden. Schließlich sei zu erwarten, dass der streitgegenständliche Straßenabschnitt insbesondere bei Stauereignissen am neu geplanten Kreisverkehr auf der B 26 als Ausweichstrecke für denjenigen Verkehr genutzt werde, der in Richtung Osten nach B ... weiterfahren wolle. Die bestehende Kreisstraße diene daher im Falle erhöhten Verkehrsaufkommens dem überörtlichen Verkehr der B 26.

8

Die Klägerin wendet sich zudem gegen die Einordnung der Ein- und Ausfahrt samt Ein- und Ausfädelspuren als Gemeindeverbindungsstraße. Die im Planfeststellungsbeschluss getroffene Zuordnung überzeuge nicht, wonach die beiden Äste dem Anschluss der Gemeindestraße an die Bundesstraße dienen. Ein- und Ausfahrten einer Bundesfernstraße seien dieser zuzuordnen, da diese Abschnitte offensichtlich die Funktion hätten, eine Anbindung zu gewährleisten und damit dem überörtlichen Verkehr der Bundesfernstraße dienen und zu dienen bestimmt seien. Mangels einer spezialgesetzlichen Regelung dieser Materie komme es wie bei der Klassifizierung von Straßen einzig darauf an, welche Bedeutung dieser Straßenabschnitt aufweise. Die Ausführungen des Beklagten im Planfeststellungsbeschluss seien diesbezüglich widersprüchlich. Selbst wenn es sich bei dem Straßenabschnitt auf dem Grundstück FINr. ... um eine Gemeindeverbindungsstraße handle, käme der Ein- und Ausfahrt der B 26 zu dieser Straße nicht eine Verbindungsfunktion für den nachbarlichen Verkehr zwischen B ... und B ... zu. Für den von Westen kommenden Verkehr, der an der Ausfahrt die B 26 verlasse, bestehe lediglich die Möglichkeit, entweder nach rechts in Richtung B ... abzubiegen oder nach links in Richtung B ...-G ... Ein Verkehr zwischen der Gemeinde B ... und dem Ortsteil G ... könne hingegen auf diesem Abschnitt der Straße naturgemäß nicht stattfinden.

9

Schließlich sei die Umstufungsverfügung formell fehlerhaft erfolgt. Die Aufnahme der Abstufungsentscheidung in den Planfeststellungsbeschluss erweise sich als ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig. Es liege ein sogenannter Ermessensnichtgebrauch vor. Zu beachten sei, dass sich das von § 2 Abs. 6 Satz 4 FStrG eingeräumte Ermessen auf den Zeitpunkt der Verfügung beziehe, während die Umstufung selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 2 Abs. 4 FStrG eine gebundene, gerichtlich voll überprüfbare Entscheidung darstelle. Aus diesem Grund dürfe eine Planfeststellungsbehörde dann von der Verfügung im Planfeststellungsverfahren absehen, wenn sich im Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht eindeutig abschätzen lasse, in welchem Umfang sich das Planfeststellungsprojekt auf die Verkehrsbedeutung der betroffenen Straße auswirke. Die Ermessensentscheidung sei vorliegend nicht ausgerichtet auf den Zweck des § 2 Abs. 6 Satz 4 FStrG getroffen worden. Problematisch sei bereits, dass aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses Erwägungen für die Ausübung des Ermessens nicht erkennbar seien. Die Verwaltungsvorgänge ließen Erwägungen hinsichtlich der Ermessensausübung ebenfalls nicht erkennen. Auch bei Ausübung des Ermessens wäre die Ermessensentscheidung fehlerhaft. Entsprechend dem Gesetzeszweck sei eine Umstufung im Planfeststellungsbeschluss nur dann

vorzugswürdig, wenn sie aufgrund der bereits absehbar geänderten Verkehrsbedeutung in jedem Fall erfolgen müsse. Mangels entsprechender Verkehrsuntersuchungen oder aktueller Verkehrserhebungen könnten keine Angaben zu den Verkehrsverflechtungen gemacht werden.

10

Zum Beleg der Behauptung, dass die von der Behörde getroffene Abstufungsentscheidung aus fachlicher Sicht nicht plausibel sei, legte die Klägerin vom Gutachterbüro R. eine „Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten des Planfeststellungsbeschlusses für die Erneuerung der R ...brücke B ... im Zuge der B 26“ von Dezember 2019 vor.

11

Die Klägerin beantragt,

12

1. den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für das Vorhaben „Erneuerung der R ...brücke B ... im Zuge der Bundesstraße 26 sowie für die Änderung der Kreuzung zwischen der Bundesstraße 26 und der Kreisstraße BA 36 von Baukm 0+340 West bis Baukm 0+460 Ost (Abschnitt 1620, Station 1,927 bis Abschnitt 1640, Station 0,468) im Gebiet der Stadt B ... und der Gemeinde B ..., Landkreis B ... (Az. 32-4354.20-/16)“ vom 27. Dezember 2018 aufzuheben,

13

2. hilfsweise, den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten „Erneuerung der R ...brücke B ... im Zuge der Bundesstraße 26 sowie für die Änderung der Kreuzung zwischen der Bundesstraße 26 und der Kreisstraße BA 36 von Baukm 0+340 West bis Baukm 0+460 Ost (Abschnitt 1620, Station 1,927 bis Abschnitt 1640, Station 0,468) im Gebiet der Stadt B ... und der Gemeinde B ..., Landkreis B ... (Az. 32-4354.20-/16)“ vom 27. Dezember 2018 für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

14

Der Beklagte beantragt,

15

die Klage abzuweisen.

16

Er verteidigt den Planfeststellungsbeschluss. Die Belange der Gemeinde als Eigentümerin von vorhabenbedingt in Anspruch zu nehmenden Grundstücken seien hinreichend abgewogen worden. Die Planfeststellungsbehörde habe erkannt, dass der von der Klägerin bevorzugte Ersatzneubau der R ...brücke (Nullvariante mit vier Untervarianten bzw. Variante 1) mit einem geringen Flächenverbrauch und insofern einer geringen Grundinanspruchnahme verbunden wäre (vgl. PFB S. 45). Sie sei sich dabei auch der Wertigkeit der klägerischen Grundstücke bewusst gewesen. Auf einer Teilfläche des Grünlandgrundstücks mit der FINr. ... werde zukünftig ein (unselbständiger) Geh- und Radweg als Bestandteil der B 26 entstehen, bei dem es sich um eine Rampe zur Auffahrt auf die neue R ...brücke handele. Die Wegefläche auf FINr. ... werde ohne wesentliche bauliche Änderungen vom in gemeindlicher Baulast stehenden beschränkt öffentlichen Weg zum (unselbständigen) Geh- und Radweg als Bestandteil der B 26 aufgestuft. Das Abwägungsmaterial sei in Bezug auf die geltend gemachten klägerischen Belange hinreichend erfasst worden. Die Entscheidung für die Planvariante beinhalte keinen Abwägungsfehler. Eine Verletzung der kommunalen Planungshoheit liege ebenfalls nicht vor. Eine bestimmte Planung sei nur dann gestört, wenn sich eine vorhabenbedingte Lärmzunahme nicht nur auf einzelne Grundstücke, sondern auf wesentliche Teile von Baugebieten auswirke. Der bloße Hinweis der Klägerin, infolge einer veränderten Immissionssituation sei es ihr zukünftig nicht mehr möglich, ihre in diesem Nahbereich beabsichtigten Planungen zu realisieren, zeige keinen Abwägungsfehler auf. Abwägungsrelevante Planungen seien im Verfahren nicht vorgetragen worden. Im Übrigen könne der behauptete, mit einer Schallimmissionserhöhung verbundene Umfahrungsverkehr schon rein tatsächlich nicht entstehen. Vorsorglich bemerkte der Beklagte an, dass der klägerische Hinweis auf eine fehlende Verkehrsprognose im Sinne einer Bedarfsprognose fehlginge. Die Planrechtfertigung für das gegenständliche Vorhaben erschließe sich zentral aus dem maroden Zustand der Bestandsbrücke. Dass ein Bedarf für eine R ...querung der B 26 als solcher bestehe und dieser Bedarf nur durch eine Brücke erfüllt werden könne, werde von der Klägerin nicht in Zweifel gezogen. Eine mangelnde Leistungsfähigkeit des zukünftigen Kreisverkehrsplatzes B 26/BA 36 sei in der maßgeblichen Klagebegründung vom 12. April 2019 nicht gerügt

worden. Unabhängig davon sei schon nicht ersichtlich, inwieweit die Klägerin durch den Kreisverkehrsplatz, an den keine Gemeindestraße angrenzen werde, überhaupt in eigenen Rechten betroffen sein könnte. Rein vorsorglich habe der Beklagte über das Büro Prof. K. eine Verkehrszählung der Morgenspitze am 9. Juni 2021 vornehmen lassen. Hiernach ergebe sich auch bezogen auf einen Prognosezeitpunkt 2030 eine hinreichende Leistungsfähigkeit des Kreisverkehrsplatzes in der Morgenspitze.

17

Die im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Abstufungen zu Gemeindeverbindungsstraßen in der Baulast der Klägerin seien rechtmäßig. In Bezug auf das streitgegenständliche Straßenstück seien zukünftig weder die quantitativen noch die qualitativen Komponenten einer Kreisstraße gegeben. Die Quantität der durch die streitgegenständliche Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen werde sich ändern. Es liege ohne weiteres auf der Hand, dass auf der streitgegenständlichen Straße in Zukunft der Verkehr weg falle, der künftig über den dreiarmligen Kreisverkehrsplatz B 26/BA 36 abgewickelt werde. Über den streitgegenständlichen Straßenabschnitt werde damit zukünftig keine Anbindung von B ...-G ... an die B 26 mehr erfolgen. Der Anschluss B ...-West (Teilknoten West) werde nur noch Bedeutung haben für die Anbindung von B ... Auf der zukünftigen Gemeindeverbindungsstraße werde die Fahrtrichtung von B ... kommend in Richtung Kreisverkehr untersagt (vgl. Planunterlage 11 lfd. Nr. 6), was auch baulich nachvollzogen werde (vgl. Planunterlage 5 Lageplan). Relevant sei das streitgegenständliche Straßenstück damit nur noch für Verkehre in Fahrtrichtung Ost von B ... nach B ...-G ... sowie in Fahrtrichtung West von B ...-G ... nach B ... sowie von der B 26 (aus Richtung B ...-Hafen kommend) über den Kreisverkehr nach B ... Hieraus resultierten nach der Verkehrsuntersuchung vom 20. Oktober 2012 - ausgehend vom Verkehrsumfang 2012 - Verkehrsrückgänge auf dem streitgegenständlichen Straßenstück im Bereich von 34% (Morgenspitze) und 27% (Abendspitze). Die Verkehrsbeziehungen würden weit überwiegend nachbarlicher Art sein, d.h. vorrangig der Verkehr zwischen B ... und B ... Der Zubringerverkehr zur B 26 trete demgegenüber mit ca. 20% Verkehrsanteil (Morgenspitze) bzw. ca. 33% (Abendspitze) deutlich zurück. Mit dieser tatsächlichen (quantitativen) Entwicklung der vermittelten Verkehrsbeziehungen gehe auch ein Funktionsbedeutungswandel einher. Die Straße werde keine Funktion im Verkehrsnetz mehr haben. Es fehle die eine Kreisstraße kennzeichnende „Anschlussfunktion“. Das streitgegenständliche Straßenstück habe vielmehr nur noch die eine Gemeindeverbindungsstraße kennzeichnende Zubringerfunktion. Das streitgegenständliche Straßenstück diene schon deshalb nicht (auch) dem Anschluss der Klägerin an das überörtliche Verkehrsnetz, weil ihr Hauptort bereits durch die B 26 berührt werde. Angesichts dieses Berührtseins des Hauptortes durch die B 26 reichten bloße Zufahrten/Zubringer zur B 26 aus. Einer Anschlussstraße bedürfe es nicht. Eine ähnliche Situation bestehe bei der Einmündung B ...-West (B 26/westliches Ende der H H1. Straße). Dort erfolge ebenfalls die Anbindung an die B 26 durch eine Gemeindestraße (die „H H1. Straße“). Soweit die Klägerin geltend macht, das streitgegenständliche Straßenstücks in Fahrtrichtung Ost werde als Ausweichstrecke zur Umfahrung des Kreisverkehrs genutzt, übersehe sie, dass diese Fahrbeziehung ausweichlich des Planfeststellungsbeschlusses (S. 50) und des Erläuterungsberichts (Planunterlage 1, S. 54, 81) rein tatsächlich ausgeschlossen sei, da nur noch ein Rechtsabbiegen in Richtung B ... zugelassen und baulich ausgestaltet werde (vgl. Planunterlage 5). Im Übrigen hätten zusätzliche Verkehre, die durch Baumaßnahmen, Staus, häufige Unfälle oder zeitweise Streckenüberlastungen einer Straße zufließen, keine Auswirkungen auf die Funktion einer Straße. Aufgrund von Umfahrvverkehr könne keine Netzfunktion entstehen.

18

Hinsichtlich der Zuordnung der Ab- und Einfahrt zur B 26 (B ... Ost) einschließlich der Aus- und Einfädungstreifen auf der B 26 übersehe die Klägerin, dass der Ein- und Ausfahrt am Teilknotenpunkt West nur noch eine eng begrenzte und für die Klassifizierung maßgebliche Zubringerfunktion nach und aus B ... zukomme. Diese sei kennzeichnend für eine Gemeindeverbindungsstraße. Es sei ein genereller Grundsatz, dass die Straßenbaulast der einmündenden Straße sowohl an höhengleichen Kreuzungen und Einmündungen wie auch an den einmündenden Ästen von Teilen höhenungleicher Kreuzungen und Einmündungen generell am Fahrbahnrand der durchgehenden Straße ende. In diesem Sinne gehörten zur durchgehenden Straße nicht die Ein- und Ausfädelspuren. Der Beklagte verwies in diesem Zusammenhang auf die Hinweise zur Fernstraßenkreuzungsverordnung (FStrKrV). Aus Nr. 1.1 FStrKrV ergebe sich für höhengleiche Kreuzungen, dass die Straßenbaulast - anders als die Unterhaltungslast - an der Linie zwischen der durchgehenden Fahrbahn der Bundesfernstraße und dem Ein- und Ausfädeltstreifen abgegrenzt sei. Diese Abgrenzung begründe sich rechtshistorisch.

19

Zum klägerischen Vorbringen zur Ermessensausübung bei der Umstufung der BA 36 zur Gemeindeverbindungsstraße wendet der Beklagte ein, dass dieser Vortrag prozessual präkludiert, im Übrigen aber auch inhaltlich unzutreffend sei. Die Klägerin übersehe, dass die Straßenklassifizierung zwingenden Vorgaben folge und insoweit, d.h. in materieller Hinsicht, gerade keinem Ermessen unterliege, sondern eine gebundene Entscheidung darstelle. Bestehe wie hier zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses bereits abschließend Klarheit über die künftige Straßenklassifizierung, sei eine Umstufung im Planfeststellungsbeschluss auszusprechen. Es bestehe dann keine Veranlassung, die Umstufung über den Erlasszeitpunkt weiter hinauszuschieben. Die Vorschriften des § 2 Abs. 6 Satz 2 FStrG, Art. 6 Abs. 6 und Art. 7 Abs. 5 BayStrWG eröffneten kein zeitliches Ermessen, sondern eine Befugnis. Jedenfalls sei ein Ermessen im Sinne einer Regelung schon im Planfeststellungsbeschluss intendiert.

20

Der Senat hat am 6. Juli 2021 mündlich verhandelt. Auf weitere mündliche Verhandlung haben die Beteiligten verzichtet

21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die vorgelegten Behördenakten und die Gerichtsakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

22

Die zulässige Klage, über die der Senat aufgrund des Einverständnisses der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne weitere mündliche Verhandlung entscheidet, ist nur zu einem geringen Teil begründet.

23

A. Die Klage ist zulässig. Die klagende Gemeinde ist insbesondere klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Sie macht u.a. geltend, das streitige Vorhaben und die im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen straßenrechtlichen Verfügung beeinträchtigten ihre kommunale Planungshoheit. Außerdem sollen zwei in ihrem Eigentum stehende Grundstücke bei der Umsetzung des Vorhabens in Anspruch genommen werden. Damit hat die Klägerin die Möglichkeit einer Verletzung ihrer Rechte dargetan, die nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

24

B. Die Klage ist allerdings nur hinsichtlich der straßenrechtlichen Verfügung unter Buchst. A Nr. 5 teilweise begründet (s. dazu II. 2.). Im Übrigen leidet der angefochtene Planfeststellungsbeschluss an keinen Mängeln, die die Klägerin in ihren Rechten verletzen und eine Aufhebung oder - als rechtliches Minus - die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit rechtfertigen könnten, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (s. dazu I.).

25

I. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ist grundsätzlich die Rechtslage bei dessen Erlass, hier also am 27. Dezember 2018 (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 26.9.2013 - 4 VR 1.13 - NuR 2013, 800, 803 = juris Rn. 30; U.v. 12.11.2020 - 4 A 13.18 - juris Rn. 16, jeweils m. w. N.).

26

Als von einer Fachplanung betroffene Gemeinde ist die Klägerin auf die Rüge der Verletzung von Vorschriften beschränkt, die ihrem Schutz dienen. Sie kann keine vollständige Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auf seine Rechtmäßigkeit verlangen; weder die in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Selbstverwaltungsgarantie und Planungshoheit noch das zivilrechtliche Eigentum an den beiden Grundstücken, die für das Vorhaben in Anspruch genommen werden sollen, vermitteln ihr einen solchen Vollüberprüfungsanspruch (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 21.3.1996 - 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388, 391 = juris Rn. 21; U.v. 13.10.2011 - 4 A 4000.09 - juris Rn. 23 ff.; B.v. 24.5.2012 - 7 VR 4.12 - NuR 2012, 710 = juris Rn. 11; U.v. 26.9.2013 - 4 VR 1.13 - NuR 2013, 800 = juris Rn. 26; B.v. 14.2.2017 - 4 VR 18.16 - juris Rn. 7, jeweils m. w. N.).

27

Unter diesen Aspekten ist der angegriffene Planfeststellungsbeschluss nicht zu beanstanden.

28

1. Die Planrechtfertigung für das Vorhaben ist gegeben.

29

Die Klägerin kann als in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht betroffene Gemeinde den Einwand fehlender Planrechtfertigung erheben und zur gerichtlichen Überprüfung stellen. Das folgt aus der subjektiven Rechtsstellungsgarantie, die Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung verbindet. Danach müssen Eingriffe in den Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Eingriffe in die gemeindliche Planungshoheit, die den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts nicht entsprechen oder auf unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse stoßen und deshalb nicht realisierbar sein würden, sind unverhältnismäßig und nicht „vernünftigerweise“ geboten (vgl. BVerwG, U. v. 16.3.2006 - 4 A 1001.04 - NVwZ 2006, 1055, 1058 = juris Rn. 194; U.v. 18.7.2013 - 7 A 4.12 - BVerwGE 147, 184 = juris Rn. 32). Bei der Planrechtfertigung handelt es sich aber um eine praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit (vgl. BVerwG, U.v. 11.7.2001 - 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 364 = juris Rn. 32; B.v. 4.9.2018 - 9 B 24.17 - juris Rn. 3, jeweils m.w.N.).

30

Einen solchen planerischen Missgriff stellt das planfestgestellte Vorhaben nicht dar. Es dient den Zielen des § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG, Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Das Vorhaben ist zwar nicht im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen (Anlage zu § 1 Abs. 1 S. 2 Fernstraßenausbaugesetz, FStrAbG) enthalten. Es handelt sich jedoch um eine einzelne Verbesserungsmaßnahme i.S.d. § 3 FStrAbG. Die Planfeststellungsbehörde hat überzeugend dargelegt, dass der Straßenzug der B 26 erhebliche Defizite aufweist; insbesondere sind massive Mängel an der Bausubstanz der R ...brücke und eine mangelnde Leistungsfähigkeit des Knotenpunktes „AS B ...-West“, d.h. der Verknüpfung der B 26 mit der BA 36, festzustellen. Die Erneuerung der R ...brücke im Zuge der B 26 sowie die Änderung der Kreuzung zwischen der B 26 und der BA 36 zielen auf eine sicherere und leistungsfähigere Abwicklung des Verkehrs auf der B 26 und der BA 36 (vgl. PFB Buchst. C Nr. 3.2.1, S. 36) und damit auf eine Verbesserung des gegenwärtigen Straßenzustands ab. Auslöser der vorliegenden Planfeststellung waren die gravierenden Mängel in der Bausubstanz der bestehenden R ...brücke, nachdem ermittelt worden war, dass die Dauerfestigkeit der Brücke wegen des erhöhten Risikos von Spannrisskorrosion stark beeinträchtigt ist und eine potentielle Schiffsanfahrgefährdung aufgrund von Brückenteilen im Gefährdungsraum des Main-Donau-Kanals besteht (vgl. PFB Buchst. B Nr. 3, S. 29). Daneben wurden Leistungsfähigkeitsdefizite am Knotenpunkt der B 26 mit der BA 36 („AS B ...-West“) festgestellt, die zum einen auf den sehr ungünstigen Verhältnissen für die Einbieger ohne Einfädelungstreifen beruhen und zum anderen verursacht werden durch die Überlagerung der Verkehrsströme aus den naheliegenden Ortsstraßen mit dem Verkehr auf der BA 36 (vgl. PFB Buchst. B. Nr. 3, S. 30). Hinzukommt, dass die Teilknotenpunkte uneinheitlich ausgestaltet sind und verhältnismäßig weit auseinanderliegen, was sich nachteilig auf die Verkehrsverhältnisse und Verkehrssicherheit auswirkt (vgl. Planunterlage 1, S. 9 f.). Daher war neben der erforderlichen Neuerrichtung der R ...brücke ein weiteres Planungsziel der Planfeststellungsbehörde, die Leistungsfähigkeit des Knotenpunktes „B ...-West“ zu verbessern. Dies sind gemessen an den Zielsetzungen des Bundesfernstraßengesetzes vernünftige Gründe für das geplante Vorhaben.

31

Diese fachplanerischen Ausführungen, die für das Vorhaben sprechen, hat die Klägerin nicht substantiiert angegriffen. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der mangelnden Leistungsfähigkeit des bestehenden Knotenpunktes „AS B ...-West“, d.h. der Verknüpfung der B 26 mit der BA 36. Die Planfeststellungsbehörde hat entgegen der Auffassung der Klägerin die aktuelle und die künftige Verkehrsbelastung der B 26 untersucht (vgl. PFB Buchst. C. Nr. 3.2.1, S. 37 f.). Die dort angeführten Zahlen stützen die Notwendigkeit des mit dem planfestgestellten Vorhaben verfolgten Ziels, die Leistungsfähigkeit des Knotenpunktes B 26 und BA 36 zu verbessern.

32

Eine gesetzliche Vorgabe, nach der entsprechend der Vorstellung der Klägerin eine Verkehrsprognose als Grundlage eines jeden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens und damit auch als Grundlage der in

der Planfeststellung mitgeregelten Nebenbestimmungen zwingend durchzuführen wäre, gibt es nicht. Soweit die Klägerin eine solche dem Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS), Ausgabe 2015, entnimmt, ist nicht erkennbar, woraus die Klägerin diese Vorgabe konkret ableitet. Bei dem HBS handelt es sich um ein technisches Regelwerk, das anerkannte standardisierte Berechnungsverfahren u.a. auch für Verkehrsprognosen enthält. Es ist erst dann zu verwenden, wenn die Planungen eine Verkehrsprognose erfordern. Nichts Anderes ist dem von der Klägerin zitierten Schreiben der früheren Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 2. Juni 2016 zu entnehmen, welches adressiert an die Regierungen, Autobahndirektionen und Staatlichen Bauämter das HBS 2015 zur Anwendung einführt für die Bundesfern- und Staatsstraßen sowie die von den Staatlichen Bauämtern verwalteten Kreisstraßen. Unter Nr. 3 des Schreibens ist nur die Rede davon, dass der verkehrstechnischen Bemessung grundsätzlich aktuelle Verkehrsprognosen zu Grunde zu legen sind. Dies bedeutet entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, dass eine Verkehrsprognose Voraussetzung einer jeden straßenrechtlichen Planfeststellung ist. Dies ergibt sich auch nicht aus Nr. II.10 Abs. 2 der von der Klägerin angeführten „Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz“ (Stand Juni 2015). Dort wird allein bezogen auf den Erläuterungsbericht festgehalten, dass bei der Erstellung einer Verkehrsprognose das Ergebnis und die methodische Vorgehensweise darzustellen sind. Schließlich ergibt sich eine entsprechende Vorgabe nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Das von der Klägerin angeführte Urteil vom 15. Februar 2018 (9 C 1.17 - BVerwGE 161, 180) ist bereits nicht mit der vorliegenden Konstellation zu vergleichen. Das streitgegenständliche Vorhaben ist weder im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen aufgeführt noch findet § 9 UVPG (i.d.F. vom 24.2.2010) Anwendung (vgl. PFB Buchst. C Nr. 2.2.1, S. 35). Zudem trifft die zitierte Urteils Passage nur eine Aussage darüber, ob eine Verkehrsprognose zu den Unterlagen nach § 9 Abs. 1b Satz 1 Nr. 1 UVPG 2010 gehört oder als Bericht und Empfehlung nach § 9 Abs. 1b Satz 2 Nr. 2 UVPG 2010 einzuordnen ist. Allein aus der Tatsache, dass sich das Bundesverwaltungsgericht in einer Vielzahl von Entscheidungen mit den Anforderungen an Verkehrsprognosen beschäftigt hat, lässt sich ebenfalls keine Verpflichtung für die Planfeststellungsbehörde ableiten, unabhängig von der konkreten Fallkonstellation jeder Planfeststellung eine Verkehrsprognose zugrunde legen zu müssen. Im Gegenteil lässt sich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entnehmen, dass Einschätzungen und Prognosen erst dann in die Planung einfließen, soweit das Bedürfnis nach einer Verkehrseinrichtung mit der Vorausschau auf künftige Entwicklungen begründet wird (vgl. BVerwG, U.v. 6.12.1985 - 4 C 59.82 - BVerwGE 72, 282 = juris Rn. 17). Dies ist bei dem planfestgestellten Vorhaben gerade nicht der Fall, da sich das Bedürfnis aus der aktuellen Verkehrslage, nämlich den festgestellten Leistungsfähigkeitsdefiziten am Knotenpunkt „AS B ...-West“ ergibt (vgl. PFB Buchst. B Nr. 3, S. 30, Buchst. C Nr. 3.2.1, S. 38). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht zur Funktion der Planrechtfertigung des Vorhabens gehört, die konkrete planfestgestellte Variante in Form des Kreisverkehrsplatzes mit drei Ästen auf ihre Leistungsfähigkeit zu überprüfen.

33

2. Der Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an Abwägungsmängeln zu Lasten der Klägerin.

34

Nach § 17 Abs. 1 Satz 4 FStrG sind bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Das Abwägungsgebot verlangt, dass - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und - drittens - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 11.7.2019 - 9 A 14.18 - BVerwGE 166, 171 = juris Rn. 45; B.v. 27.7.2020 - 4 VR 7.19 u.a. - juris Rn. 66). Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die Planungsbehörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (vgl. grundlegend BVerwG, U.v. 14.2.1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, 56 = juris Rn. 37; U.v. 14.3.2018 - 4 A 5.17 - BVerwGE 161, 263 = juris Rn. 73).

35

Eine Gemeinde kann eine gerichtliche Kontrolle der planerischen Abwägungsentscheidung nur hinsichtlich ihrer eigenen Rechte und schutzwürdigen Belange und - wegen der insoweit bestehenden Wechselbeziehung - der ihren Belangen gegenüber gestellten, für das Vorhaben streitenden öffentlichen

Belange verlangen (vgl. BVerwG, U.v. 6.12.2013 - 9 A 9.12 - NuR 2014, 277 = juris Rn. 18). Als eigene Rechtspositionen kommen neben dem einfachgesetzlichen Eigentum nur Belange in Betracht, die sich dem Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zuordnen lassen (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.2008 - 9 A 19.08 - juris Rn. 28).

36

Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist das Recht der Klägerin auf gerechte Abwägung ihrer wehrfähigen Belange nicht verletzt worden.

37

a) Die Belange der Klägerin als Eigentümerin von vorhabenbedingt in Anspruch zu nehmenden Grundstücken wurden hinreichend abgewogen.

38

Das gemeindliche Grundstück FINr. ... ist ein Grünlandgrundstück, von dem eine Teilfläche künftig als unselbständiger Geh- und Radweg als Bestandteil der B 26 genutzt werden soll (vgl. Planunterlage 10.2 lfd. Nr. 1.08.1). Das angrenzende Wegegrundstück FINr. ... soll ohne wesentliche bauliche Änderungen vom beschränkt öffentlichen zum unselbständigen Geh- und Radweg als Bestandteil der B 26 aufgestuft werden (vgl. Planunterlage 10.2 lfd. Nr. 1.07.1; Planunterlage 12, Planunterlage 11 lfd. Nr. 13 bezeichnet als „Zwischenstück R H-Radweg“). Die Klägerin macht eine Eigentumsbetroffenheit dieser beider Grundstücke geltend, ohne näher zu konkretisieren, worin diese Betroffenheit konkret bestehen soll.

39

Das zivilrechtliche Eigentum einer Gemeinde ist zwar im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) verfassungsrechtlich aufgewertet, soweit es Gegenstand und Grundlage kommunaler Aufgaben ist. Fehlt dem gemeindlichen Eigentum jeder Bezug zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, ist das Gewicht solcher Eigentumspositionen dagegen eher gering und im Rahmen der fachplanerischen Abwägung leichter zu überwinden als in den Fällen, in denen mit dem Eigentum kommunale Aufgaben wahrgenommen werden (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.1994 - 7 C 25.93 - BVerwGE 97, 143 = juris Rn. 27). Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre es überdies unvereinbar, für ein fachplanerisches Vorhaben Grundstücke Privater in Anspruch zu nehmen, wenngleich geeignete Grundstücke der öffentlichen Hand verfügbar sind. In einem solchen Fall ist der Fachplanungsträger gehalten, vorrangig das Grundeigentum der Gemeinde für die Verwirklichung des Vorhabens heranzuziehen (vgl. BVerwG, U.v. 16.3.2006 - 4 A 1001.04 - NVwZ 2006, 1055 = juris Rn. 228 m.w.N.).

40

Enteignungsbedingte Beeinträchtigungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben, die sich spezifisch gegen den Zugriff auf ihre Grundstücke richten, hat die Klägerin nicht substantiiert geltend gemacht und sind nicht ersichtlich. Da die Klägerin über die Tatsache der bloßen Eigentumsbetroffenheit hinaus auch ansonsten keine Beeinträchtigung konkreter Interessen dargelegt hat, kann sie nur eine entsprechend pauschale Auseinandersetzung mit ihren Eigentumsbelangen erwarten. Die gerichtliche Abwägungskontrolle beschränkt sich dann auf die Frage, ob der Beklagte das Anliegen des Betroffenen, vom Zugriff auf sein Eigentum verschont zu bleiben, ohne Gewichtungsfehler hinter die für das Vorhaben ins Feld geführten Belange zurückgesetzt hat (BVerwG, U.v. 23.8.1996 - 4 A 30.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 = juris Rn. 16). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die das Eigentum der Klägerin betreffende Interessenabwägung der Planfeststellungsbehörde nicht zu beanstanden. Insbesondere sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass einer anderen Planungsvariante der Vorzug gebührt hätte, bei der sich eine Inanspruchnahme des Grundeigentums der Klägerin erübrigt hätte. Der Beklagte hat verschiedene Planungsvarianten geprüft und die Vor- und Nachteile ausführlich untersucht (vgl. PFB Buchst. C. Nr. 3.2.5, S. 39 ff.). Gegenstand der Prüfung war auch der von der Klägerin bevorzugte Ersatzneubau der R ...brücke an bisheriger Stelle (Nullvariante 0. mit vier Untervarianten [0-A bis 0-D] bzw. Variante 1). Die Planfeststellungsbehörde hat erkannt, dass diese Varianten mit einem geringeren Flächenverbrauch und insofern einer geringeren Grundinanspruchnahme verbunden wären (PFB Buchst. C Nr. 3.2.5.3, S. 45). Sie war sich bei der gewählten Variante neben der Wertigkeit der klägerischen Grundstücke auch der nur in geringem Umfang beeinträchtigten klägerischen Belange bewusst. So werden bei der Wegefläche auf dem Grundstück FINr. ... keine wesentlichen baulichen Änderungen erfolgen. Bei dem Grünlandgrundstück FINr. ... soll nur eine Teilfläche mit einem Geh- und Radweg belegt werden. Es ist daher nicht

abwägungsfehlerhaft, dass der Beklagte demgegenüber dem Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens den Vorrang eingeräumt hat.

41

b) Der Planfeststellungsbeschluss leidet auch nicht mit Blick auf die Planungshoheit der Klägerin an einem Abwägungsmangel.

42

Die gemeindliche Planungshoheit vermittelt nach ständiger Rechtsprechung eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört, es wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder gemeindliche Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt. Zudem ist die Planungshoheit betroffen, wenn ein Vorhaben die Umsetzung bestehender Bebauungspläne faktisch erschwert oder die in ihnen zum Ausdruck kommende städtebauliche Ordnung nachhaltig stört (vgl. BVerwG, U.v. 28.11.2017 - 7 A 17.12 - BVerwGE 161, 17 = juris Rn. 69; U.v. 6.9.2018 - 3 A 11.15 - NVwZ 2019, 308 = juris Rn. 43, jeweils m. w. N.).

43

Vorliegend kommt ein rechtserheblicher Eingriff unter keinem dieser Gesichtspunkte in Betracht. Die Klägerin macht zwar geltend, dass es ihr aufgrund der geänderten Straßenführung, durch welche die geplante Gemeindeverbindungsstraße näher an die bestehende Wohnbebauung heranrückt, und der dadurch ansteigenden Immissionsbelastung nicht mehr möglich sei, ihre in diesem Nahbereich beabsichtigten Planungen zu realisieren. Hinsichtlich der in diesem Zusammenhang vorgetragenen Nachverdichtung bestehender Wohnlagen und der beabsichtigten Erweiterung des ...-Seniorenzentrums legte die Klägerin allerdings nicht nachvollziehbar dar, dass es sich dabei um konkret beabsichtigte oder bereits umgesetzte gemeindlichen Planungen handelt. Da die Klägerin ihre Planungsvorstellungen nicht näher konkretisiert hat, lässt sich nicht beurteilen, ob das streitgegenständliche Vorhaben geeignet wäre, diese Planungen nachhaltig zu stören.

44

c) Die Einwendungen der Klägerin hinsichtlich etwaiger Belastungen ihrer Einwohner durch die ansteigende Immissionsbelastung betreffen keinen ihr rechtlich zugeordneten Belang und begründen daher kein gemeindliches Abwehrrecht. Eine Gemeinde ist im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht befugt, als Sachwalterin von Rechten Dritter bzw. des Gemeinwohls Belange ihrer Bürger, wie z.B. Immissionsschutzinteressen der Nachbarn von Verkehrswegen, geltend zu machen (vgl. BVerwG, U.v. 15.12.2016 - 4 A 4.15 - BVerwGE 157, 73 = juris Rn. 13 m.w.N.). Es bleibt der Initiative der insoweit nachteilig Betroffenen überlassen, sich gegen Einwirkungen dieser Art zur Wehr zu setzen (vgl. BVerwG, B.v. 15.4.1999 - 4 VR 18.98 u.a. - NVwZ-RR 1999, 554 = juris Rn. 6).

45

d) Soweit die Klägerin erstmals in ihrem Schriftsatz vom 12. Mai 2021 vorträgt, dass nach Aussage ihres Gutachters die planfestgestellte Variante, d.h. der dreiarmlige Kreisverkehrsplatz, insgesamt nicht leistungsfähig und nicht genehmigungsfähig sei, vermag dies ebenfalls keinen Abwägungsfehler in Bezug auf die gemeindliche Planungshoheit begründen. Inwiefern die Klägerin im Falle der Nichtleistungsfähigkeit des Kreisverkehrsplatzes in eigenen Rechten, insbesondere in ihrer Planungshoheit, verletzt sein soll, hat die Klägerin nicht weiter konkretisiert und erschließt sich nicht. Soweit die Klägerin sich in diesem Zusammenhang auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs beruft, gehört diese nicht zu den eigenen Belangen einer Gemeinde, da es sich dabei um eine staatliche Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde handelt (vgl. BVerwG, B.v. 15.4.1999 a.a.O. = juris Rn. 6; VGH BW, U.v. 3.2.2016 - 5 S 787/14 - DVBl 2016, 583 = juris Rn. 48).

46

Unabhängig davon handelt es sich insoweit um einen neuen Tatsachenvortrag, der außerhalb der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist des § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG i.d.F. 29. November 2018 erfolgte und deshalb keine Berücksichtigung finden kann. In der Klagebegründung vom 12. April 2019 wurde die Leistungsfähigkeit des Knotenpunktes lediglich im Rahmen des Sachkomplexes „straßenrechtliche Verfügung“ und dort bei den Kriterien Quantität und Qualität der Verkehrsbeziehungen kurz erwähnt, um die Abstufungsentscheidung anzugreifen (vgl. B.II.1.b. und c.bb). Auf diese thematische Eingrenzung des

Tatsachenvortrags durch Abschnittsbildung hat die Klägerin selbst hingewiesen in ihrem Schriftsatz vom 6. November 2019, in dem sie sich ausführlich mit dem Thema Tatsachenkomplexe und präkludiertes Vorbringen befasst hat. Wie die Klägerin zutreffend vorträgt, ist Sinn und Zweck des § 17e Abs. 5 S. 1 FStrG, der sich an der generellen Bestimmung in § 6 UmWRG orientiert (vgl. BT-Drs. 389/18 S. 27), dass für das Gericht und die übrigen Beteiligten klar und unverwechselbar feststeht, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine behördliche Entscheidung angegriffen wird (vgl. BVerwG, U.v. 3.11.2020 - 9 A 7.19 - juris Rn. 16). Nachdem es sich bei den straßenrechtlichen Verfügungen um eigenständige Verwaltungsakte handelt, die lediglich gemeinsam mit dem Planfeststellungsverfahren erlassen werden, ist es ein Unterschied, ob die Klägerin Teile der Verkehrsuntersuchungen zur Leistungsfähigkeit des Kreisverkehrsplatzes im Rahmen ihrer Argumentation gegen die Abstufung von Straßenbestandteilen heranzieht oder ob sie sich konkret gegen den planfestgestellten Kreisverkehrsplatz wendet und dessen Leistungsfähigkeit anzweifelt. Letzteres kommt in der Klagebegründung vom 12. April 2019 gerade nicht zum Ausdruck.

47

Nach § 17e Abs. 5 Satz 2 FStrG sind nach Fristablauf vorgebrachte Erklärungen und Beweismittel nur zuzulassen, wenn die Klagepartei die Verspätung genügend entschuldigt hat. Hinsichtlich der Frage des Verschuldens für den verspäteten Eingang des Vorbringens können die Maßstäbe des § 60 Abs. 1 VwGO entsprechend herangezogen werden (vgl. BVerwG, B.v. 6.4.2000 - 9 B 50.00 u.a. - NVwZ 2000, 1042 = juris Rn. 8 zu § 87 b Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO). Vorliegend hat die Klägerin keine Gründe vorgetragen, warum sie innerhalb der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist verhindert war, zur fehlenden Leistungsfähigkeit der planfestgestellten Maßnahme vorzutragen. Sie beruft sich auf die vom Senat zusammen mit der Ladungsverfügung vom 5. November 2020 erlassene Anordnung nach § 87 Abs. 1 und 2 VwGO, welche ihrer Ansicht nach eine umfängliche Stellungnahme mit neuem Tatsachenvortrag ermöglicht. Da diese Anordnung weit nach Ablauf der Klagebegründungsfrist erfolgte, kann sie nicht mitursächlich für das verspätete Vorbringen sein. Zudem handelt es sich bei der Klagebegründungsfrist des § 17e Abs. 5 Satz 1 FStrG um eine gesetzliche Frist, die nicht zur Disposition des Gerichts steht und bei der das Gericht gerade kein Ermessen hinsichtlich der Rechtsfolge der Präklusion hat (vgl. BayVGh, B.v. 16.3.2021 - 8 ZB 20.1873 - juris Rn. 21 zu § 6 UmWRG).

48

Soweit die Klägerin sich darauf beruft, dass sie auf die vom Senat gesetzte Frist vertrauen durfte, ist dieses Vertrauen nicht schutzwürdig. Die Frage der Präklusion ist von der Beklagtenseite im Zusammenhang mit einem angekündigten Sachverständigengutachten erstmals bereits mit Schriftsatz vom 22. Oktober 2019 aufgeworfen worden. Die Klägerin hat sich anschließend umfassend selbst mit den Voraussetzungen der Präklusion nach § 17e Abs. 5 FStrG auseinandergesetzt. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Klägerin nach eigenem Bekunden bekannt ist, dass der Eintritt der Präklusion ausweislich der Gesetzesbegründung grundsätzlich nicht zur Disposition steht, kann sie keinen Vertrauensschutz geltend machen. Es liegt auch keine Ausnahme von der Präklusionsregel i.S.d. § 17e Abs. 5 Satz 4 FStrG vor, da es nicht mit geringem Aufwand möglich war, den Sachverhalt ohne Mitwirkung der Klagepartei zu ermitteln.

49

II. Die im Planfeststellungsbeschluss unter Buchst. A. Nr. 5. (vgl. PFB S. 25 ff.) geregelten straßenrechtlichen Verfügungen sind, soweit sich die Klägerin gegen die Zuweisung der Straßenbaulast für Gemeindeverbindungsstraßen gewandt hat, zu einem geringen Teil rechtswidrig und verletzen die Klägerin nur insoweit in ihren Rechten.

50

1. An keinen Rechtsfehlern leiden die straßenrechtlichen Verfügungen, mit denen die BA 36 zur Gemeindeverbindungsstraße (bezeichnet als „GVS B ...-G ...“) zwischen dem Ortsrand B ... (bisherige Station BA36 0,000) und dem Baubeginn bei Baukm 0+000 (BA36 0,214) gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayStrG abgestuft wird und mit denen der anschließende Straßenabschnitt von Baukm 0+000 bis zur Einmündung in die BA 36 neu bei Baukm 0+307 als Gemeindeverbindungsstraße gemäß Art. 6 BayStrWG gewidmet wird (vgl. PFB Buchst. A Nr. 5.2, Planunterlage 5, Planunterlage 11 lfd. Nrn. 5, 6 und 7, Planunterlage 12, Planunterlage 1, S. 60).

51

a) Die Klägerin kann mit ihrem Einwand nicht durchdringen, die Umstufungsverfügung sei formell rechtswidrig, weil aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses keine Erwägungen ersichtlich seien, nach denen der Beklagte bei seiner Entscheidung, ob er die Umstufung in den Planfeststellungsbeschluss aufnimmt, ein Ermessen ausgeübt habe.

52

Wirkt sich ein planfestgestelltes Vorhaben auf die Verkehrsbedeutung von Straßen aus, kann die Planfeststellungsbehörde die Umstufung und damit Neuwidmung im Planfeststellungsbeschluss verfügen (Art. 7 Abs. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 6 BayStrWG).

53

Soweit der klägerische Vortrag auf einen Begründungsmangel abzielt, ist ein solcher zu verneinen. Bei der Umstufung handelt es sich um eine Allgemeinverfügung im Sinne von Art. 35 Satz 2 BayVwVfG (vgl. BVerwG, U.v. 14.12.1984 - 4 C 26-35.82 - juris Rn. 15). Da die Allgemeinverfügung mit dem Planfeststellungsbeschluss öffentlich bekannt gegeben wurde, bedarf sie gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG keiner Begründung.

54

Sofern die Klägerin einen materiell-rechtlichen Ermessensfehler geltend macht, kann offenbleiben, ob ein solcher überhaupt vorliegt. Das in Art. 7 Abs. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 6 BayStrWG zum Ausdruck kommende behördliche Ermessen hinsichtlich des Zeitpunkts der straßenrechtlichen Verfügung und hinsichtlich der Verfahrensart, also ob die Behörde die Umstufung sofort im Planfeststellungsbeschluss oder später in einer isolierten Entscheidung außerhalb des Planfeststellungsbeschlusses vornimmt, vermittelt keine selbständig durchsetzbare subjektiv-rechtliche Rechtsposition. Die Anknüpfung an das Planfeststellungsverfahren in Art. 7 Abs. 5 Satz 1, Art. 6 Abs. 6 Satz 1 BayStrWG ist allein formeller Natur; sie ermöglicht es, Widmungsfragen gleichsam bei Gelegenheit der Planfeststellung mitzuentcheiden, und dient damit der Verfahrensvereinfachung (vgl. BayVGh, U.v. 10.1.1995 - 8 B 94.2115 - juris Rn. 13). Anfechten kann die Klägerin hingegen in materiell-rechtlicher Hinsicht die Umstufung selbst, welche eine gebundene Entscheidung darstellt.

55

b) Die Regelung, wonach die bestehende Kreisstraße zwischen dem Ortsrand B ... und dem Baubeginn bei Baukm 0+000 zur Gemeindeverbindungsstraße abgestuft wird, ist materiell-rechtlich rechtmäßig.

56

Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG ist eine Straße in die entsprechende Straßenklasse umzustufen, wenn sich ihre Verkehrsbedeutung geändert hat. Die Verkehrsbedeutung ist gemäß Art. 3 Abs. 1 BayStrWG auch ausschlaggebend für die Klassifizierung einer öffentlichen Straße und die Abgrenzung der Straßenklassen. Kreisstraßen sind danach Straßen, die dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Gemeinden oder dem erforderlichen Anschluss von Gemeinden an das überörtliche Verkehrsnetz dienen oder zu dienen bestimmt sind (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayStrWG). Dagegen vermitteln Gemeindeverbindungsstraßen gemäß Art. 46 Nr. 1 BayStrWG den nachbarlichen Verkehr der Gemeinden oder der Gemeindeteile untereinander oder deren Verbindung mit anderen Verkehrswegen. Sie dienen insofern dem örtlichen Verkehr im Gemeindegebiet oder zwischen Gemeinden, wobei ihnen hauptsächlich Erschließungs- und Zubringerfunktion zukommt (Schmid in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 46 Rn. 4 m.w.N.). Anders als Bundesfern- und Staatsstraßen sowie Kreisstraßen kommt ihnen keine Netzfunktion in Bezug auf das überörtliche Verkehrsnetz zu (vgl. BayVGh, U.v. 24.2.1999 - 8 B 98.1627 - BayVBI 2000, 242/243).

57

Maßgeblicher Faktor für die Verkehrsbedeutung einer Straße sind nach der ständigen Rechtsprechung des Senats die von ihr vermittelten räumlichen Verkehrsbeziehungen (vgl. BayVGh, U.v. 20.12.2016 - 8 B 15.884 - BayVBI 2017, 705 = juris Rn. 42; U.v. 4.6.2019 - 8 B 18.2043 - BayVBI 2020, 137 = juris Rn. 28). Diese bemessen sich danach, welche Funktion eine Straße innerhalb des Gesamtstraßennetzes erfüllt, nämlich zwischen welchen Räumen der Verkehr vermittelt werden soll. Wegen der häufig auftretenden Mischung verschiedener Verkehrsarten kommt es dabei in aller Regel auf ein relatives Überwiegen einer bestimmten Verkehrsbeziehung an (vgl. BayVGh, U.v. 27.5.1964 - Nr. 102 IV 63 - BayVBI 1964, 297/298; Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 3 Rn. 21).

Die Prüfung der vermittelten räumlichen Verkehrsbeziehungen weist nach ständiger Rechtsprechung des Senats (vgl. BayVGh, U.v. 1.3.2019 - 8 A 17.40007 - juris Rn. 28 m.w.N.) eine tatsächliche und eine rechtliche Komponente auf. Es ist einerseits 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. Andererseits ist zu untersuchen, ob und gegebenenfalls welche Funktion der Straße im Verkehrsnetz zukommt, was vor allem die Qualität der Straße im Verkehrsnetz betrifft. Das Beurteilungskriterium der Qualität der Straßenfunktion steht bei der Beurteilung der Verkehrsbedeutung selbstständig neben der quantitativen Komponente und kann deshalb auch ausschlaggebend die Straßenklasse bestimmen (vgl. BayVGh, U.v. 10.4.2002 - 8 B 01.1173 - juris Rn. 13; B.v. 27.10.2015 - 8 B 15.1296 - BayVBI 2016, 240 = juris Rn. 5 m.w.N.). Abzustellen ist auf objektive bzw. objektivierbare Bewertungskriterien und nicht auf die subjektiven Einschätzungen betroffener Gemeinden oder künftiger Baulastträger (vgl. BayVGh, U.v. 8.8.2001 - 8 N 00.690 - BayVBI 2002, 495 = juris Rn. 19; U.v. 17.2.2012 - 8 ZB 11.124 - juris Rn. 8 m.w.N.).

59

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe lässt die Abstufung der BA 36 zur Gemeindeverbindungsstraße auf dem streitgegenständlichen Straßenstück keine Rechtsfehler erkennen. Eine Aufrechterhaltung der Einordnung als Kreisstraße ist abzulehnen. Dies folgt bereits daraus, dass dem streitgegenständlichen Straßenstück keine Netzfunktion in Bezug auf das überörtliche Verkehrsnetz mehr zukommt. Auch ist es für den Anschluss der Gemeinde an das überörtliche Verkehrsnetz nicht erforderlich. Auf die von der Klägerin geforderte quantitative Betrachtung kommt es daneben im vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich an.

60

aa) Die im Planfeststellungsbeschluss getroffene Zweckbestimmung, wonach die hier für die Einstufung maßgebliche überörtliche Netzfunktion (vgl. BayVGh, U.v. 8.8.2001 - 8 N 00.690 - BayVBI 2002, 495 = juris Rn. 17; U.v. 30.9.2014 - 8 B 17.72 - juris Rn. 34; B.v. 27.10.2015 - 8 B 15.1296 - BayVBI 2016, 240 = juris Rn. 5) des streitgegenständlichen Straßenstücks künftig entfällt, begegnet weder Bedenken im Hinblick auf den überörtlichen Verkehr auf Landkreisebene noch auf den Verkehr auf höherer Ebene. Nach dem Planfeststellungsbeschluss sind als überörtliche Verkehrsverbindung nur noch die B 26 und die BA 36 neu vorgesehen. Die B 26 verläuft von der „AS E ...“ kommend über die beiden Äste des neuen Kreisverkehrsplatzes und die neue R ...brücke zur A 70. Über den dritten Ast des Kreisverkehrs ist die BA 36 an das überörtliche Verkehrsnetz angeschlossen. Dagegen entfällt für das zur Gemeindeverbindungsstraße abzustufende Teilstück die bisherige Netzfunktion. Dieses ist in Zukunft im Wesentlichen nur noch dem Zweck zu dienen bestimmt, den Verkehr zwischen benachbarten Gemeinden zu vermitteln. Eine Beibehaltung der überörtlichen Verkehrsbedeutung des streitgegenständlichen Teilstücks ist auch sonst nicht beabsichtigt.

61

Aus dem im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen, objektivierbaren Konzept, insbesondere der Darstellung der Verkehrsführung in den planfestgestellten Straßenkarten, ergibt sich, dass auf der streitgegenständlichen Straße in Zukunft der überörtliche Verkehr weitgehend wegfällt, der über den dreiarmligen Kreisverkehrsplatz B 26/BA 36 abgewickelt wird. Dabei handelt es sich zum einen um den Verkehr, der von der B 26 aus Richtung Westen von der „AS E ...“ kommend an der „AS B ...-West“ abzweigt und über den dritten Ast des Kreisverkehrs, d.h. auf der BA 36 neu, in östlicher Richtung nach B ...-G ... weiterfährt. Zum anderen ist der Verkehr betroffen, der bislang aus B ...-G ... kommend an der „AS B ...-West“ (Teilknoten West, Einfahrt B ...-Ost) in die B 26 in Richtung B ... Hafen eingefahren ist sowie der - wegen der verkehrsgünstigeren Auffahrt B ...-West - geringe Verkehr aus B ..., der am südlichen Teilknotenpunkt nach Westen in Richtung „AS E ...“ eingefahren ist. Über den streitgegenständlichen Straßenabschnitt erfolgt damit künftig keine Anbindung mehr von B ...-G ... an die B 26. Dieser Verkehr verläuft nur noch über die BA 36 neu. Der Teilknoten West der „AS B ...-West“ (Aus- und Einfahrt B ...-Ost) wird nur noch Bedeutung haben für die Anbindung von B ..., zum einen für Verkehr, der auf der B 26 aus Richtung Westen von der „AS E ...“ kommend bei B ... ausfährt, zum anderen für Verkehr, der auf die B 26 nach Osten einfährt, um auf dieser in Richtung B ...-Hafen oder über einen „U-Turn“ am Kreisverkehr in Richtung Westen abzufließen. Auf der künftigen Gemeindeverbindungsstraße wird die Fahrtbeziehung von B ... kommend in Richtung Kreisverkehr untersagt (vgl. PFB Buchst. C Nr. 3.4.1.1, S. 50; Planunterlage 11

lfd. Nr. 6). Dies wird auch baulich nachvollzogen, d.h. auf der künftigen Gemeindeverbindungsstraße wird keine Linksabbiegerspur zum Kreisverkehr in Richtung B 26 ausgebildet (vgl. Planunterlage 5 Lageplan).

62

Das streitgegenständliche Straßenstück ist damit nur noch relevant für den Verkehr in Fahrtrichtung Ost von B ... nach B ...-G ... und in Fahrtrichtung West von B ...-G ... nach B ... sowie von der B 26 aus Richtung B ...-Hafen kommend über den Kreisverkehr nach B ... Diese Verkehrsbeziehungen werden weit überwiegend nachbarlicher Art sein, d.h. vorrangig den Verkehr zwischen B ... und B ... beinhalten. Insgesamt tritt der Zubringerverkehr zur B 26 daher aufgrund der geänderten Straßenführung deutlich zurück. Der Straße kommt insofern kaum noch eine Funktion im überörtlichen Verkehrsnetz zu.

63

Entgegen der Auffassung der Klägerin genügt dagegen der bloße Umstand, dass die künftige Gemeindeverbindungsstraße in eine Kreisstraße mündet und nicht auf direktem Weg die Gemeinde B ... und B ...-G ... verbindet, nicht, um eine Funktion für den überörtlichen Verkehr im Gesamtstraßennetz bejahen zu können (vgl. BayVGh, U.v. 8.8.2001 - 8 N 00.690 - a.a.O. Rn. 18; B.v. 11.6.2018 - 8 ZB 16.2559 - juris Rn. 11). Es kommt auch nicht darauf an, ob die B 26 künftig ihre Entlastungsfunktion vollständig erfüllt. Die von der Klägerin geltend gemachte Nutzung des streitgegenständlichen Straßenstücks in Fahrtrichtung Ost als Ausweichstrecke zur Umfahrung des Kreisverkehrs übersieht, dass diese Fahrbeziehung ausweichlich des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. PFB Buchst. C Nr. 3.4.1.1, S. 50) und des Erläuterungsberichts (vgl. Planunterlage 1, S. 54 und 81) rein tatsächlich ausgeschlossen ist. Aufgrund der baulichen Ausgestaltung ist ein Linksabbiegerverkehr weder am Teilknotenpunkt West (Ausfahrt B ...-Ost) noch an der Einmündung des streitgegenständlichen Straßenstücks in die BA 36 neu in Richtung Kreisverkehr möglich (vgl. Planunterlage 5). An der Ausfahrt B ...-Ost wird nur noch ein Rechtsabbiegen in Richtung B ... zugelassen, an der Einmündung in die BA 36 neu wird der Verkehr über eine Rechtsabbiegerspur in Richtung B ...-G ... geleitet. Dadurch wird diese Strecke für eventuellen Ausweichverkehr unattraktiv. Im Übrigen entsteht nach ständiger Rechtsprechung allein aufgrund von Umfahungsverkehr keine Netzfunktion, d.h. zusätzlicher Verkehr, der durch Baumaßnahmen, Staus, häufige Unfälle oder zeitweise Streckenüberlastungen anderer Straßen einer Straße zufließt, hat keine Auswirkungen auf die Funktion einer Straße (vgl. BayVGh, U.v. 4.6.2019 - 8 B 18.2043 - BayVBI 2020, 137 = juris Rn. 33 m.w.N.). Das abzustufende Teilstück der bisherigen Kreisstraße gewinnt seine frühere Netzfunktion nicht bereits deshalb zurück, weil es als untergeordnete Straße im Rahmen eines „überörtlichen Schleichverkehrs“ oder eines Umleitungsverkehrs teilweise Funktionen einer übergeordneten Straßenklasse wahrnimmt (vgl. BayVGh, U.v. 10.4.2002 - 8 B 01.1173 - juris Rn. 15 m.w.N.). Etwas Anderes mag dann gelten, wenn eine neue Straße ihre Funktion überhaupt nicht erfüllen würde und somit keine Verbindung für den weiträumigen Verkehr auf einer Neubaustrecke bestünde (BayVGh, U.v. 10.4.2002 a.a.O. juris Rn. 16). Dies ist hier allerdings nicht ersichtlich. Der pauschale Einwand der Klägerin, das streitgegenständliche Teilstück erfülle nach ihrem Dafürhalten weiterhin eine Netzfunktion für den überörtlichen Verkehr, überzeugt daher nicht. Die Klägerin setzt lediglich ihre Einschätzung an die Stelle der plausiblen Darlegungen im Planfeststellungsbeschluss und beruft sich letztlich nur auf einen von ihr prognostizierten „überörtlichen Schleichverkehr“, auf den es aus den genannten Gründen nicht ankommt. Sie erkennt dabei im Übrigen, dass bei der straßenrechtlichen Klassifizierung nur Verkehr berücksichtigt werden kann, der sich an die Regelungen der Straßenverkehrsordnung hält.

64

bb) Die abzustufende Straße dient auch nicht dem erforderlichen Anschluss des klägerischen Hauptorts - auf den es gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayStrWG ankommt (vgl. BayVGh, U.v. 8.8.2001 - 8 N 00.690 - BayVBI 2002, 495 = juris Rn. 18) - an das überörtliche Verkehrsnetz. Die Erforderlichkeit ist zu verneinen, da die klägerische Gemeinde bereits an zwei Stellen an die B 26 und damit an das überörtliche Verkehrsnetz angebunden ist. So ist der westliche Ortsteil angeschlossen durch die Einmündung der Gemeindestraße („H 1. Straße“) in die B 26 (Ein- und Ausfahrt B ...-West); der östliche Ortsteil ist über die Ein- und Ausfahrt B ...-Ost mit der B 26 verbunden. Eines weiteren Anschlusses bedarf es nicht. Dem streitgegenständlichen Straßenstück fehlt damit die eine Kreisstraße kennzeichnende Anschlussfunktion. Das streitgegenständliche Straßenstück hat nur noch die eine Gemeindeverbindungsstraße kennzeichnende Zubringerfunktion, indem es hauptsächlich den nachbarlichen Verkehr zwischen B ... und B ...-G ... vermittelt. Daneben besteht noch eine Verbindung zwischen der B 26 und der Gemeinde B ...,

wobei den gesamten Streckenverlauf nur der Verkehr befährt, der aus Richtung B ...-Hafen kommend über den Kreisverkehr in Richtung B ... ausfährt.

65

cc) Für die Einteilung in eine Straßenklasse kommt es daneben nicht mehr auf eine quantitative Betrachtung der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen an. Die Änderung des Knotenpunktes „AS B ...-West“ ist noch nicht umgesetzt, sodass sich das tatsächliche Verkehrsaufkommen derzeit nur prognostizieren lässt. Die Klägerin hat zurecht darauf hingewiesen, dass eine Verkehrsprognose zu dieser Frage im Planfeststellungsverfahren nicht erstellt worden ist. Die von der Planfeststellungsbehörde eingeholten Verkehrsgutachten haben sich nur mit der Frage der Leistungsfähigkeit des Kreisverkehrs befasst. Für die hier interessierenden Fragen könnte eine solche Verkehrsprognose nur einen groben Anhalt bieten, weil sie keine fundierten Aussagen über Quelle und Ziel der Verkehrsströme hinreichend sicher aufzuzeigen vermag, anders als etwa eine repräsentative Verkehrsbefragung nach Fertigstellung eines geplanten Straßenprojekts. Weil es sich bei der quantitativen Betrachtung somit hier nur um ein Hilfskriterium handeln kann (vgl. Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 3 Rn. 23; BayVG, U.v. 8.8.2001 - 8 N 00.690 - BayVBI 2002, 495 = juris Rn. 17; U.v. 30.9.2014 - 8 B 17.72 - juris Rn. 34; B.v. 27.10.2015 - 8 B 15.1296 - BayVBI 2016, 240 = juris Rn. 5), bedarf es keiner weiteren Sachverhaltsaufklärung. Den von der Klägerin vorgebrachten Einwendungen gegen die Aktualität und die Nachvollziehbarkeit der eingeholten Verkehrsuntersuchen muss daher nicht näher nachgegangen werden. Es bedarf vor allem keiner weiteren Beweisaufnahme über das in Zukunft zu erwartende Verkehrsverhalten der hier interessierenden Teilnehmer auf Gemeinde- und Landkreisebene.

66

c) Die straßenrechtliche Regelung, nach der der Straßenabschnitt von Baukm 0+000 bis zur Einmündung in die BA 36 neu bei Baukm 0+307 als Gemeindeverbindungsstraße gewidmet wird, ist ebenfalls gemäß Art. 6 BayStrWG materiell-rechtlich rechtmäßig.

67

Dieser Straßenabschnitt schließt direkt an den zur Gemeindeverbindungsstraße abgestuften Straßenabschnitt an und bildet mit ihm zusammen die GVS B ...-G ... Unter Heranziehung der oben ausgeführten Maßstäbe (vgl. II.1.b) ist dieses Straßenstück daher nach den Klassifizierungsmerkmalen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Art. 46 Nr. 1 BayStrWG ebenfalls als Gemeindeverbindungsstraße einzustufen und entsprechend zu widmen.

68

2. Rechtsfehlerhaft sind die straßenrechtlichen Verfügungen jedoch, soweit in Bezug auf den westlichen Teilknotenpunkt B 26/BA 36 „AS B ...-West“ bei Baukm 0+340 (Achse 610; Aus- und Einfahrt B ...-Ost) die geänderte Verbindungsrampe einschließlich Ausfädelungstreifen sowie des Fahrbahnteilers bzw. der Trenninsel gemäß § 2 Abs. 4 FStrG in eine Gemeindeverbindungsstraße abgestuft und der neu angeordnete Einfädelungstreifen (Einfahrt B ...-Ost) gemäß Art. 6 BayStrWG zur Gemeindeverbindungsstraße gewidmet wird (vgl. PFB Buchst. A. Nr. 5.1 und 5.2, Planunterlage 1, S. 60; Planunterlage 11 lfd. Nr. 3; Planunterlage 12).

69

a) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Umstufungsverfügung zwar formell rechtmäßig, insbesondere liegt kein Begründungsmangel vor (vgl. oben B.II.1.). Sofern sich die Klägerin auf einen Ermessensfehler hinsichtlich der gewählten Verfahrensart beruft, räumt auch die der landesrechtlichen Regelung entsprechende Vorschrift des § 2 Abs. 6 Satz 4 FStrG der Klägerin mangels Drittschutz kein Rügerecht ein.

70

b) Die auf § 2 Abs. 4 FStrG beruhende Umstufungsentscheidung erweist sich allerdings als materiell rechtswidrig.

71

Nach § 2 Abs. 4 FStrG ist eine Bundesfernstraße, bei der sich die Verkehrsbedeutung geändert hat und bei der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG weggefallen sind, unverzüglich dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (Abstufung).

72

Vorliegend ist nicht erkennbar, inwiefern sich die Verkehrsbedeutung der Ein- und Ausfahrt B ...-Ost durch das planfestgestellte Vorhaben, insbesondere durch die Einziehung der gegenüberliegenden Verbindungsrampe entlang der R ... (Ausfahrt von B ...-Hafen/Einfahrt nach E ...), verändert haben soll. Auf der streitgegenständlichen Verbindungsrampe B ...-Ost verläuft weiterhin nur der Verkehr zwischen der B 26 und der parallel dazu verlaufenden Straße. Sonstige Straßen sind nicht und werden auch künftig nicht an diese kurze Verbindungsstraße angebunden. Es fehlt diesem kurzen Straßenstück daher eine eigenständige Sammelfunktion, so dass ihm entgegen der Auffassung des Beklagten nicht die Eigenschaft als Zubringer zur Bundesstraße zukommen kann.

73

Auch baulich wird die Verbindungsrampe nicht wesentlich verändert; bei der Ausfahrt von der B 26 wird nur das Linksabbiegen in Richtung B ...-G ... baulich unterbunden und bei der Einfahrt zur B 26 eine Einfädelungsspur ergänzt. Dies führt jedoch nicht zu einer Änderung der von diesem kurzen Straßenstück vermittelten räumlichen Verkehrsbeziehungen. Der Umstand, dass die bisherige Kreisstraße zur Gemeindeverbindungsstraße umgestuft wird, hat für den Bereich der Verbindungsrampe ebenfalls keine Auswirkung auf die Verkehrsbedeutung. Im Übrigen findet entgegen der Annahme des Beklagten keine Umgestaltung der Straßenführung in der Weise statt, dass die bisherige BA 36 (künftige GVS B ...-G ...) nunmehr in die B 26 einmündet und damit eine höhengleiche Einmündung vorliegt. Wie bisher verläuft die künftige Gemeindeverbindungsstraße parallel an der Bundesstraße vorbei nach B ... und als Gemeindestraße („H 1. Straße“) weiter durch den Ort. Erst am westlichen Ortsrand von B ... mündet die „H 1. Straße“ in die B 26 ein. Eine Verbindung der Bundesstraße mit der künftigen Gemeindeverbindungsstraße wird auch künftig allein durch die Verbindungsrampe (Aus- und Einfahrt B ...-Ost) hergestellt. Insofern kann an dieser Stelle nicht - wie vom Beklagten angenommen - von einer höhengleichen Einmündung gesprochen werden. Die vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgelegten höhengleichen Kreuzungen bzw. Einmündungen sind mit der vorliegenden Konstellation, bei der die Bundesfernstraße und die parallel zu ihr verlaufende Straße sich nicht unmittelbar kreuzen, nicht vergleichbar.

74

Der Beklagte hat seine Entscheidung begründet mit dem gesetzlich nicht normierten, jedoch rechtshistorisch auf der Grundlage des ersten Bundesfernstraßengesetzes von 1953 entwickelten und bis heute geltenden Grundsatz, dass die Straßenbaulast der einmündenden Straße sowohl an höhengleichen Kreuzungen und Einmündungen sowie an den einmündenden Ästen von Teilen höhenungleicher Kreuzungen und Einmündungen generell am Fahrbahnrand der durchgehenden Straße endet. Zwar sind von der Straßenbaulast die straßenkreuzungsrechtlichen Vorschriften zur Unterhaltung der Kreuzungen (§ 13 FStrG) zu unterscheiden. Allerdings wurde bis zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 4. Juli 1974 (BGBl. I 1974 S. 2413) i.V.m. § 1 der Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung (FStrKrV; BGBl. I 1975 S. 2984) die Unterhaltungsgrenze allgemein auch als Grenze der allgemeinen Straßenbaulast angesehen. Ab diesem Zeitpunkt wurde gemäß § 13 Abs. 1 FStrG für höhengleiche Kreuzungsanlagen die Unterhaltung der gesamten Kreuzungsanlage dem Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraße auferlegt, während die Straßenbaulast davon unberührt blieb. Bei Über- oder Unterführungen i.S.v. § 13 Abs. 2 FStrG, also sogenannten höhenfreien Kreuzungen, hat hingegen der Bund in § 2 Abs. 3 Satz 1 FStrKrV festgelegt, dass die Verbindungsarme zwischen der Bundesfernstraße und der kreuzenden Straße zur Bundesfernstraße gehören. Da sie damit Bestandteile der Bundesfernstraße sind, fällt auch die allgemeine Straßenbaulast dem Baulastträger der Bundesfernstraße zu.

75

Wie der Beklagte richtig ausführt, differenziert das Bundesrecht allein nach höhengleichen oder höhenfreien Kreuzungen oder Einmündungen. Die vorliegende Konstellation, in der die Straßen sich weder direkt noch in Form einer Über- oder Unterführung kreuzen, sondern parallel nebeneinander verlaufen und die Verknüpfung allein durch eine Verbindungsrampe erfolgt, wird dagegen nicht erfasst. Es erschließt sich nicht, wieso der Beklagte für diese Konstellation die Grundsätze zu höhengleichen Kreuzungen und Einmündungen heranzieht. Im Gegenteil zeigt insbesondere die Abbildung 2 zu den Hinweisen zur FStrKrV (MABl. 1976, S. 463), dass es keinen Unterschied machen kann, ob Straßen aufgrund einer Über- oder Unterführung mit einem Verbindungsarm miteinander verbunden werden oder ob parallel verlaufende Straßen über eine Verbindungsrampe verknüpft werden. Daher könne die Grundsätze der Straßenbaulast bei sogenannten höhenfreien Kreuzungen für den vorliegenden Fall entsprechend herangezogen werden.

Dies bedeutet, dass - wie § 2 Abs. 3 Satz 1 FStrKV beschreibt - die Verbindungsrampe B ...-Ost samt Ausfädelungstreifen Bestandteil der Bundesfernstraße ist und damit weiterhin als Bundesstraße einzustufen ist. Die im Planfeststellungsbeschluss verfügte Umstufung ist insoweit rechtswidrig.

76

c) Übertragen auf den neu angeordneten Einfädelungstreifen, der bei B ...-Ost auf die B 26 führt, bedeutet dies, dass die auf Art. 6 BayStrWG gestützte straßenrechtliche Verfügung, mit welcher der Einfädelungstreifen als Gemeindeverbindungsstraße gewidmet wird, ebenfalls rechtsfehlerhaft ist. Er gehört wie die Verbindungsrampe zur B 26 und ist daher als Bundesfernstraße zu klassifizieren.

77

d) Da die straßenrechtlichen Verfügungen eigenständige Verwaltungsakte sind, die lediglich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens vorbereitet und gemeinsam mit dem Planfeststellungsverfahren erlassen werden, bleibt der eigenständige Gehalt der Widmung oder Umstufung als straßenrechtliche Allgemeinverfügung erhalten (Häußler in Zeitler, BayStrWG, § 6 Rn. 61). Widmung und Umstufung nehmen daher nicht an der materiellen Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahrens teil (vgl. BayVGh, U.v. 10.1.1995 - 8 B 94.2115 - juris Rn. 13). Insofern ist nur der rechtswidrige Teil der straßenrechtlichen Verfügung in Buchst. A Nr. 5 aufzuheben, soweit durch die straßenrechtliche Verfügung an der „AS B ...-West“ am Teilknotenpunkt West (Aus- und Einfahrt B ...-Ost) die Verbindungsrampe einschließlich des Ausfädelungstreifens sowie des Fahrbahnteilers bzw. der Trenninsel zur Gemeindeverbindungsstraße abgestuft und der neue Einfädelungstreifen (Einfahrt B ...-Ost) zur Gemeindeverbindungsstraße gewidmet wird (vgl. Planunterlage 11 lfd. Nr. 3; Planunterlage 12; Planunterlage 1, S. 60). Im Übrigen bleibt der Planfeststellungsbeschluss aufrechterhalten.

78

C. Die Klägerin trägt als im Wesentlichen unterliegender Teil nach § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu 7/8, der Beklagte zu 1/8. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 708 ZPO.

79

D. Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.