



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 9 B 27.16
OVG 3 A 150/15

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 26. Oktober 2016

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Sächsischen Oberverwal-
tungsgerichts vom 17. März 2016 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens
mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beige-
ladenen, die dieser selbst trägt.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf
38 220 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 1. Die Revision ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.
- 3 Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache nur dann, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, konkreten, jedoch in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revidiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO dargelegt, d.h. näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des Bundesrechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr, siehe BVerwG, Beschluss

vom 24. Juli 2008 - 9 B 41.07 - Buchholz 310 § 108 Abs. 1 VwGO Nr. 58 Rn. 3 m.w.N.). Diesen Anforderungen genügt die Beschwerde nicht.

4 Die Fragen,

"Ist die Abstufung von Straßen, gemessen ab dem Eintritt der Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage für die Umstufungsentscheidung, im Hinblick auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip, das Rechtsinstitut der Verwirkung, das Verbot unzulässiger Rechtsausübung und den Grundsatz von Treu und Glauben grundsätzlich unbefristet zulässig?",

"Können Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts den Grundsatz des Vertrauensschutzes und die übrigen in Frage 1 genannten Prinzipien für sich in Anspruch nehmen?",

"Können die in Frage 1 genannten Prinzipien einer straßenrechtlichen Umstufungsentscheidung nicht entgegenstehen, wenn der zuständigen Behörde bei der Entscheidung kein Ermessen eingeräumt ist (gebundene Entscheidung)?",

"Ist die Anwendung der in Frage 1 genannten Prinzipien ausgeschlossen, wenn die Straßenklasse der umgestuften Straße vor der behördlichen Umstufungsentscheidung durch Gesetz bestimmt wurde?",

"Ist die Anwendung der in Frage 1 genannten Prinzipien ausgeschlossen, wenn der Gesetzgeber für die Umstufungsentscheidung Verfahrensregeln aufgestellt hat, die eine Umstufung grundsätzlich nur zum Ende eines Haushaltsjahres zulassen und eine mindestens 3-monatige Ankündigung der beabsichtigten Umstufung vorsehen?",

betreffen sämtlich die Auslegung und Anwendung von § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsStrG und damit nicht revisibles Recht. Soweit sich die Beschwerde auf allgemeine Rechtsgrundsätze (Verwirkung, Verbot unzulässiger Rechtsausübung, Grundsatz von Treu und Glauben) beruft, verweist sie zwar zu Recht darauf, dass es sich insoweit um bundesrechtlich anerkannte Prinzipien handelt. Werden im Rahmen des Landesrechts allgemeine, dem Bundesrecht entnommene Rechtsgrundsätze wie die zuvor genannten angewendet, handelt es

sich aber um Landes- und nicht um revisibles Bundesrecht (stRspr, BVerwG, Beschluss vom 23. Dezember 2015 - 4 B 42.15 - juris Rn. 3 m.w.N.).

- 5 Soweit die Beschwerde auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG, insbesondere den darin verbürgten Grundsatz des Vertrauensschutzes abstellt, zeigt sie nicht auf, dass die Auslegung dieser bundesverfassungsrechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Beschlüsse vom 8. Mai 2008 - 6 B 64.07 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 132 Rn. 5 und vom 16. Juli 2013 - 9 B 15.13 - juris Rn. 5). Das Oberverwaltungsgericht hat insoweit angenommen, eine gemäß § 53 Abs. 1 bis 3 SächsStrG als Kreisstraße eingestufte Straße sei - ohne dass dafür eine zeitliche Grenze bestehe - nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 SächsStrG umzustufen, wenn die vorhandene Einstufung nicht der wirklichen Verkehrsbedeutung der Straße entspreche. Dabei hat es aus dem Gesamtzusammenhang der in § 7 SächsStrG getroffenen Regelungen hergeleitet, dass eine Gemeinde zwar vor der Abstufung einer Kreisstraße zu einer Gemeindestraße einen Anspruch auf eine ihre Haushaltsbelange wahrende rechtzeitige Beteiligung am Verwaltungsverfahren, aber kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand der vorhandenen unrichtigen Einstufung habe. Inwieweit über diesen spezifisch landesrechtlichen Kontext hinaus die zu Art. 20 Abs. 3 GG entwickelten Rechtssätze einer weiteren grundsätzlichen Klärung bedürfen, legt die Beschwerde nicht dar. Insbesondere liegt es auch ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens auf der Hand, dass das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit, das im Abgabenrecht davor schützt, im Hinblick auf abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt mit Beiträgen belastet zu werden (BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143 Rn. 40 ff.), nicht auf die Umstufung von Straßen übertragen werden kann.
- 6 2. Die Revision ist nicht deshalb zuzulassen, weil ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die angefochtene Entscheidung beruhen kann (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

- 7 a) Die Verfahrensfehler, die die Beschwerde im Zusammenhang mit der Umstufung der Arnsfelder Straße geltend macht, liegen nicht vor.
- 8 aa) Das Oberverwaltungsgericht hat den Vortrag der Klägerin, eine Mitarbeiterin des damaligen Regierungspräsidiums Chemnitz, Frau A., habe der Nachbargemeinde Großrückerswalde auf deren Aufstufungsantrag hin bestimmte Dinge mitgeteilt, aus denen sie - die Klägerin - einen gewissen Vertrauensschutz ableiten könne, nicht übergangen. Vielmehr hat es sich ausdrücklich mit diesem Vortrag befasst, ihm allerdings keine vertrauensbegründende Bedeutung zukommen lassen, da es sich aus Sicht eines objektiven Empfängers um eine unverbindliche, nicht im behördlichen Zuständigkeitsbereich getroffene Meinungskundgabe gegenüber der Nachbargemeinde der Klägerin gehandelt habe.
- 9 Diese Bewertung war entgegen der Auffassung der Beschwerde auch nicht aktenwidrig. Vielmehr gesteht die Beschwerde selbst zu, dass Frau A. für die damals beantragte Aufstufung nicht zuständig war. Nichts anderes hat aber das Oberverwaltungsgericht mit der vorstehend wiedergegebenen Formulierung zum Ausdruck gebracht; der Begriff "Zuständigkeitsbereich" bezieht sich eindeutig auf die Äußerung gegenüber der Nachbargemeinde. Damit kam es für das Gericht erkennbar nicht darauf an, ob Frau A. für die streitgegenständliche Abstufung der K 7103/8103 zuständig war. Hiervon ausgehend führt auch der Hinweis der Beschwerde, die Klägerin habe auf diesen Umstand in ihren Schriftsätzen mehrfach hingewiesen, auf keinen Verfahrensfehler, insbesondere liegt insoweit keine Überraschungsentscheidung vor.
- 10 bb) Auch bezüglich des Verkehrs, der durch die Firma P. ausgelöst wird, liegt kein Gehörsverstoß vor.
- 11 Die Klägerin macht geltend, sie habe ausführlich dargelegt, dass das Firmengelände und ein Teil der streitgegenständlichen Arnsfelder Straße nicht auf ihrem Gemeindegebiet, sondern auf dem Gebiet der Nachbargemeinde liegen. Auch stamme der Großteil der Verkehrsteilnehmer wegen des früheren Firmensitzes aus Annaberg-Buchholz und Ehrenfriedersdorf, so dass das Gebiet der Klägerin

nicht angefahren, sondern lediglich durchfahren werde. Diesen Vortrag habe das Gericht übergangen.

- 12 Aus der Gewährleistung rechtlichen Gehörs folgt indes nicht, dass in der Entscheidung sämtliche von den Beteiligten vorgetragenen oder für wesentlich gehaltenen Gesichtspunkte zu behandeln wären. Nur wenn nach der materiellrechtlichen Rechtsauffassung des Gerichts entscheidungserhebliches tatsächliches oder rechtliches Vorbringen unerwähnt bleibt, lässt das darauf schließen, dass dieses Vorbringen nicht berücksichtigt wurde (BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2015 - 8 B 10.15 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 44 Rn. 4 m.w.N.). Ein Übergehen solchen Vorbringens ist der Beschwerdebegründung nicht zu entnehmen.
- 13 Das Oberverwaltungsgericht hat - ausgehend von § 3 Abs. 1 Nr. 3a SächsStrG, wonach Gemeindeverbindungsstraßen solche sind, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden bzw. deren Anschluss an das weiterführende Straßennetz dienen oder zu dienen bestimmt sind - untersucht, ob diese Voraussetzungen für die streitige Arnfelder Straße vorliegen. Dabei geht es ausdrücklich davon aus, dass ein Teil der Straße auf dem Gebiet der Nachbargemeinde verläuft; auch die Lage der Firma P. wird im Urteil zutreffend wiedergegeben (vgl. UA Rn. 38, 41). Zwar geht das Urteil nicht näher auf die Frage ein, aus welchen Gemeinden der Großteil der Firmenbesucher bzw. -mitarbeiter stammt; dies war aber aus der - für einen Verfahrensfehler allein maßgeblichen - Sicht des Gerichts nicht erforderlich. Vielmehr kam es für seinen rechtlichen Ansatz allein darauf an, ob der durch die Firma P. ausgelöste Verkehr über die Arnfelder Straße an den überörtlichen Verkehr angeschlossen wird. Hiervon geht das Urteil unter Hinweis auf die Staatsstraße S 218 aus (UA Rn. 43). Dabei stellt es ausdrücklich klar, dass dies unabhängig davon gilt, ob die Einmündung in den überörtlichen Verkehr in der den Verkehr auslösenden Gemeinde - hier also in der Gemeinde Großrückerswalde, in der die Firma P. ansässig ist - oder auf dem Gebiet der Nachbargemeinde - hier also der Klägerin - liegt (UA Rn. 41). Auf die in der Beschwerde vorgenommene Unterscheidung zwischen "anfahren" und "durchfahren" kam es danach nicht an.

- 14 Ein Übergehen des klägerischen Vortrags kann auch nicht aus Rn. 41 des Urteils abgeleitet werden. Zwar ist im Zusammenhang mit der Einmündung in den überörtlichen Verkehr (s.o.) davon die Rede, dass dies zumindest dann gelte, "wenn - wie hier - der über das Gebiet der betroffenen Gemeinde fließende Ziel- und Quellverkehr nicht von weiter her kommend oder zu einem ferneren Ziel hin durchquert wird (OVG Rh.-Pf. a.a.O.; VGH BW a.a.O. Rn. 61)" (UA Rn. 41). Mit dieser Formulierung ist erkennbar der weiträumige, überregionale Durchgangsverkehr gemeint. Das Gericht wollte nicht - wie die Beschwerde zu Unrecht unterstellt - zum Ausdruck bringen, dass der gesamte von der Firma P. ausgelöste Quell- und Zielverkehr in der klägerischen Gemeinde verbleibt. Vielmehr geht es dem Gericht um die Abgrenzung der Gemeindeverbindungsstraßen, die dem örtlichen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind, von Kreisstraßen, die dem überörtlichen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG). Dies verdeutlichen die beiden Zitate (OVG Koblenz, Urteil vom 29. August 1996 - 1 A 12998/95 - juris Rn. 30 und 32 sowie VGH Mannheim, Urteil vom 12. November 2015 - 5 S 2071/13 - juris Rn. 50), bei denen es um eben diese Abgrenzung geht.
- 15 cc) Soweit die Beschwerde rügt, das Urteil sei insofern verfahrensfehlerhaft, als es durch die Bezugnahme auf das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. Februar 2006 - 5 B 304/04 - zur Fichtelbergstraße einen Verstoß gegen Denkgesetze enthalte, kann offenbleiben, ob der behauptete Wertungswiderspruch, läge er tatsächlich vor, einen Verfahrensfehler begründen könnte oder - was näher liegen dürfte - das materielle Recht beträfe; im Hinblick auf die durch § 137 Abs. 1 und 2 VwGO eingeschränkte revisionsgerichtliche Kontrolle ist eine prozessuale Zuordnung des geltend gemachten Denkfehlers erforderlich (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1990 - 4 C 28.89 - BVerwGE 84, 271 <272 f.>). Denn der behauptete Wertungswiderspruch liegt nicht vor. Das Urteil zur Fichtelbergstraße betraf die Abstufung einer Staats- zu einer Kreisstraße. Dabei ging es im Wesentlichen um die Frage, ob das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsStrG für eine Staatsstraße geforderte Merkmal "Durchgangsverkehr" auch dann zu bejahen ist, wenn eine Straße als Stichstraße endet. Diese Frage hat das Gericht damals bejaht (OVG Bautzen, Urteil vom 22. Februar 2006 - 5 B 304/04 - juris Rn. 9 und 32 ff.; zustimmend Philipp, SächsVBl. 2013, 262

<270>). Demgegenüber geht es im vorliegenden Fall um eine andere Straßenkategorie (Abstufung einer Kreis- zu einer Gemeindestraße) und damit zwangsläufig um eine andere Fragestellung, denn der an den Anfang der Norm des § 3 Abs. 1 SächsStrG gesetzte Begriff der Verkehrsbedeutung wird durch die in den Nummern 1 bis 4 der Norm näher definierten Einteilungskriterien in unterschiedlicher Weise konkretisiert (OVG Bautzen, Urteil vom 22. Februar 2006 - 5 B 304/04 - juris Rn. 29). Hiervon ausgehend konnte das Gericht ohne Wertungswiderspruch die Fichtelbergstraße, die von Touristen aus dem gesamten Freistaat Sachsen, aus anderen Bundesländern und auch aus anderen Staaten (Tschechische Republik) zur Erreichung des Fichtelbergs befahren wird, ihrer Netzfunktion nach als Straße für den Durchgangsverkehr und die hier streitige Arnfelder Straße wegen deren Anschlusses an das weiterführende Straßennetz als Gemeindeverbindungsstraße einordnen.

- 16 dd) Schließlich liegen auch die im Zusammenhang mit der Bewertung der Kreisstraßenkonzeption geltend gemachten Verfahrensfehler nicht vor.
- 17 Das Urteil geht davon aus, dass die beiden in Rede stehenden Straßen auch deshalb keine überörtliche Verkehrsbedeutung hätten, weil sie im Entwurf der Kreisstraßenkonzeption der niedrigsten Kategorie ("sonstiges Kreisstraßennetz") zugeordnet worden seien (UA Rn. 44 und 55). Die Analyse der Verbindungsfunktion (Anl. 2.3 der Konzeption) solle eine Entscheidungshilfe darstellen zur Umsetzung der Kreisstraßenkonzeption, die auch eine Herabstufung von Kreis- in Gemeindestraßen nach sich ziehen könne (UA Rn. 44).
- 18 Entgegen der Beschwerde übergehen diese Aussagen weder das Vorbringen der Klägerin noch sind sie überraschend. Zwar haben die Beteiligten übereinstimmend vorgetragen, dass die Kreisstraßenkonzeption der Priorisierung von Straßenausbaumaßnahmen diene. Dem widerspricht es jedoch nicht, dass das Konzept daneben auch den vom Gericht beschriebenen Zweck verfolgt. Das Urteil zitiert insoweit aus Seite 46 der in Rede stehenden Kreisstraßenkonzeption, wo es heißt: "Zur Umstufung des gegenwärtigen Kreisstraßennetzes im Erzgebirgskreis bietet die vorliegende Kreisstraßenkonzeption Erzgebirgskreis

eine Entscheidungshilfe." Die verschiedenen Zwecke des Konzepts ergeben sich im Übrigen auch aus Seite 10 (Untersuchungsaufgabe).

- 19 Vor diesem Hintergrund kommt es auf die Frage, ob das Urteil sich zusätzlich auf den so genannten Warnwert stützen durfte oder ob es insoweit nicht hinreichend zwischen Erhaltungs- und Ausbauzustand unterschieden hat, nicht an.
- 20 b) Ohne Erfolg bleiben auch die in Bezug auf die Umstufung der Mildenauer Straße/Bergstraße erhobenen Verfahrensrügen.
- 21 aa) Das Gericht hat den Vortrag der Klägerin zur Funktion dieser Straße im überörtlichen Verkehrsnetz nicht übergangen. Dies zeigt schon die ausführliche Wiedergabe des diesbezüglichen klägerischen Vorbringens im Tatbestand des Urteils (UA S. 11). Auch in den Entscheidungsgründen geht das Urteil im Einzelnen auf die Funktion der Straße ein; es bewertet sie allerdings anders, als die Klägerin es für richtig hält. Ein Verfahrensfehler wird hiermit nicht dargelegt. Hinsichtlich der Kreisstraßenkonzeption kann auf die vorstehenden Ausführungen zur Arnfelder Straße verwiesen werden.
- 22 bb) Soweit die Beschwerde bemängelt, das Gericht hätte nicht auf die Anbindung des Ortsteils Streckewalde über die K 8115 und die B 101 an das überörtliche Verkehrsnetz abstellen dürfen, ohne die jeweiligen Umwege genauer zu ermitteln, greift sie der Sache nach wiederum die Tatsachenwürdigung durch das Gericht an, das "einen unzumutbaren Umweg" verneint hat (UA Rn. 53). Denn die Beschwerde erkennt selbst, dass sich die jeweiligen Routenlängen ohne Weiteres aus den bei der Akte befindlichen Karten ergeben; eine weitere Sachaufklärung war damit nicht erforderlich.
- 23 cc) Soweit die Beschwerde darüber hinaus rügt, das Oberverwaltungsgericht habe verfahrensfehlerhaft das Verkehrsaufkommen auf der Mildenauer Straße/Bergstraße nicht näher untersucht, vermag dies schon deshalb nicht die Zulassung der Revision zu begründen, weil das Gericht für die straßenrechtliche Klassifizierung entscheidungstragend nicht allein darauf abgestellt hat, welchem Verkehr die Straßenverbindung tatsächlich dient, sondern zusätzlich darauf,

welche Funktion der Straße im Verkehrsnetz zukommt. Die hierzu getroffenen Feststellungen des Berufungsgerichts, die vor allem den Ausbauzustand betreffen (UA Rn. 56 f.), werden von der Beschwerde nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Hiervon abgesehen greift die Aufklärungsrüge aber auch in der Sache nicht durch. Denn das Berufungsgericht hat - wie die Beschwerde richtig erkennt - auch zum tatsächlichen Verkehrsaufkommen auf der Mildenauer Straße/Bergstraße Feststellungen getroffen. Es hat die verschiedenen Angaben zur Verkehrsbelastung verglichen und bewertet und dann - mit näherer Begründung - die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung von 638 Fahrzeugen zugrunde gelegt, die auf einer Zählung des Beigeladenen aus März 2010 beruht (vgl. UA Rn. 54). Dass die Beschwerde diese Begründung "nicht plausibel" und "nicht stichhaltig" findet, führt auf keinen Verfahrensfehler.

- 24 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO, die Festsetzung des Streitwertes auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Bier

Dr. Bick

Steinkühler