



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen 52-1688

18. September 2017

Rechtliche Anforderungen zur straßenrechtlichen Qualifizierung einer Mittelrheinbrücke von St. Goar-Fellen nach St. Goarshausen-Wellmich

A. Auftrag

Die Fraktion der AfD hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes erbeten, ob eine Mittelrheinbrücke zwischen St. Goar-Fellen nach St. Goarshausen-Wellmich als „Kreisbrücke“ in kommunaler Trägerschaft oder als „Landesbrücke“ in Trägerschaft des Landes einzustufen wäre. Die Fraktion bittet darum, dabei auch auf die Verkehrsanbindung der Rheinquerung einzugehen.

B. Stellungnahme

Die vorliegende Stellungnahme beschreibt eingangs die räumliche Lage der geplanten Brücke sowie deren Verortung im bestehenden Straßennetz. Hierauf aufbauend werden die Kriterien dargestellt, die für die straßenrechtliche Einteilung der öffentlichen Straßen erheblich sind. Die nachstehenden Ausführungen nehmen dabei die Gruppe der Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen), der Landesstraßen (Landstraßen I. Ordnung) und der Kreisstraßen (Landstraßen II. Ordnung) in den Blick. In diesem Zusammenhang geht die Stellungnahme auf das künftige Verkehrsnetz und die Verkehrsbedeutung der Brücke ein, soweit hierzu einschlägige Untersuchungen und planerische Festlegungen vorliegen. Die Stellungnahme geht abschließend der Frage nach, ob stichhaltige Anhaltspunkte für eine bestimmte straßenrechtliche Eingruppierung der Brücke vorliegen und wie gegebenenfalls eine rechtssichere Beurteilung ermöglicht werden kann.

I. Favorisierter Standort der geplanten Mittelrheinbrücke – Überblick über die Planungshistorie

Planungen und politische Absichtserklärungen für eine Rheinquerung im Mittelrhein gibt es bereits seit den 70er Jahren. In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Projekt Mittelrheinbrücke vorwiegend auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene diskutiert. Hingegen hat

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

der Bund das Vorhaben im Rahmen seiner Bundesverkehrswegeplanungen und Bedarfsplanungen für Bundesfernstraßen bereits seit Anfang der 80er Jahre zurückgestellt.¹ Auf Grund zahlreicher Untersuchungen,² die im Auftrag der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald sowie des Landesbetriebs Mobilität vorgenommen wurden, besteht mittlerweile weitgehend Konsens, dass die Städte St. Goar und St. Goarshausen den geeignetsten Standort für einen Brückenbau darstellen.

Im Hinblick auf das Thema der gutachtlichen Stellungnahme ist auf eine im Auftrag der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald erstellte Studie hinzuweisen, die alternative Möglichkeiten einer verbesserten Rheinquerung am Mittelrhein analysiert („Machbarkeitsuntersuchung 2003“).³ Anlass der Untersuchung ist die strukturelle Schwäche des Raums, welche auch auf den Rhein als natürliches Querungshindernis zurückgeführt werden kann⁴ und die sich etwa in einem Rückgang der Einwohner und der Wirtschaftskraft zeigt. „Unter Abwägung von Anforderungen der Raumordnung mit dem funktionalen Straßennetz, der Siedlungsstruktur mit den zu erwartenden lokalen und regionalen Nutzungswirkungen, der Topografie mit der baulichen Machbarkeit sowie der bestehenden Straßeninfrastruktur mit dem Anschluss an bestehende Straßen und der weiterführenden Straßeninfrastruktur“ schätzt die Studie eine Querung bei St. Goar/St. Goarshausen als am günstigsten ein.⁵ Im Jahr 2009 wurde die Machbarkeitsstudie im Auftrag des Landesbetriebs Mobilität aktualisiert und dergestalt fortgeschrieben, dass die verkehrlichen Auswirkungen einzelner Querungsvarianten gezielt in den Blick genommen werden („Verkehrsuntersuchung 2009“).⁶

Sowohl das Land als auch die kommunale Ebene sprechen sich seitdem vornehmlich für eine Brückenlösung in Höhe der Stadtteile St. Goar-Fellen und St. Goarshausen-Wellmich (sog.

¹ Zur Historie siehe die Online-Ausgabe der Rhein-Zeitung vom 2. Februar 2017, „Die Mittelrheinbrücke“ (www.rhein-zeitung.de).

² Siehe etwa Cochet Consult (CC)/ Gesellschaft für Verkehrsberatung und Systemplanung mbH (GVS), „Untersuchung verbesserter Rheinquerungen am Mittelrhein“, 2003; Planungsgesellschaft Umwelt Stadt & Verkehr, „Neubau einer festen Rheinquerung am Mittelrhein, Umweltverträglichkeitsstudie“, 2009; GVS, „Rheinquerung im Welterbe Mittelrheintal, Verkehrsuntersuchung“, 2009; Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH Aachen), „Verkehrliche Bewertung einer Brücken-, Tunnel- oder Fährverbindung im Mittelrhein bei St. Goar“, Abschlussbericht, 2010; RWTH Aachen (u.a.), „Gutachten zur Beurteilung der visuellen Auswirkungen der geplanten Rheinbrücke zwischen Wellmich und zu Fellen auf die Integrität des Welterbes ‚Oberes Mittelrheintal‘“, 2010.

³ CC/GVS, „Untersuchung verbesserter Rheinquerungen am Mittelrhein“, Kurzfassung, 2003, im Folgenden „Machbarkeitsuntersuchung 2003“).

⁴ Zwischen Mainz und Koblenz existiert kein einziges Brückenbauwerk. Allein sechs Fährverbindungen stellen eine Überquerung des Rheins auf der rund 90 km langen Strecke sicher (vgl. hierzu die statistischen Angaben in der Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Jens Ahnemüller (AfD), Drs. 17/2364).

⁵ Machbarkeitsuntersuchung 2003, S. 4.

⁶ GVS, „Rheinquerung im Welterbe Mittelrheintal, Verkehrsuntersuchung“, 2009, im Folgenden „Verkehrsuntersuchung 2009“, S. 1.

Variante „Tieflage außerhalb“) aus. Der nord-westlich von St. Goar und St. Goarshausen gelegene Standort wurde bereits 2008 zum Gegenstand eines von der Landesregierung ausgeschriebenen internationalen Wettbewerbs gemacht. Unter Einbeziehung der UNESCO, die das Obere Mittelrheintal im Jahr 2002 zur Welterbe Kulturlandschaft erklärte, sollte ein bedeutender Schritt hin zu einer welterbeverträglichen Rheinbrücke unternommen werden. Zum Sieger wurde eine geschwungene Stahlbrücke gekürt, deren visuelle Auswirkungen die Integrität des Welterbes unbeeinträchtigt lassen sollen.⁷

Nachdem das Projekt in der 16. Wahlperiode des Landtags (2011 bis 2016) von Seiten der Landesregierung nicht weiter verfolgt wurde,⁸ sollen nach der gegenwärtigen Koalitionsvereinbarung von SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Planungen für den Brückenbau wieder aufgenommen werden.⁹ Zwischen der Landesregierung und dem Rhein-Hunsrück-Kreis ist seitdem streitig, ob eine Rheinbrücke als Landes- oder Kreisstraße zu realisieren wäre. Während die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen des Landtags insbesondere auf die Ergebnisse der letzten Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2009 verweisen und die Brücke als Kreisstraße klassifizieren,¹⁰ wird von kommunaler Seite ein Rechtsgutachten¹¹ und eine Stellungnahme des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz¹² angeführt, die eine Eingruppierung als Landesstraße nahe legen.¹³ Nicht einheitlich beurteilt wird auch die Frage, ob ein Raumordnungsverfahren eingeleitet werden kann, bevor die Frage der Straßenbaulast, die von der straßenrechtlichen Klassifizierung der Rheinquerung abhängt, entschieden ist.¹⁴

⁷ RWTH Aachen (u.a.), „Gutachten zur Beurteilung der visuellen Auswirkungen der geplanten Rheinbrücke zwischen Wellmich und zu Fellen auf die Integrität des Welterbes ‚Oberes Mittelrheintal‘“, 2010.

⁸ Siehe den Koalitionsvertrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Den sozial-ökologischen Wandel gestalten“, 2011-2016, S. 64 („Mittelrheinquerung: Die Pläne zum Bau einer Mittelrheinbrücke werden von der Landesregierung nicht weiter verfolgt. Es wird ein ausgeweiteter Fährbetrieb bis 2016 erprobt.“).

⁹ Koalitionsvertrag zwischen SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, „Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich, Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt“, 2016-2021, S. 49 („Die Planung einer Mittelrheinbrücke als welterbeverträgliches, kommunales Verkehrsprojekt wird wieder aufgenommen.“); siehe auch den in der 34. Sitzung des Landtags am 31. Mai 2017 angenommenen Antrag der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN „Die Mittelrheinbrücke als kommunales Infrastrukturprojekt“, Drs. 17/3115.

¹⁰ „Die Mittelrheinbrücke als kommunales Infrastrukturprojekt“, Antrag der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/3115, S. 1.

¹¹ *Spannowsky*, Rechtsgutachten im Auftrag des Rhein-Hunsrück-Kreises, 2017.

¹² Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zur Einstufung der Mittelrheinbrücke bei St. Goar/St. Goarshausen, 2017.

¹³ Pressemitteilung des Rhein-Hunsrück-Kreises vom 16. Mai 2017, „Landrat Dr. Marlon Bröhr - Landesregierung muss Planungen der Mittelrheinbrücke zügig beginnen!“ (www.kreis-sim.de).

¹⁴ Siehe hierzu die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes „Zulässigkeit eines Raumordnungsverfahrens bei offener Trägerschaft“ vom 27. April 2017 (Az.: 52-1689).

II. Verortung der Brücke im bestehenden Straßennetz

Die Eingruppierung öffentlicher Straßen hängt von ihrer Bedeutung für den Verkehr (vgl. §§ 1 Abs. 1 FStrG¹⁵, 3 LStrG¹⁶) und damit maßgeblich von ihrer Funktion im bestehenden Straßennetz ab, das nachstehend beschrieben werden soll.

Ausweislich der Verkehrsuntersuchung 2009 soll die zwischen den Stadtteilen Wellmich und Fellen bei Rhein-km 559,25 geplante Brücke linksrheinisch auf dem Überführungsbauwerk (K 113) zwischen der B 9 und der alten Heerstraße beginnen. Auf der rechten Rheinseite soll eine Anbindung an die B 42 erfolgen.¹⁷

Im näheren Umfeld der Städte St. Goar und St. Goarshausen verlaufen weitere öffentliche Straßen, die – vermittelt durch die Rheinbrücke – ein Straßennetz bilden. Auf der linken Rheinseite sind insbesondere die L 213 und L 206 sowie die K 100 und K 95 zu nennen, die auf die parallel zum Rhein verlaufende B 9 treffen. Rechtsrheinisch erschließt die auf die B 42 treffende B 274 das östlich der Brücke verlaufende Straßennetz. Weitere Verflechtungen mit der B 42 bestehen im Norden auf Grund der L 334. Süd-östlich des Brückenbauwerks trifft die L 338 auf die B 42 und wäre daher auch Teil des neuen, den Rhein querenden Straßennetzes.

¹⁵ Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 91-1.

¹⁶ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 2082).

¹⁷ Verkehrsuntersuchung 2009, S. 7.



Quelle: Straßenkarte Rheinland-Pfalz, Landesbetrieb Mobilität (www.lbm.rlp.de)

III. Voraussetzungen der Eingruppierung öffentlicher Straßen

Mit dem Bau einer öffentlichen Straße geht ihre Eingruppierung in eine bestimmte Straßenklasse einher. Die Mittelrheinbrücke könnte als Straße des überörtlichen Verkehrs und damit als Bundesfernstraße, Landesstraße (Landstraße I. Ordnung) oder Kreisstraße (Landstraße II. Ordnung) zu klassifizieren sein. Während sich die Eingruppierung von Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) nach dem Bundesfernstraßengesetz richtet, beruht die landesweite Einstufung öffentlicher Straßen als Landes- und Kreisstraßen auf dem rheinland-pfälzischen Landesstraßengesetz.

1. Bundesfernstraßen

Bundesfernstraßen sind gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Beide Merkmale – Netzzusammenhang und Verkehrsbedeutung – müssen kumulativ vorliegen.

a) Netzzusammenhang

§ 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG verlangt ein zusammenhängendes Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen. Das Verkehrsnetz muss demzufolge aus Bundesautobahnen und/oder aus Bundesstraßen (§ 1 Abs. 2 FStrG) bestehen.¹⁸

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird eine Bundesfernstraße in der Regel dadurch Teil eines zusammenhängenden Netzwerkes, „dass sie beidseitig mit anderen Bundesfernstraßen verbunden ist, die ihrerseits wiederum in gleicher Weise Teil des zusammenhängenden Verkehrsnetzes sind“. Der „tragende Gesichtspunkt“ des erforderlichen Netzzusammenhangs liegt nach Ansicht des Gerichts in der „verkehrlichen Anbindung der Straße an ein Straßensystem, um gerade dadurch als Teil dieses Systems dessen verkehrliche Leistungsfähigkeit mitzubegründen, zu stützen oder auch nur zu erweitern“. Nicht nur bautechnisch, sondern gerade in funktionaler Hinsicht muss das Verkehrsnetz „zur Erfüllung der vorausgesetzten Aufgabe ‚zusammenhängen‘“. Der durch das Verkehrsnetz aufgenommene Verkehr muss sich „ohne Wechsel der verkehrlichen Qualität in einem zusammenhängenden Straßennetz bewegen können“. Das Bundesverwaltungsgericht misst damit der spezifischen Leistungsaufgabe, die in der „überregionalen Verkehrserschließung“ liegt, einen entscheidenden Stellenwert bei. Hiermit greift das Gericht einen Leitgedanken des Bundesfernstraßengesetzes auf, der die Wirtschaftseinheit des Bundesgebiets in verkehrlicher Hinsicht sichern will.¹⁹

b) Verkehrsbedeutung

Als Bundesfernstraßen erachtet § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG darüber hinaus nur solche öffentlichen Straßen, die dem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind.

aa) Als weiträumig gilt ein Verkehr, wenn er überregional und über die Grenzen der Bundesländer hinaus stattfindet.²⁰ Der Bundesgesetzgeber schließt damit solche Verkehre aus, die lediglich den lokalen Raum betreffen. Ferner erfolgt eine Abgrenzung zu den überörtlichen Verkehren, die nach den straßenrechtlichen Bestimmungen der Landesgesetzgeber die Lan-

¹⁸ *Grupp*, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Auflage 2012, § 1 Rn. 16; *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage 2010, Kap. 9 Rn. 19.

¹⁹ BVerwG, NVwZ 1993, 980 (981).

²⁰ *Grupp*, in: Marschall, a.a.O., § 1 Rn. 21; *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2013, § 1 FStrgG Rn. 11.

desstraßen (über die Kreise und kreisfreien Städte hinaus) und die Kreisstraßen (über die Gemeinden hinaus) kennzeichnen.²¹

bb) Die Zuordnungskriterien „dienen“ oder „zu dienen bestimmt“ sind nicht gleichbedeutend, sondern stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander.²² Sie sind nicht deskriptiver, sondern normativer Natur und stellen sicher, dass sich die Eingruppierung einer Straße nach den verkehrlichen Beziehungen richtet, die von ihr vermittelt werden können oder sollen.²³ Während das Kriterium „dienen“ auf das tatsächliche Verkehrsaufkommen abstellt, bezieht sich das Kriterium „zu dienen bestimmt“ auf die der Straße zugedachte Verkehrsfunktion.²⁴ Beide Kriterien sollen sicherstellen, dass die Straßenbaulast und die Verkehrssicherungspflicht derjenigen Körperschaft überantwortet werden, der die Straße am meisten nützt.²⁵

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung weist die Prüfung der Verkehrsbedeutung eine tatsächliche und eine rechtliche Komponente auf: Zu ermitteln ist zum einen, „welchem Verkehr die streitbefangene Straßenverbindung tatsächlich dient bzw. welcher Verkehr für sie prognostiziert wird.“ Maßgeblich ist danach insbesondere die „Quantität der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen“. Zum anderen ist zu untersuchen, „ob und gegebenenfalls welche Funktion der Straße im Verkehrsnetz zukommt (sog. Netzfunktion)“. Aufgeworfen wird hiermit vor allem die Frage nach der „Qualität der Straße im Verkehrsnetz“.²⁶

Auch wenn das Zuordnungskriterium „dienen“ an das tatsächliche Verkehrsaufkommen anknüpft, sind auch unmittelbar bevorstehende Entwicklungen zu berücksichtigen.²⁷ Zu der Frage, welche Quantität den überregionalen Verkehrsvorkommen – gemessen an den gesamten Verkehrsvorgängen, bei denen es sich regelmäßig um Mischverkehre handelt – zukommen muss, trifft das Bundesfernstraßengesetz keine ausdrückliche Regelung. Eine Straße dient jedenfalls dem weiträumigen Verkehr, wenn dieser Verkehrsanteil den anderen Verkehren überwiegt. Ausreichend ist insoweit eine relative Mehrheit.²⁸ Abzustellen ist dabei auf die Ver-

²¹ *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, a.a.O., § 1 FStrgG Rn. 11; *ders.*, Öffentliche Straßen, 2. Auflage 2010, Rn. 179.

²² BVerwG, NVwZ 2013, 1220 (1221); Entscheidung v. 23.10.2002 – 4 B 49/02, BeckRS 2002, 24448; MVOVG, NordÖR 2005, 323 (324); *Herber*, in: Kodal, a.a.O., Kap. 9 Rn. 11.1.

²³ *Grupp*, in: Marschall, a.a.O., § 1 Rn. 22.

²⁴ BVerwG, NVwZ 2013, 1220 (1221); Entscheidung v. 23.10.2002 – 4 B 49/02, BeckRS 2002, 24448.

²⁵ BVerwG, Entscheidung v. 23.10.2002 – 4 B 49/02, BeckRS 2002, 24448.

²⁶ MVOVG, NordÖR 2005, 323 (324); BayVGH, BayVBl. 2000, 242 (243).

²⁷ *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), Kommentar, Loseblatt, § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 2.3 m.w.N.

²⁸ *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 2.3 m.w.N.; *Grupp*, in: Marschall, a.a.O., § 1 Rn. 23; siehe auch BVerwG, NVwZ 2013, 1220 (1221).

kehrsvorgänge des gesamten Straßenzugs.²⁹ Maßgeblich sind überdies nur Verkehrsvorgänge, die zulässig sind. Sie müssen repräsentativ sein, d.h. „ein gewisses Maß an Erheblichkeit und Regelmäßigkeit“ erkennen lassen.³⁰ In die Beurteilung ist schließlich einzustellen, dass die rein zahlenmäßige Erfassung der Verkehrsbelastung nicht das alleinige Einstufungskriterium ist, sondern auch die raumordnerische Funktion der Straßen ein (mit-)ausschlaggebendes Moment für die Verkehrsbedeutung darstellt.³¹ So kann sich die objektive Netzfunktion gegenüber der zweckentsprechenden quantitativen Nutzung im Einzelfall durchsetzen.³²

Das alternative Merkmal „zu dienen bestimmt“ stellt hingegen auf die funktionalen Zielsetzungen ab, die der Straße zugedacht sind. Maßgeblich ist insbesondere deren raumordnerische Funktion, die sich nicht zwangsläufig aus einem förmlichen Verkehrswegeplan ergeben muss, sondern auch aus dem bestehenden Netz, das einem bestimmten Verkehrskonzept Ausdruck verleiht, abgeleitet werden kann. Das Verkehrskonzept einer Bundesfernstraße kann sich gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG³³ aus dem Bedarfsplan ergeben, weil dessen Vorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG entsprechen.³⁴

Mögen die subjektiven Zielsetzungen einer planenden Behörde die Klassifizierung einer Straße auf Grund des Merkmals „zu dienen bestimmt“ ein Stück weit von der tatsächlichen Verkehrsentwicklung entkoppeln, so bleibt gleichwohl maßgeblich, dass das Konzept noch im Einklang mit den objektiven Gegebenheiten steht. Andernfalls könnte eine Behörde über die Planungskompetenzen, aber auch über die Finanzierungsverantwortung frei disponieren.³⁵ Die Eingruppierung öffentlicher Straßen stellt jedoch weder eine Ermessensentscheidung dar, noch verfügt die Behörde über einen Beurteilungsspielraum oder eine Entscheidungsprärogative.³⁶

c) Einstufung von Bundesfernstraßen als Bundesautobahn oder Bundesstraße

Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG stellen diejenigen Bundesfernstraßen Bundesautobahnen dar, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass

²⁹ Siehe *BVerwG*, NVwZ 2007, 462 (463). Aus diesem Grund sieht das Gericht generalisierende Angaben bezüglich absoluter oder relativer Größenordnungen im vorgenannten Sinn kritisch.

³⁰ MVOVG, NordÖR 2005, 323 (325).

³¹ RhPfOVG, NVwZ-RR 2009, 126 (127); LT-Drs. 10/2174, S. 12.

³² *Sauthoff*, DÖV 2009, 974 (977).

³³ Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354).

³⁴ Hierzu *BVerwGE* 149, 31 (44); *BVerwG*, NVwZ 2007, 462 (463).

³⁵ NdsOVG, NVwZ-RR 2006, 378 (379).

³⁶ *BayVG*H, *BayVBl.* 2000, 242 (243); *Bitterwolf-de Boer*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG)*, a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 2.4.

sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Sie sollen nach Satz 2 getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr haben. Bundesfernstraßen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, stellen Bundesstraßen dar.³⁷

2. Landesstraßen

Gemäß § 3 Nr. 1 LStrG sind Landesstraßen (Landstraßen I. Ordnung) dadurch gekennzeichnet, dass sie innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Wie bei § 1 Abs. 1 FStrG entscheidet damit der Netzzusammenhang und die Verkehrsbedeutung der Straße über deren Klassifizierung. Die vorgenannten Richtsätze zu § 1 Abs. 1 FStrG beanspruchen entsprechende Geltung für die Landesstraßen.

a) Netzzusammenhang

Der erforderliche Netzzusammenhang verlangt bei Landesstraßen, dass diese innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden. Nicht nur bautechnisch, sondern gerade im Hinblick auf dessen verkehrliche Leistungsfähigkeit muss ein funktionaler Zusammenhang zwischen Straße und Netz erkennbar sein.

b) Verkehrsbedeutung

§ 3 LStrG stellt für alle Straßenkategorien des Landesstraßengesetzes einleitend fest, dass die Einteilung öffentlicher Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer raumordnerischen Funktion, zu erfolgen hat. Die Verkehrsbedeutung ist im Sinne der bereits erwähnten Erschließungs- und Verbindungsfunktion der öffentlichen Straßen zu verstehen, die in § 3 Nr. 1 bis Nr. 3a LStrG konkretisiert werden. Eine eigenständige Bedeutung hat der einleitende Gesetzespassus daher nicht.³⁸

Die Verkehrsbedeutung von Landesstraßen zeichnet sich dadurch aus, dass diese dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Der Begriff des Durchgangsverkehrs ist dergestalt zu interpretieren, dass sich die Kategorie der Landesstraße zwischen derjenigen der Bundesfernstraße und Kreisstraße einordnet: Die obere Grenze des Durchgangs-

³⁷ Grupp, in: Marschall, a.a.O., § 1 Rn. 31.

³⁸ Bitterwolf-de Boer, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 2 m.w.N.

verkehrs liegt dort, wo der weiträumige Verkehr i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG beginnt. Die untere Grenze ist dort erreicht, wo der Verkehr auf regionale Räume i.S.d. § 3 Nr. 2 LStrG begrenzt bleibt. In diesem Sinne müssen Landesstraßen dem überregionalen Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sein.³⁹

Mit dem Sechsten Landesgesetz zur Änderung des Landesstraßengesetzes vom 20. Juli 1998⁴⁰ hat der Landesgesetzgeber § 3 Nr. 1 LStrG um die Eingruppierungsalternative „zu dienen bestimmt“ erweitert. Die Gesetzesänderung erfolgte unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Bundesfernstraßengesetz und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hierzu.⁴¹ Mit dem Gesetzespassus „innerhalb des Landesgebietes“ wollte der Gesetzgeber zudem klarstellen, dass „der maßgebliche Verkehr nicht nur ‚im Lande‘, sondern auch grenzüberschreitend von und zu benachbarten Bundesländern oder ausländischen Staaten stattfinden kann“.⁴²

3. Kreisstraßen

Kreisstraßen sind gemäß § 3 Nr. 2 LStrG Straßen, die dem Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten oder dem Anschluss der Gemeinden an Bundes- oder Landesstraßen sowie an Eisenbahnhaltestellen, Schiffsliegeplätze und ähnliche Einrichtungen in der Weise dienen, dass jede Gemeinde wenigstens mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße an die genannten Verkehrswege oder -einrichtungen angeschlossen ist. Die Kreisstraßen werden zur Kategorie der Landstraßen II. Ordnung gerechnet. Die Systematik ihrer Eingruppierungsvoraussetzungen ist komplexer als diejenige der Landesstraßen, die das Gesetz auch als Landstraßen I. Ordnung bezeichnet.⁴³ Kreisstraßen erfüllen nach dem gesetzgeberischen Willen entweder eine Durchgangs- oder eine Anschlussfunktion.

a) Durchgangsfunktion

Auch die Eingruppierung einer Kreisstraße richtet sich, wie § 3 LStrG gleich zu Beginn klarstellt, nach ihrer Verkehrsbedeutung und damit vor allem ihrer raumordnerischen Funktion. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ist bei den Kreis-

³⁹ *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 3.1.1 m.w.N.

⁴⁰ GVBl. 1998, S. 203.

⁴¹ LT-Drs. 13/2951, S. 9.

⁴² LT-Drs. 13/2951, S. 9.

⁴³ *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 3.1.2.

straßen ebenso wie bei den Landesstraßen der durchgehende Verkehr maßgeblich, auch wenn dieses Merkmal im Wortlaut des § 3 Nr. 2 LStrG im Unterschied zur Nr. 1 nicht zum Ausdruck gelangt. Für eine insoweit einheitliche Betrachtung spreche auch die Bezeichnung beider Straßen als Landstraßen I. und II. Ordnung.⁴⁴ „Die Netzfunktion des Verkehrsweges sowie die hierauf stattfindenden Verkehrsvorgänge (...), die nicht durch den Ort selbst ausgelöst werden, dessen Ortslage der Verkehrsweg durchquert“, bleiben nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz maßgeblich.⁴⁵ Die räumliche Tragweite der Verkehrsbeziehungen bleibt bei den Kreisstraßen darauf begrenzt, dass sie den Verkehr innerhalb eines Landkreises, mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten umfasst.⁴⁶ Der Verkehr zwischen zwei Nachbargemeinden, mögen diese auch unterschiedlichen Kreisen oder Ländern angehören, zählt hingegen als zwischenörtlicher Verkehr zum örtlichen Verkehr i.S.d. § 3 Nr. 3a LStrG und ist vom überregionalen Verkehr und Durchgangsverkehr im vorgenannten Sinn abzugrenzen.⁴⁷

Im Gegensatz zur Gruppe der Bundesfern- und Landesstraßen existiert für die Gruppe der Kreisstraßen keine Regelung, die neben dem Merkmal „dienen“ zusätzlich das Zuordnungskriterium „zu dienen bestimmt“ vorsieht. Gegen eine erweiterte Auslegung des § 3 Nr. 2 LStrG dürfte sprechen, dass der Landesgesetzgeber mit dem Sechsten Landesgesetz zur Änderung des Landesstraßengesetzes vom 20. Juli 1998⁴⁸ die Eingruppierungsalternative „zu dienen bestimmt“ ausschließlich für die Landesstraßen vorgesehen hat und eine entsprechende Regelung für die Kreisstraßen unterblieb. Das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke als primäre Voraussetzung einer Analogiebildung dürfte daher fraglich sein. Gleichwohl dürfte es unter systematischen Gesichtspunkten naheliegen, im Rahmen des Merkmals „dienen“ auch planerische Entscheidungen zu berücksichtigen, deren tatsächliche Umsetzung in naher Zukunft sicher bevorsteht.⁴⁹

b) Anschlussfunktion

Zu den Kreisstraßen zählen des Weiteren auch diejenigen öffentlichen Straßen, die eine gemeindliche Anschlussfunktion im Hinblick auf Bundes- oder Landesstraßen sowie Eisenbahnhaltstellen, Schiffs Liegeplätze und ähnliche Einrichtungen erfüllen. Mit der zweiten Einstu-

⁴⁴ RhPfoVG, NVwZ-RR 2009, 126 (127).

⁴⁵ RhPfoVG, NVwZ-RR 2009, 126 (127).

⁴⁶ *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 3.1.2.1.

⁴⁷ RhPfoVG, Urt. v. 29.8.1996 – 1 A 12998/95, BeckRS 1996, 13760.

⁴⁸ GVBl. 1998, S. 203.

⁴⁹ Ähnlich *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 2.3; *Ritter*, NVwZ 1993, 22 (25).

fungsvariante soll sichergestellt werden, dass alle Gemeinden mindestens über eine Kreisstraße an ein überörtliches Verkehrsnetz angeschlossen sind. In der Norm gelangt eine gegenüber den Gemeinden bestehende Verpflichtung der Landkreise zum Ausdruck, wonach diese ein „Mindestmaß an Anbindung“ zu gewährleisten haben.⁵⁰ Daher ist nicht jede aus einer Gemeinde zu einem der genannten Verkehrswege oder Einrichtungen führende Straße als Kreisstraße einzustufen.⁵¹ Von einer ausreichenden Anbindung einer Gemeinde gemäß § 3 Nr. 2 LStrG geht das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz etwa aus, „wenn die Ortslage der Gebietskörperschaft i.S.v. § 1 Abs. 2 GemO⁵² in diesem Sinne mit dem überörtlichen Verkehrsnetz verknüpft ist“. Einer Anbindung einzelner Ortsteile, mögen diese auch von der (Haupt-)Ortslage getrennt liegen, fordert § 3 Nr. 2 LStrG nicht.⁵³ Die Norm gewährleistet nicht, „dass die über eine nicht in der Baulast der Gemeinde stehende Straße erfolgende Anbindung einer Gemeinde an das überörtliche Straßennetz gleichsam wie ein Wurzelgeflecht in die einzelnen Ortsteile reichen müsste“.⁵⁴ Nach Ansicht des Gerichts besteht eine ausreichende Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz i. S.v. § 3 Nr. 2 LStrG selbst dann, wenn eine klassifizierte Straße in geringer Entfernung an der Ortslage vorbeiführt und die Verbindung letzterer mit der klassifizierten Straße über eine in der Straßenbaulast der Gemeinde stehende kurze Zubringerstraße erfolgt.⁵⁵

IV. Subjektive Zielsetzungen und objektive Gegebenheiten – Planerische Vorstellungen und prognostizierte Verkehrsvorgänge im Hinblick auf die Mittelrheinbrücke

Die vorstehenden Ausführungen haben aufgezeigt, dass die Klassifizierung öffentlicher Straßen nach dem Willen des Bundes- und Landesgesetzgebers eine Analyse voraussetzt, die nicht auf die tatsächlichen, zahlenmäßig erfassten oder prognostizierten Verkehrsvorgänge beschränkt bleiben kann, sondern auch die mit der Straße verbundenen planerischen Zielsetzungen einbeziehen muss. Sowohl das Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV)⁵⁶ als auch der Regionale Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald (RROP 2006)⁵⁷ könnten daher Aufschluss über die Funktion geben, die eine Rheinquerung bei St. Goar/St. Goarshausen erfül-

⁵⁰ RhPfoVG, LKRZ 2011, 148 f.; Urt. v. 29.8.1996 – 1 A 12998/95, BeckRS 1996, 13760.

⁵¹ RhPfoVG, LKRZ 2011, 148 (149); Urt. v. 29.8.1996 – 1 A 12998/95, BeckRS 1996, 13760; *Bitterwolf-de Boer*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG), a.a.O., § 3 (Stand: Oktober 2015) Abschnitt 3.1.2.2.

⁵² Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 2020-1.

⁵³ RhPfoVG, LKRZ 2011, 148 (149); Urt. v. 7.5.1997 – 1 A 11375/96, BeckRS 1997, 16543.

⁵⁴ RhPfoVG, LKRZ 2011, 148 (149).

⁵⁵ RhPfoVG, LKRZ 2011, 148 (149 f.).

⁵⁶ Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 14. Oktober 2008 (GVBl. S. 285), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 162), BS 230-1-1.

⁵⁷ Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald 2006, Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald, mit Bescheid des Ministeriums des Innern und für Sport vom 9. Juni 2006 genehmigt, seit Veröffentlichung des Bescheids am 10. Juli 2006 im Staatsanzeiger, S. 922, verbindlich.

len soll. Eine Prognose zur tatsächlichen Verkehrsbedeutung der Mittelrheinbrücke stellt die Verkehrsuntersuchung 2009⁵⁸ auf. Das Gutachten könnte ebenfalls Hinweise für die straßenrechtliche Klassifizierung der Brücke liefern.

1. Landesentwicklungsprogramm IV

Das LEP IV enthält die Ziele (Z) und Grundsätze (G) der Landesplanung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LPIG⁵⁹). Ziele der Raumordnung stellen verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen dar. Die Grundsätze der Raumordnung zeichnen sich hingegen als allgemeine Aussagen dadurch aus, dass die Vorgaben bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der nachfolgenden Planungsebenen zu berücksichtigen sind (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG⁶⁰).⁶¹

In der Begründung/Erläuterung zu G 20, der militärische und zivile Konversionsflächen betrifft, wird auf die Rheinquerung bei St. Goar/St. Goarshausen Bezug genommen. Der „Maßstab für die Förderung von sonstigen Entwicklungsschwerpunkten im Sinne von Projekten (»Leuchtturmprojekte«) sollen ihre nachhaltige Wirkung, die vorrangige Schaffung von Arbeitsplätzen und ein wesentlicher Beitrag zum Strukturwandel sowie ihr Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes und seiner Regionen sein. Diese »Leuchtturmprojekte« können raumbezogene oder auch standortgebundene Projekte oder Projektfamilien sein.“⁶² Als vorrangiges Beispiel für ein Projekt mit standortbezogener Dimension wird in der Begründung/Erläuterung zu G 20 die Rheinquerung bei St. Goar/St. Goarshausen genannt.⁶³ Die Begründung/Erläuterung erlangt keine Bindungsqualität wie die Ziele und Grundsätze selbst. Hierauf weist auch die Präambel des LEP IV ausdrücklich hin.⁶⁴

Verbindliche Festlegungen trifft das LEP IV hingegen, soweit es den Städten St. Goar und St. Goarshausen – zusammen mit der Stadt Nastätten – die Funktion kooperierender Mittelzen-

⁵⁸ Einzelheiten hierzu in Fn. 6.

⁵⁹ Landesplanungsgesetz (LPIG) vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283, 295), BS 230-1.

⁶⁰ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

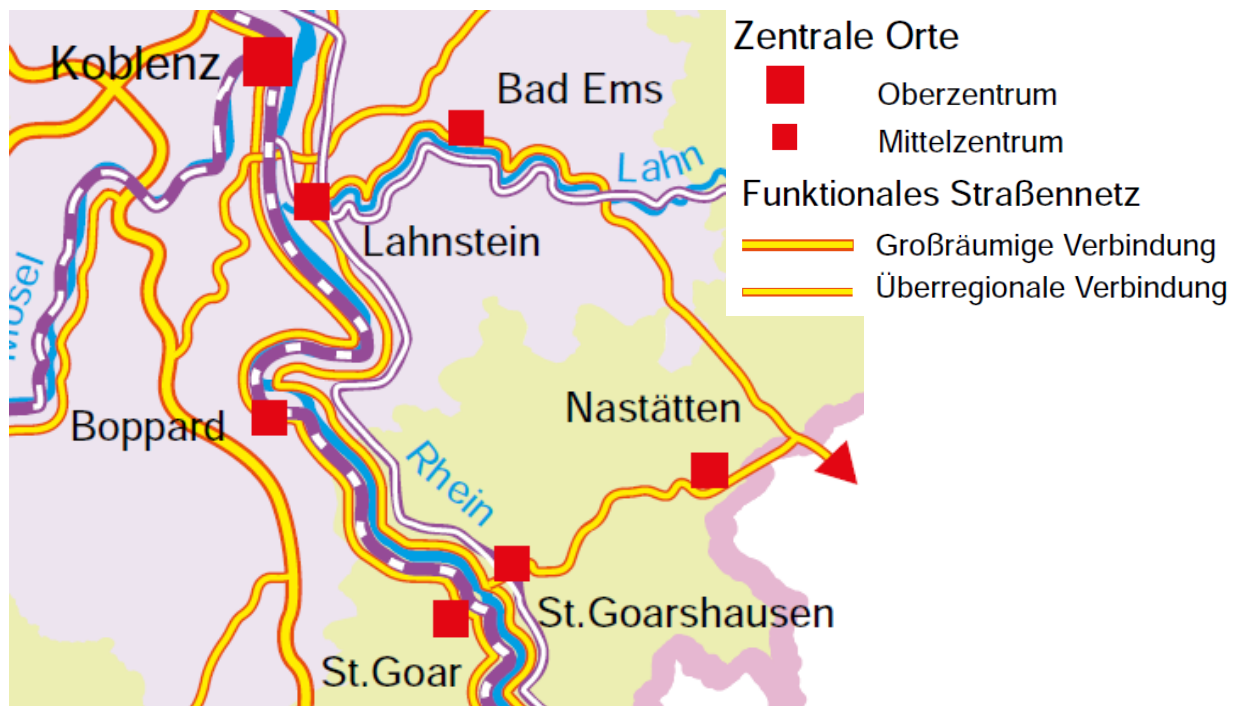
⁶¹ *Bäumler*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz, Kommentar, Loseblatt, § 7 (Stand: Oktober 2013) Abschnitt 1.

⁶² LEP IV, S. 70 (abrufbar unter: www.mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/landesentwicklungsprogramm).

⁶³ LEP IV, S. 71.

⁶⁴ LEP IV, S. 20.

trenn zuweist (Karte 5 und Z 40).⁶⁵ Die verpflichtend kooperierenden Mittelzentren sind an ein funktionales Straßennetz angebunden, dass die verkehrliche Verbindung auch an das Oberzentrum Koblenz sicherstellen soll. Über die B 9 wird St. Goar mit dem Oberzentrum Koblenz verbunden. Die B 274 und B 42 stellen eine verkehrliche Verbindung der Städte Nastätten und St. Goarshausen mit dem Oberzentrum Koblenz her. Den drei Bundesstraßen weist das LEP IV die Funktion einer überregionalen Verbindung zu.



Quelle: LEP IV, Karte 19a (S. 148)

Zur Fortentwicklung der Infrastruktur trifft das LEP IV ferner Festlegungen für künftige Wasserstraßenquerungen. Im Hinblick auf die Querung des Rheins zählt das LEP IV den Aus- bzw. Neubau der Schiersteiner Brücke (A 643) und der zweiten Rheinbrücke Wörth-Karlsruhe (B 10) zu den verbindlichen Zielen der Landesplanung (Z 152).⁶⁶ „Weitere Rheinquerungen, wie bei (...) St. Goar (...), sind zu prüfen. Sie tragen zu einer besseren regionsübergreifenden Mobilität bei. (...) Dabei hat insbesondere eine feste Rheinquerung im Bereich von St. Goar-St. Goarshausen für den Mittelrheinabschnitt zwischen Mainz und Koblenz eine hohe Bedeutung.“ (G 155).⁶⁷ Nach der Begründung/Erläuterung zu G 151 bis G 155 soll diese Überprüfung „nach Konkretisierung der Rahmenbedingungen im Einzelfall durch ein Raumordnungsverfahren erfolgen.“⁶⁸

⁶⁵ LEP IV, S. 62, 86 f.

⁶⁶ LEP IV, S. 154.

⁶⁷ LEP IV, S. 155.

⁶⁸ LEP IV, S. 155.

2. Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald

Der derzeit noch gültige RROP stammt aus dem Jahr 2006 (RROP 2006). Der Entwurf des künftigen RROP (E-RROP 2016) liegt derzeit dem Ministerium des Innern und für Sport als oberste Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vor.⁶⁹

Festlegungen zur einer Rheinquerung im Bereich St. Goar/St. Goarshausen trifft auch der RROP 2006. Gemäß Z 1 (Abschnitt 3.1.2) des RROP 2006 ist „im Bereich bei St. Goar/St. Goarshausen (...) die Errichtung einer Rheinbrücke notwendig“. In der Begründung/Erläuterung wird hierzu ausgeführt: „Durch eine feste Rheinquerung könnte die Trennwirkung des Rheins erheblich gemindert werden und vor allem der rechtsrheinische Bereich wesentlich besser an die gewerblichen Entwicklungsbereiche entlang der A 61 angebunden werden. Durch eine Machbarkeitsstudie „Verbesserung der Rheinquerung am Mittelrhein“ sind die positiven Wirkungen einer Rheinbrücke bei St. Goar/St. Goarshausen belegt worden. (...)“.⁷⁰ Z 2 des Abschnitts 5.6 bekräftigt in gleicher Weise die Notwendigkeit der Rheinquerung. Zur Begründung/Erläuterung wird ergänzend u.a. auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass „vor allem der rechtsrheinische Bereich besser für den Tourismus erschlossen wird.“⁷¹

Im Wesentlichen inhaltsgleich finden sich beide Ziele im E-RROP 2016 unter Angabe dieser Erwägungen wieder (Z 128 und 189).⁷²

3. Verkehrsuntersuchung 2009

Die Verkehrsuntersuchung 2009 beleuchtet die verkehrlichen Auswirkungen von vier Querungsvarianten, deren Realisierung im Nahbereich von St. Goar/St. Goarshausen seinerzeit diskutiert wurde. Maßgeblich für die heute in Frage stehende Eingruppierung der Mittelrheinbrücke bei St. Goar-Fellen nach St. Goarshausen-Wellmich könnte die Untersuchung sein, soweit darin verkehrlichen Aspekten der Brückenvariante „Tieflage außerhalb“ nachgegangen wird.

Die Verkehrsuntersuchung 2009 stellt im Wesentlichen eine vergleichende Betrachtung der vier Querungsvarianten dar, denen ein Nullfall gegenübergestellt wird. Dieser prognostiziert den verkehrlichen Zustand, der ohne eine feste Querungsmöglichkeit angenommen werden

⁶⁹ Der RROP 2006 und der E-RROP 2016 sind auf der Internetpräsenz der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald einsehbar (www.mittelrhein-westerwald.de).

⁷⁰ RROP 2006, S. 34.

⁷¹ RROP 2006, S. 66 f.

⁷² E-RROP 2016, S. 65 f., 92.

kann. Hierdurch sollen sich „die Folgen von Erreichbarkeitsverbesserungen auf die Verteilung der Verkehrsströme und die Veränderungen in der Routenwahl im Verkehrsnetz“ abschätzen lassen.⁷³ Für die Prognose greift die Verkehrsuntersuchung 2009 auf die Machbarkeitsuntersuchung 2003 zurück, deren Datenbasis das Jahr 2000 betrifft. Die Daten wurden dergestalt fortgeschrieben, dass unter Zugrundelegung des Bezugsjahrs 2004 eine Verkehrsprognose für das Jahr 2025 erstellt werden konnte.⁷⁴

Nach den Verkehrsberechnungen würde die Rheinbrücke bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich von 7.000 Kfz/24h und 400 Lkw/24h befahren werden. Trotz der bestehenden Verkehrsbeschränkungen im Rhein-Lahn-Kreis und Rhein-Hunsrück-Kreis⁷⁵ sei von einem LKW-Anteil i.H.v. 5,7 % auszugehen. Die Verkehrszunahme erkläre sich aus Routenverlagerungen auf die Rheinbrücke und Neuverkehren mit Zielwahlverlagerungen infolge der Erreichbarkeitsverbesserungen. Die auf die Rheinquerung zurückzuführenden Neuverkehre beziffert die Untersuchung auf 1.200 Kfz/24h.⁷⁶

Hinsichtlich der Stromverfolgung der rheinquerenden Verkehre gelangt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass ausgeprägte Ost-West-Verkehre nicht zu erwarten seien. Die Mittelrheinbrücke werde in den Beziehungen von der B 274 im Osten und der B 9 im Norden genutzt. Die Verkehrsstärken stiegen auf der B 9 nördlich von St. Goar auf insgesamt 8.000 Kfz/24h (Zunahme: 2.600 Kfz/24h) und auf der B 274 in Ortsrandlage von St. Goarshausen auf 5.700 Kfz/24h (Zunahme: 2.000 Kfz/24h) an. Diese Zunahmen seien das Ergebnis einer verbesserten Erreichbarkeit und zum größeren Teil aus Routenverlagerungen aus dem südöstlichen Untersuchungsraum in Richtung der linksrheinischen Gebiete um Koblenz. Infolge der Routenverlagerungen sei von einer Abnahme der Verkehrsstärken rechtsrheinisch auf der B 42 westlich von Wellmich um 400 Kfz/24h auf 4.400 Kfz/24h auszugehen. Im nördlichen Zulauf auf die Rheinbrücke beträfen Veränderungen in den Verkehrsstärken vor allem die B 9. Südlich der Rheinbrücke zeigten sich Veränderungen bei der B 9, der B 42 in der Ortsdurchfahrt St. Goarshausen sowie der B 274.⁷⁷

Auf der B 9 westlich von Fellen steige der Verkehr um 2.400 Kfz/24h auf 6.800 Kfz/24h an. Der Lkw-Anteil betrage 2,9 %. Auf der L 334 im Zulauf auf Wellmich steige der Verkehr um 1.000 Kfz/24h auf 2.700 Kfz/24h, der Lkw-Anteil steige auf 2,2 % an. In den Ortslagen St.

⁷³ Verkehrsuntersuchung 2009, S. 1.

⁷⁴ Einzelheiten zur Methodik siehe Verkehrsuntersuchung 2009, S. 1 und 8 ff.

⁷⁵ Z.B. Verbot für Kfz mit mehr als 7,5 t zulässiges Gesamtgewicht (Anwohner und Lieferverkehr frei) auf der B42 und B 9 (siehe die Gesamtauflistung auf S. 20 f. der Verkehrsuntersuchung 2009).

⁷⁶ Verkehrsuntersuchung 2009, S. 58.

⁷⁷ Verkehrsuntersuchung 2009, S. 58.

Goar und St. Goarshausen zeigten sich Verkehrszunahmen vornehmlich auf der B 9 (Anstieg um 1.250 Kfz/24h auf 9.200 Kfz/24h), der B 42 (Anstieg um 800 Kfz/24h auf 8.600 Kfz/24h) und der B 274 (Anstieg um 2000 Kfz/24h auf 5.700 Kfz/24h). Auf diesen Straßen schwankte der Lkw-Anteil zwischen 3,4 % und 5 %.⁷⁸

In der Verkehrsuntersuchung 2009 werden die prognostizierten Veränderungen der Verkehrsstärken für die Brückenvariante „Tiefloge außerhalb“ wie folgt tabellarisch zusammengefasst:

Kennzeichnung	Beschreibung	Verkehrsstärken			Zunahme	
		Kfz/24h	Lkw/24h	% Lkw	% Kfz	% Lkw
Rheinquerung	Lage je nach Variante	7.000	400	5,7%	600%	344%
	<i>davon Neuverkehr</i>	1.200	-	-	-	-
B9 Nord	nördlich St. Goar	8.000	300	3,8%	48%	100%
B9 Süd	südlich St. Goar	6.200	160	2,6%	11%	-16%
B9 Fellen	westlich St. Goar-Fellen	6.800	200	2,9%	48%	33%
B42 Nord	nördlich St. Goarshausen	9.100	400	4,4%	60%	60%
B42 Süd	südlich St. Goarshausen	3.800	180	4,7%	-5%	-10%
B42 Wellmich	westlich St. Goarshausen-Wellmich	4.400	160	3,6%	-8%	-36%
B274 Ortseinfahrt	nördlicher Ortseingang St. Goarshausen	5.700	180	3,2%	54%	125%
B274 Ost	östlich von St. Goarshausen	4.600	180	3,9%	77%	157%
L206 West	Bereich Utzenhain vor dem Abzweig der K101	2.200	20	0,9%	47%	0%
L206 Ost	im Bereich der Anbindung an die Bundesstraße B9	4.200	40	1,0%	24%	0%
L213 West	westlich zwischen Werlau und Holzfeld	600	10	1,7%	20%	0%
L213 Ost	im Bereich der Anbindung an die Landesstraße L206	2.400	20	0,8%	9%	0%
L334 Wellmich	nördliche Ortseinfahrt St. Goarshausen-Wellmich	2.700	60	2,2%	59%	200%
L338 Ost	Ortseingang St. Goarshausen	2.000	30	1,5%	5%	50%
K100 West	Bereich Utzenhain vor dem Abzweig der K101	2.400	70	2,9%	0%	40%
K100 Mitte	K100 Ortslage Biebernheim	2.400	60	2,5%	20%	50%

Quelle: Verkehrsuntersuchung 2009, Auszug aus der tabellarischen Gegenüberstellung der Varianten, S. 67.

⁷⁸ Verkehrsuntersuchung 2009, S. 58 f.

V. Straßenrechtliche Eingruppierung der Mittelrheinbrücke

Nachstehend soll der Frage nachgegangen werden, ob unter Zugrundelegung

- der durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten Gesetzeslage zu den straßenrechtlichen Eingruppierungsvoraussetzungen überörtlicher Straßen und
- der derzeitigen planerischen Festlegungen des Landes und der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald sowie der prognostizierten verkehrlichen Auswirkungen der Infrastrukturmaßnahme

eine rechtssichere Einstufung der geplanten Mittelrheinbrücke bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich möglich erscheint.

1. Einstufung der Brücke als Bundesfernstraße – Keine Berücksichtigung der Maßnahme im Bedarfsplan des Bundes

Der Umstand, dass die Brücke linksrheinisch auf die B 9 und rechtsrheinisch auf die B 42 trifft und damit zwei Bundesfernstraßennetze miteinander zu einem neuen Verkehrsnetz verbindet, könnte für den von § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG geforderten Netzzusammenhang sprechen. Nach besagter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung reicht die bauliche Lage einer Straße allein jedoch nicht aus, um den Netzzusammenhang bestimmen zu können. Die Betrachtung hat sich auf funktionale Aspekte zu konzentrieren. Der Verknüpfung der B 9 und B 42 durch die Rheinbrücke müsste etwa die Funktion beigemessen werden können, das links- bzw. rechtsrheinisch vorliegende Verkehrsnetz jeweils um das andere zu erweitern, um dadurch der spezifischen Leistungsaufgabe der Bundesstraßen – der überregionalen, die Ländergrenzen überschreitenden Verkehrserschließung – Rechnung zu tragen. Im engen Kontext hierzu steht auch die zweite Eingruppierungsvoraussetzung, wonach die Straße dem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sein müsste.

Gegen die Einstufung der Mittelrheinbrücke als Bundesfernstraße ist anzuführen, dass der Bund die vorgenannten Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG im Rahmen seiner gesetzlichen Bedarfsplanung konkretisiert. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauprojekte entsprechen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG. Regelungsgehalt der Bedarfsplanung ist daher die Netzverknüpfung.⁷⁹ Da eine Rheinquerung bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich nicht im Bedarfsplan (Anlage zum FStrAG) ausgewiesen ist, dürfte der Straße in dem neuen, den Rhein überspannenden

⁷⁹ Hierzu BVerwGE 149, 31 (44); BVerwG, NVwZ 2007, 462 (463).

Straßennetz nicht ohne weitere Anhaltspunkte (bspw. aus der Verkehrsuntersuchung 2009) die funktionale Bedeutung einer Bundesfernstraße i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG beigemessen werden können.

2. Einstufung der Brücke als Landes- oder Kreisstraße – Anhaltspunkte durch die Landes- und Regionalplanung sowie der Verkehrsuntersuchung 2009

Die Mittelrheinbrücke könnte vor diesem Hintergrund als Landes- oder Kreisstraße einzustufen sein.

a) Landesstraße

Die Brücke wäre gemäß § 3 Nr. 1 LStrG als Landesstraße einzustufen, wenn sie innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bildete (Netzzusammenhang) und dem Durchgangsverkehr diene oder zu dienen bestimmt sei (Verkehrsbedeutung).

aa) Der von § 3 Nr. 1 LStrG geforderte Netzzusammenhang zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittelrheinbrücke zusammen mit Landes- oder Bundesstraßen nicht nur in bautechnischer, sondern vor allem in funktionaler Hinsicht ein Verkehrsnetz bildet.

Die Funktionalität einer Straße ist anhand objektiver Kriterien zu bestimmen. Diese können durch subjektive, planerische Zielsetzungen nicht überlagert werden. Maßgeblich dürfte insofern allein die tatsächliche Funktionalität der Straße im neuen Straßenverbund sein. Die Anbindung der Mittelrheinbrücke an ein Straßensystem müsste dessen Leistungsfähigkeit mitbegründen, stützen oder erweitern. Die spezifische Leistungsaufgabe der Landesstraßen, regionale Räume über Kreisgrenzen und Grenzen benachbarter Kreise hinweg zu erschließen, ist dabei in den Blick zu nehmen.

Ob die Mittelrheinbrücke eine solche Erschließungsfunktion erfüllt, dürfte daher nicht aus den politischen Festlegungen der Landes- und Regionalplanung zu folgern sein. Anhaltspunkte über die objektive Funktion der Brücke im Straßenverbund könnten sich hingegen aus der Verkehrsuntersuchung 2009 ergeben.

In der Verkehrsuntersuchung 2009 wird das Verkehrsaufkommen prognostiziert, das sich für einzelne Straßenabschnitte im Falle der Realisierung der Mittelrheinbrücke bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich ergeben würde. Näheren Aufschluss darüber, welche Ver-

kehrsvorgänge mit diesen Angaben verbunden sind, dürfte die Untersuchung nicht geben. So ist nicht ersichtlich, welche räumliche Tragweite die 7.400 Verkehrsvorgänge/24h aufweisen, welche die Mittelrheinbrücke unmittelbar betreffen sollen. Die Untersuchung macht nicht kenntlich, wo die Verkehrsvorgänge (schwerpunktmäßig) ihren Ursprung nehmen (Angabe eines Quellbereichs) und wo sie nach Querung des Rheins enden (Angabe eines Zielbereichs). Ob die Anbindung der Brücke an das links- und rechtsrheinische Straßensystem die überregionale Verkehrserschließung fördert oder nur die Leistungsfähigkeit der Straßen in Bezug auf den Verkehr zwischen zwei benachbarten Landkreisen stärkt, kann der zahlenmäßigen Erfassung des Verkehrsaufkommens einzelner Straßenabschnitte nicht entnommen werden. Inwieweit der von § 3 Nr. 1 LStrG verlangte Netzzusammenhang nicht nur in bautechnischer, sondern in funktionaler Hinsicht besteht, dürfte daher auf Grundlage der Verkehrsuntersuchung 2009 nicht verlässlich beurteilt werden können.

bb) Fraglich ist auch, ob der Brücke eine Verkehrsbedeutung i.S.d. § 3 Nr. 1 LStrG zukommt. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere ihre raumordnerische Funktion. Sie müsste über die Grenzen der benachbarten Landkreise hinweg dem überregionalen Durchgangsverkehr dienen (tatsächliche Verkehrsbedeutung) oder hierzu bestimmt sein (Zweckbestimmung).

Ob die Brücke dem überregionalen Durchgangsverkehr tatsächlich dienen wird, dürfte nach Vorgesagtem der Verkehrsuntersuchung 2009 nicht zu entnehmen sein. Die Brücke könnte jedoch dem überregionalen Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sein. Für eine solche Zweckbestimmung könnten Festlegungen im LEP IV sowie Erläuterungen/Begründungen zu Zielen des RROP 2006 sprechen.

Das LEP IV trifft Bestimmungen über die Zentrale-Orte-Struktur im Land und weist dabei den Städten St. Goar, St. Goarshausen und Nastätten verbindlich die Funktion kooperierender Mittelzentren zu (Karte 5 und Z 40).⁸⁰ Die Städte sind an ein Straßennetz angebunden, dass die verkehrliche Anbindung auch an das Oberzentrum Koblenz ermöglichen soll. Für eine Zweckbestimmung i.S.d. § 3 Nr. 1 LStrG könnten auch Feststellung im LEP IV anzuführen sein, wonach die Rheinquerung als Teil eines neuen Verkehrsnetzes zu einer „besseren regionsübergreifenden Mobilität“ beitragen soll und „für den Mittelrheinabschnitt zwischen Mainz und Koblenz eine hohe Bedeutung“ hat (G 155).⁸¹

Auch der RROP 2006 könnte zumindest Anhaltspunkte dafür liefern, dass die Brücke dem überregionalen Durchgangsverkehr über die Grenzen des Rhein-Hunsrück-Kreises und

⁸⁰ LEP IV, S. 62, 86 f.

⁸¹ LEP IV, S. 155.

Rhein-Lahn-Kreises hinweg zu dienen bestimmt ist. Nach dem RROP 2006 käme einer Mittelrheinbrücke u.a. die Funktion zu, vor allem den rechtsrheinische Bereich wesentlich besser an die gewerblichen Entwicklungsbereiche entlang der A 61 anzubinden und den rechtsrheinischen Bereich besser für den Tourismus zu erschließen (RROP 2006, Erläuterung/Begründung zu Z 1 des Abschnitts 3.1.2⁸² und zu Z 2 des Abschnitts 5.6⁸³).

Die landesplanerischen Ziele und Grundsätze aus dem Jahr 2008 dürften in die straßenrechtliche Beurteilung der Mittelrheinbrücke grundsätzlich auch dann einzustellen sein, sollte die oberste Landesplanungsbehörde bzw. die Landesregierung der Rheinquerung heutzutage eine andere Funktion im Straßennetz beimessen, ohne dass es zu einer förmlichen Aktualisierung des LEP IV (§ 8 LPIG) kommt. Zu einer anderen Beurteilung dürfte man jedoch gelangen, wenn die damalige Zweckbestimmung gegenwärtig nicht mehr von objektiven Kriterien gestützt wird. Funktionale Zielsetzungen können nur dann zur Grundlage einer straßenrechtlichen Eingruppierung gemacht werden, wenn sie im Einklang mit den objektiven Gegebenheiten stehen. Andernfalls würden Planungskompetenzen oder Folgen einer Einstufung wie die Zuweisung der Baulast zur Disposition der planenden Behörde gestellt.

Ob die Zielsetzungen aus dem Jahr 2008 auch heute noch den objektiv vorliegenden Gegebenheiten entsprechen, dürfte anhand der Ausführungen des LEP IV in Ermangelung näherer Angaben nicht ohne weiteres überprüft werden können. Fraglich dürfte ebenso sein, ob sich die Angaben der Verkehrsuntersuchung 2009, deren Basisdaten das Jahr 2000 betreffen, heute noch als zutreffend erweisen. Es bestehen daher Zweifel, ob die Verkehrsbedeutung als zweite Eingruppierungsvoraussetzung des § 3 Nr. 1 LStrG unter Zugrundelegung der beiden Erkenntnisquellen sicher beurteilt werden kann.

b) Kreisstraße

§ 3 Nr. 2 LStrG differenziert zwischen Kreisstraßen mit Durchgangs- und Anschlussfunktion. Möglich erscheint es, dass es sich bei der Mittelrheinbrücke um eine Kreisstraße mit Durchgangsfunktion handelt. Dies wäre z.B. der Fall, wenn sie dem Verkehr zwischen dem benachbarten Rhein-Hunsrück-Kreis und Rhein-Lahn-Kreis diene. Dem LEP IV und dem RROP 2006 können keine Hinweise entnommen werden, dass der Mittelrheinbrücke eine solche raumordnerische Funktion zukommt. Die dort getroffenen Festlegungen dürften eher dafür sprechen, dass die Brücke als Teil eines neuen Straßennetzes einer weiträumigeren Verkehrserschließung dienen könnte. Auch die Verkehrsuntersuchung 2009 gibt keinen Auf-

⁸² RROP 2006, S. 34.

⁸³ RROP 2006, S. 66 f.

schluss über die fragliche Verkehrsbedeutung. Die Angaben zur Quantität der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen dürften nach Vorgesagtem nicht aussagekräftig sein, weil sie keine näheren Rückschlüsse über die durch die Brücke vermittelten Verkehrsvorgänge erlauben. Insbesondere weist die Untersuchung nicht den Quell- und Zielbereich der 7.400 Verkehrsvorgänge/24h aus, die den Rhein künftig queren sollen. Eine rechtssichere Einstufung, wonach es sich bei der Brücke um eine Kreisstraße handelt, dürfte daher ebenso nicht vorgenommen werden können.

VI. Fazit

Weder dem künftigen Verkehrsnetz noch den planerischen Festlegungen des LEP IV und RROP 2006 sowie der Verkehrsuntersuchung 2009 dürften zureichende Anhaltspunkte zu entnehmen sein, welche Verkehrsbedeutung und insbesondere raumordnerische Funktion einer Mittelrheinbrücke bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich zukommt. Hierbei handelt es sich jedoch um einen maßgeblichen Aspekt, nach dem sich die Eingruppierung öffentlicher Straßen richtet.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass es sich bei der Mittelrheinrücke nicht um eine Bundesfernstraße i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG handeln dürfte, weil die Rheinquerung nicht im gesetzlichen Bedarfsplan (Anlage zum FStrAG) ausgewiesen ist. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG. Anhaltspunkte dafür, dass der Mittelrheinbrücke die Funktion einer Bundesfernstraße zukommt, können bspw. auch nicht der Verkehrsuntersuchung 2009 entnommen werden.

Unklar dürfte hingegen bleiben, ob es sich bei der Mittelrheinbrücke um eine Landes- oder Kreisstraße handelt.

Landesstraße zeichnen sich gemäß § 3 Nr. 1 LStrG dadurch aus, dass sie innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden (Netzzusammenhang) und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (Verkehrsbedeutung). Der erforderliche Netzzusammenhang sowie die Verkehrsbedeutung der Brücke dürften gegenwärtig nicht mit hinreichender Sicherheit festzustellen sein. Angesichts des Umstands, dass die Verkehrsuntersuchung 2009 keinen Aufschluss über das räumliche Ausmaß der die Brücke querenden Mischverkehre gibt, dürfte es schwer fallen zu beurteilen, ob die Anbindung der Straße an das bestehende Verkehrsnetz dessen spezifische

Leistungsfähigkeit i.S. einer überregionalen Verkehrserschließung begründet, stützt oder erweitert. Offen dürfte auch die Verkehrsbedeutung der Brücke bleiben. Zwar dürften die planerischen Festlegungen im LEP IV und RROP 2006 Anhaltspunkte dafür liefern, dass der Straße die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße zukommen soll. Derartige subjektive Zielsetzungen aus den Jahren 2008 und 2006 können einer straßenrechtlichen Eingruppierung jedoch nur dann zugrunde gelegt werden, wenn sie auch heute noch im Einklang mit den objektiven Gegebenheiten stehen. Anhand der Verkehrsuntersuchung 2009, die keinen Aufschluss über die Quell- und Zielbereiche der Verkehrsvorgänge gibt und deren Datenbasis aus dem Jahr 2000 stammt, dürfte eine solche Überprüfung nicht verlässlich vorgenommen werden können.

Offen bleibt ebenfalls, ob eine Mittelrheinbrücke unter die Kategorie der Kreisstraße i.S.d. § 3 Nr. 2 LStrG zu fassen wäre. Dies wäre etwa der Fall, wenn sie dem Durchgangsverkehr zwischen dem benachbarten Rhein-Hunsrück-Kreis und Rhein-Lahn-Kreis diene. Während die planerischen Festlegungen des LEP IV und RROP 2006 eher für die Annahme eines überregionalen Durchgangsverkehrs sprechen könnten, erweist sich die Verkehrsuntersuchung 2009 auch in dieser Frage als nicht aussagekräftig, weil sie die Quell- und Zielbereiche der den Rhein querenden Mischverkehre, die eine Größenordnung von 7.400 KfZ und LKW/24 h ausmachen sollen, nicht benennt.

Für eine verlässliche straßenrechtliche Qualifizierung einer Mittelrheinbrücke dürfte eine neue Verkehrsuntersuchung geboten sein, der eine aktuelle Datenbasis zugrunde gelegt wird und die sich schwerpunktmäßig mit der räumlichen Tragweite der den Rhein bei St. Goar-Fellen/St. Goarshausen-Wellmich querenden Verkehrsvorgänge befasst. Aufgabe der Begutachtung sollte es u.a. sein herauszufinden, ob es sich hierbei vorwiegend um Verkehre zwischen dem Rhein-Hunsrück-Kreis und dem Rhein-Lahn-Kreis handelt und die B 9, B 42 und B 274 eher die Funktion einer Zubringerstraße erfüllen oder ob sich die Brücke vielmehr durch eine Netzfunktion i.S. einer überregionalen Verkehrserschließung auszeichnet.