

1. Ein Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig, wenn er auf Antrag eines Vorhabenträgers ergeht, dem die Zuständigkeit für den geplanten Straßenbau fehlt.
2. Ein Planfeststellungsbeschluss ist formell rechtswidrig, wenn damit eine Bundesstraße auf der Grundlage des Landesstraßenrechts geplant wird. Die Planungsverfahren nach Bundes- und Landesstraßenrecht unterscheiden sich inhaltlich in verfahrensrechtlicher Sicht.
3. Entscheidend ist, um welche Straßenkategorie es sich bei der planfestgestellten Straße materiell handelt. Die formale Einstufung ist dafür unerheblich.
4. Bei der Beurteilung der rechtlichen Qualifikation eines Straßenbauvorhabens ist der zum Zeitpunkt der Planfeststellung erstrebte Endzustand der Gesamtplanung und nicht isoliert ein einzelner Bauabschnitt maßgeblich.
5. Wird ein Planfeststellungsverfahren für eine Landesstraße ausdrücklich vom Land in eigener Zuständigkeit betrieben, so kann sich das Land nicht (hilfsweise) darauf stützen, für das Vorhaben als Bundesstraße in Bundesauftragsverwaltung zuständig zu sein.
6. Die Planrechtfertigung liegt nicht vor, wenn ein als Bundesfernstraße zu qualifizierendes Vorhaben nicht (allein) an den Zielsetzungen des Bundesfernstraßengesetzes gemessen wird.
7. Eine Wahlfeststellung dergestalt, dass offen gelassen wird, ob es sich bei dem geplanten Straßenbauvorhaben um eine Landes- oder eine Bundesfernstraße handelt, ist jedenfalls bei der materiell-rechtlichen Beurteilung der Rechtslage im Rahmen der Planrechtfertigung nicht zulässig.
8. Die Abwägung beruht auf einer Fehleinschätzung der privaten Belange der Betroffenen, wenn durch die fehlerhafte Einstufung eines Vorhabens nicht berücksichtigt wird, dass die Betroffenen durch den Bau einer Bundesfernstraße zumindest in rechtlicher Hinsicht stärker belastet würden als durch den Bau einer Landesstraße.
9. In der fehlerhaften Klassifizierung einer geplanten Straße in eine Straßengruppe liegt ein so grundlegender Planungsfehler, dass dieser nicht in einem nur ergänzenden Verfahren unter Anwendung des § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG NRW behoben werden kann.

§§ 3 Abs. 1, Abs. 2, 25, 38 Abs. 1, 39, 43 Abs. 1 StrWG NRW, §§ 1 Abs. 1, Abs. 3, 9 Abs. 1, 16 FStrG, § 75 VwVfG NRW, Art. 90 Abs. 3 GG

OVG NRW, Urteil vom 9.10.2024 - 11 D 40/24.AK -.

Die Bezirksregierung Düsseldorf stellte Ende des Jahres 2023 den vierspurigen Ausbau der L 419 (Parkstraße) als Landesstraße fest. Das Vorhaben ist Teil der

sogenannten Südumgehung Wuppertal zwischen der A 46 und der A 1. Mit dem Ausbau soll die L 419 über eine neue Anschlussstelle unmittelbar an die A 1 angebunden werden. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss umfasst den 1. Bauabschnitt, mit dem der Ausbau der bestehenden L 419 als „autobahnähnliche Straße“ erfolgen soll. Im 2. Bauabschnitt soll der Ausbau bis zur A 1 einschließlich des Umbaus der Anschlussstelle Wuppertal-Ronsdorf zur Doppelanschlussstelle erfolgen. Die gegen den Planfeststellungsbeschluss für den 1. Bauabschnitt gerichtete Klage einer nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigung und einer vom Plan betroffenen Grundstückseigentümerin hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

A. Die Klage ist zulässig.

Insbesondere sind die Kläger klagebefugt. Die Klagebefugnis des Klägers zu 1. folgt aus § 2 Abs. 1 UmwRG. Denn ihm wurde mit Bescheid des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW vom 25.5.2022 die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen gemäß § 3 UmwRG erteilt. Für das streitige Vorhaben kann nach dem UVPG auch eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen, § 1 Abs. 1 a) UmwRG.

Eine Klagebefugnis folgt für beide Kläger zudem aus § 42 Abs. 2 VwGO. Sie können wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses hinsichtlich in ihrem Eigentum stehender Grundstücke geltend machen, durch den Planfeststellungsbeschluss in ihrem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt zu sein.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 14.11.2012 - 9 C 14.11 -, BVerwGE 145, 96 = juris, Rn. 10.

B. Die Klage ist auch begründet.

Der auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichtete Hauptantrag ist begründet. Der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 29.12.2023 ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung haben die Kläger einen Anspruch darauf, von einer Entziehung ihres Grundeigentums verschont zu bleiben, die nicht dem Wohl der Allgemeinheit dient, insbesondere nicht gesetzmäßig ist (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG). Sie können deshalb im Grundsatz - vorbehaltlich der nachfolgenden Darlegungen - eine gerichtliche Vollprüfung des Planfeststellungsbeschlusses verlangen. Auch diese führt allerdings nur dann zum Erfolg der Klage, wenn ein etwa festgestellter objektiver Rechtsverstoß für den Eingriff in das Eigentum kausal ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 3.11.2020 - 9 A 12.19 -, BVerwGE 170, 33 = juris, Rn. 27, und vom 20.4.2005 - 9 A 56.04 -, BVerwGE 123, 286 = juris, Rn. 53.

Der Kläger zu 1. hat überdies einen Anspruch auf allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle, soweit der Verstoß für die Entscheidung von Bedeutung ist und Belange berührt, die zu seinen satzungsmäßigen Zielen gehören (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 UmwRG).

I. Der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss ist schon formell rechtswidrig. Die sachliche Zuständigkeit des Vorhabenträgers folgt nicht aus den Regelungen des Landesstraßenrechts, weil es sich bei dem streitigen Vorhaben um eine Bundesfernstraße handelt (dazu 1.). Der Vorhabenträger handelte auch nicht im Wege der Bundesauftragsverwaltung (dazu 2.). Der Planfeststellungsbeschluss ist zudem formell rechtswidrig, weil damit eine Bundesfernstraße auf der Grundlage des Landesstraßenrechts geplant wird (dazu 3.).

1. Nach den §§ 38 Abs. 1 Satz 5 StrWG NRW, 75 Abs. 1 VwVfG NRW wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt und werden alle öffentlich-rechtlichen

Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Hieraus ergibt sich für die Planfeststellung eines öffentlichen Straßenbauvorhabens, dass nicht nur die geplante Straße selbst den einschlägigen Vorschriften zu genügen hat, sondern darüber hinaus der Träger des Vorhabens zu dessen Durchführung berufen sein muss. Die Planfeststellung darf nicht den Weg dafür freimachen, dass ein sachlich unzuständiger Vorhabenträger ein Straßenbauvorhaben verwirklicht. Denn es kann kein öffentliches Interesse am Tätigwerden des sachlich Unzuständigen anerkannt werden und es ließe sich vor diesem Hintergrund auch nicht rechtfertigen, dass ihm gegenüber etwa bestehende Ansprüche Planbetroffener auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung mit der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen würden. Ein Planfeststellungsbeschluss ist deshalb rechtswidrig, wenn er auf Antrag eines Vorhabenträgers ergeht, dem die Zuständigkeit für den geplanten Straßenbau fehlt.

Vgl. i. d. S. BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, juris, Rn. 4; Nds. OVG, Beschluss vom 21.12.2016 - 7 LB 70/14 -, juris, Rn. 55; Schl.-H. OVG, Urteil vom 15.9.1998 - 4 L 49/97 -, juris, Rn. 28.

Träger eines Vorhabens ist derjenige, der die Planfeststellung zur Durchführung des von ihm beabsichtigten Vorhabens anstrebt und deshalb die Planfeststellung für das Vorhaben beantragt.

Vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 21.12.2016 - 7 LB 70/14 -, juris, Rn. 53 f.

Straßen.NRW hat als für die Planung und den Bau von Landesstraßen zuständige Behörde (vgl. § 2 Nr. 2 der Betriebssatzung für den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen - BS-LS-NRW -) die Planunterlagen eingereicht und die Auslegung des Plans erbeten, d. h. die Planfeststellung für das Vorhaben beantragt.

Straßen.NRW ist aber nicht auf der Grundlage des StrWG NRW für die Planung des Vorhabens zuständig, weil es nicht eine Landesstraße, sondern eine Bundesfernstraße zum Gegenstand hat.

Die Zuständigkeit für den Bau einer öffentlichen Straße (§§ 1 Satz 1 und 2 Abs. 1 StrWG NRW) in Nordrhein-Westfalen, die nicht Bundesfernstraße ist (§ 1 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW), liegt bei dem landesrechtlich bestimmten Träger der Straßenbaulast. Sie umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben (§ 9 Abs. 1 Satz 1 StrWGR NRW). Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen ist das Land (§ 43 Abs. 1 StrWG NRW).

Wie eine Straße einzustufen ist, ergibt sich nach § 3 Abs. 1 StrWG NRW aus ihrer Verkehrsbedeutung. Danach sind Landesstraßen solche Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung, die den durchgehenden Verkehrsverbindungen dienen oder zu dienen bestimmt sind; sie sollen untereinander und zusammen mit den Bundesfernstraßen ein zusammenhängendes Netz bilden (§ 3 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW). In Abgrenzung dazu sind Bundesfernstraßen öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG).

Entscheidend für die Einstufung einer Straße ist somit zunächst deren tatsächlich prägende Verkehrsfunktion, wie sie sich aus der Lage der Straße im Zusammenhang des Straßennetzes ableiten lässt. Daneben kommt es aber auch auf die der Straße zugedachte Zweckbestimmung an, die die Straße im Verbund des Straßennetzes erfüllen soll („zu dienen bestimmt“). Diese Zweckbestimmung kann sich aus dem Planfeststellungsbeschluss ergeben.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18.6.2019 - 11 A 1054/14 -, juris, Rn. 12; Nds. OVG, Urteil vom 22.2.2012 - 7 LC 83/10 -, juris, Rn. 66.

Auch bei Änderungsplanungen, die bestehende Straßen betreffen, ist die Planung nicht ungeachtet der künftigen Verkehrsfunktion und der dadurch bestimmten Stra-

ßengruppe der veränderten Straße durchzuführen. Planung ist ein zukunftsgerichteter Vorgang, mit dem bestimmte (Planungs-)Ziele erreicht werden sollen. Fachplanungen haben sich deshalb auf die Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes auszurichten. Das Bundesfernstraßengesetz unterwirft den Bau einer Straße, die nach ihrer bei der Planung vorausgesetzten Verkehrsfunktion die für eine spätere Widmung zur Bundesfernstraße maßgebenden Qualifikationsmerkmale des § 1 Abs. 1 FStrG erfüllen soll, ausschließlich den dafür einschlägigen planungsrechtlichen Vorschriften des Bundesfernstraßenrechts und entzieht sie damit zugleich der landesrechtlichen Planfeststellung.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, juris, Rn. 5, unter Bezugnahme auf das Urteil vom 23.1.1981 - 4 C 4.78 -, BVerwGE 61,295 = juris, Rn. 19 ff., und den Beschluss vom 23.12.1992 - 4 B 188.92 -, juris, Rn. 10; zum umgekehrten Fall OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, NWVBl 2010, 116 = juris, Rn. 39.

Es kommt bei der Bewertung der rechtlichen Qualifikation eines Straßenbauvorhabens mithin auf den Zeitpunkt der Planfeststellung und den in diesem Zeitpunkt maßgeblichen Stand der Gesamtplanung an.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -, Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 18.

a. Gemessen an diesen Grundsätzen ist das streitige Vorhaben im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht auf den Bau einer Landesstraße, sondern den Bau einer Bundesfernstraße ausgerichtet. Das folgt bereits aus dem Planfeststellungsbeschluss, der eine „autobahnähnliche Straße mit überregionaler Verbindungsfunktion“ als vorgesehene Netzfunktion beschreibt. Mit dem streitigen geplanten Ausbau der L 419 in Wuppertal-Ronsdorf soll nach der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses der zweibahnige Querschnitt der an die BAB 46 angeschlossenen L 418 weitergeführt und - in einem zweiten Bauabschnitt - über eine neue Anschlussstelle an die BAB 1 angebunden werden. Durch den geplanten Lückenschluss mit der Verbindung von zwei Bundesautobahnen ergibt sich bereits aus der Netzkonzeption eine weiträumige Verkehrsbeziehung.

Vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.8.1992 - 5 S 2378/91 -, juris, Rn. 36; vgl. zur Frage des Netzzusammenhangs bei einer beidseitigen Anbindung an Bundesfernstraßen auch: BVerwG, Beschluss vom 23.12.1992 - 4 B 188.92 -, Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 20 = juris, Rn. 11.

In dem streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss heißt es daher auch ausdrücklich, dass „die L 419 nach ihrem Ausbau dem weiträumigen Verkehr im Sinne von § 1 Abs. 1 FStrG dienen bzw. zu dienen bestimmt sein“ wird, „was ihre spätere Aufstufung zu einer Bundesfernstraße nach sich ziehen wird“.

Demnach sollen selbst nach Auffassung des Beklagten mit der Umsetzung des streitigen Vorhabens die materiellen Voraussetzungen einer Bundesfernstraße geschaffen werden. Denn im maßgeblichen Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses war die spätere Umstufung des betroffenen Straßenabschnitts (und damit die beabsichtigte Widmung) zur Bundesfernstraße bereits vorgesehen:

„Nach Erteilung des Baurechts für den 1. Bauabschnitt und der Aufnahme in das Landesstraßenbauprogramm ist die Umstufung des Streckenzuges L 418/L 419 zur Bundesstraße vorgesehen. Erst danach wird der 2. Bauabschnitt als eine vom Bund finanzierte Baumaßnahme in das Planfeststellungsverfahren nach Bundesrecht eingebracht. Diese Umstufung ist nicht Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens.“ (Planfeststellungsbeschluss, Seite 178)

Die beabsichtigte Umstufung der L 419 zu einer Bundesfernstraße ist auch Gegenstand der von der Beklagten mit dem Bund getroffenen Abstufungsvereinbarung, die unter Ziffer 43 insbesondere die Aufstufung der L 419 „nach Bau durch Land“ beinhaltet.

Der Staatssekretär des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur hat zudem mit Schreiben vom 9.7.2016 an einen Abgeordneten des Bundestages ausgeführt, dass der streitige Streckenzug „aufgrund der Verkehrsbedeutung und

Fernverkehrsrelevanz [...] nach Ausbau der L 419 zur Bundesstraße aufgestuft werden“ soll.

b. Dass die Umstufung „als maßgebliche rechtliche und tatsächliche Zäsur“ erst „nach Erteilung des Baurechts für den 1. Bauabschnitt“ bzw. nach Fertigstellung des streitigen Vorhabens erfolgen soll, ist für die Bewertung im Rahmen des Planfeststellungsrechts nicht maßgeblich. Denn es kommt nach dem vorstehend Gesagten bei der Bewertung des Planfeststellungsbeschlusses (allein) darauf an, ob die Straße nach ihrer bei der Planung vorausgesetzten Verkehrsfunktion die für eine spätere Widmung zur Bundesfernstraße maßgebenden Qualifikationsmerkmale des § 1 Abs. 1 FStrG erfüllen soll.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, NVwZ 2010, 1299 = juris, Rn. 5; Hess. VGH, Urteil vom 16.6.1992 - 2 UE 1238/87 -, juris, Rn. 71.

Entscheidend ist mithin, ob es sich bei der planfestgestellten Straße materiell um eine Bundesfernstraße handelt.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.12.1992 - 4 B 188.92 -, Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 20 = juris, Rn. 10; OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, NWVBI 2010, 116 = juris, Rn. 24.

Die formale Einstufung ist dafür unerheblich. Die Umstufung selbst ist kein Mittel der Verkehrslenkung. Verkehrsziele müssen vielmehr in die Planungsentscheidung über die Zweckbestimmung der Straßen eingehen, aus der die (spätere) Umstufung dann die Konsequenzen zieht.

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 21.11.1996 - 1 C 12272/94 -, juris, Rn. 21; Sauthoff, Öffentl. Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 195.

Dass die L 419 nach ihrer bei der Planung vorausgesetzten Verkehrsfunktion die für eine spätere Aufstufung zur Bundesstraße maßgeblichen Voraussetzungen des

§ 1 Abs. 1 FStrG erfüllt, ist unstreitig und folgt ausdrücklich aus dem Planfeststellungsbeschluss.

c. Die L 419 ist nach dem Endzustand der erstrebten Planung auch Bestandteil eines zusammenhängenden Verkehrsnetzes. Der Beklagte kann insbesondere nicht mit dem Argument gehört werden, der streitige Straßenabschnitt erhalte erst mit der Planung des 2. Bauabschnitts und dem damit erstrebten Anschluss der L 419 an die BAB 1 die Verkehrsbedeutung einer Bundesfernstraße für den weitreichenden Verkehr, da der unabdingbare ununterbrochene Netzzusammenhang erst zu diesem Zeitpunkt bestehen werde.

Dazu steht bereits in Widerspruch, dass eine Umstufung nach den Planungen des Vorhabenträgers schon vor der Umsetzung oder Planung des 2. Bauabschnitts erfolgen soll. Eine Umstufung wäre in diesem Zeitpunkt nicht möglich, wenn die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG (noch) nicht vorlägen.

Darauf kommt es aber nicht an. Auch wenn man - wie an einer Stelle im Planfeststellungsbeschluss erwähnt und von dem Beklagten im Rahmen der Klageerweiterung vorgetragen - eine Umstufung erst im Rahmen der Planfeststellung des 2. Bauabschnitts (oder danach) unterstellen würde, ergäbe sich keine andere Bewertung. Unabhängig davon, dass der Zeitpunkt der Umstufung nach dem vorstehend Gesagten nicht maßgeblich ist, war ein ununterbrochener Netzzusammenhang durch eine Anbindung der L 419 an die BAB 1 im Rahmen des 2. Bauabschnitts bereits im Zeitpunkt des hier streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses des 1. Bauabschnitts vorgesehen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind bei der Planung einer Bundesfernstraße die Qualifikationsmerkmale des § 1 Abs. 3 FStrG auf das Vorhaben als Ganzes zu beziehen. Die Frage, ob eine Bundesstraße oder eine Bundesautobahn geplant wird, ist nach dem mit der Planung erstrebten Endzustand, nicht nach den Einzelschritten zu seiner Verwirklichung zu beantworten. Denn die rechtliche Qua-

lifikation einer Bundesfernstraße bestimmt Art und Maß ihrer technischen Ausführung und ihre Verkehrsbedeutung und damit auch Art und Maß der tatsächlichen und rechtlichen Betroffenheit der Anlieger.

BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -,
Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 17.

Diese Grundsätze gelten - entgegen der Auffassung des Beklagten - nicht nur bei der Unterscheidung einer Bundesautobahn von einer sonstigen Bundesstraße, sondern grundsätzlich bei der Beurteilung der rechtlichen Qualifikation eines Straßenbauvorhabens - mithin auch bei der hier maßgeblichen Einordnung als Landes- oder Bundesstraße.

So auch BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C
40.80 -, Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris,
Rn. 17 a. E.

Denn auch (oder sogar gerade) die Qualifikation einer Straße als Landesstraße oder als Bundesfernstraße hat Einfluss auf ihre Verkehrsbedeutung und damit das Ausmaß der Betroffenheit der Anlieger. Die Unterteilung eines Vorhabens in mehrere Bauabschnitte darf nicht dazu führen, dass die rechtliche Qualifikation einer Straße isoliert für jeden Bauabschnitt separat zu beurteilen ist. Ansonsten könnte die planende Behörde mit einer Aufspaltung in Bauabschnitte unabhängig vom Charakter der Straße selbst über ihre Kompetenz zur Planung sowie über die aus der Einstufung folgende Straßenbaulast disponieren.

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 8.8.2001 - 8 N 00.690 -
, juris, Rn. 14; zur Wichtigkeit objektiver Maßstäbe
auch: Nds. OVG, Urteil vom 22.2.2012 - 7 LC
83/10 -, juris, Rn. 66.

Zudem wäre damit die Gefahr verbunden, die von der geplanten Straße betroffenen privaten Belange nicht richtig einzuschätzen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -,
Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 17,

wenn erst mit dem letzten Bauabschnitt ein ununterbrochener Netzzusammenhang hergestellt wird und erst in diesem Zeitpunkt die planfestgestellte Straße zu einer Bundesfernstraße würde. Ist der Anschluss einer planfestgestellten Straße an die Autobahn und damit der für die Einstufung einer Bundesfernstraße erforderliche Netzzusammenhang somit bereits im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses geplant, so ist die Straße an dem mit der Planung erstrebten Endzustand zu messen und daher schon bei der Beurteilung des Planfeststellungsbeschlusses als Bundesfernstraße zu qualifizieren.

Nach diesem Maßstab ist eine Bundesfernstraße Gegenstand des streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses. Der erstrebte Endzustand der Gesamtplanung des Vorhabens war somit ausdrücklich bereits im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses darauf ausgerichtet, die an die BAB 46 angebundene L 418, aus westlicher Richtung kommend, weiterzuführen und über eine neue Anschlussstelle an die BAB 1 anzubinden -

„Damit die Strecke ihrer Bedeutung für den überregionalen Verkehr im Großraum Wuppertal gerecht werden kann, ist ein vierstreifiger Ausbau der L 419 mit direktem Anschluss an die BAB 1 geplant. Der autobahnähnliche Straßenzug der L 418/L 419 stellt einen Netzschluss zwischen den Autobahnen BAB 46 und der BAB 1 dar.“ (Planfeststellungsbeschluss, Seite 209 - Hervorhebungen durch den Senat) -

und damit einen ununterbrochenen Netzzusammenhang herzustellen.

d. Unschädlich für die Einstufung als Bundesfernstraße ist auch, soweit der Planfeststellungsbeschluss weitere Planungsziele erwähnt, die eine nur regionale Bedeutung haben:

„Zielsetzung des Vorhabens ist die Verbesserung des Verkehrsflusses von überörtlichen und örtlichen Verkehren, die Schaffung einer attraktiven Anbindung der geplanten Wohn- und Gewerbegebiete, die städtebaulich verträgliche Einbindung in

das Umfeld sowie die Reduzierung von Immissionen in den angrenzenden Wohngebieten.“ (Planfeststellungsbeschluss, Seite 174)

Die nach den vorstehenden Ausführungen im Kern auf den weiträumigen Verkehr ausgelegte Planung („aufgrund der überwiegenden Fernverkehrsrelevanz der L 419“ - Planfeststellungsbeschluss, Seite 209) schließt die Bündelung mit anderen, lokal oder regional ausgerichteten Zielen nicht aus.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.5.2002 - 4 A 28.01 -, BVerwGE 116, 254 = juris, Rn. 24; OVG NRW, Urteil vom 26.8.2009 - 11 D 31/08.AK -, juris, Rn. 52; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.8.1992 - 5 S 2378/91 -, juris, Rn. 36; Sauthoff, Öffentl. Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 197.

2. Eine Zuständigkeit von Straßen.NRW folgt auch nicht aus einer Tätigkeit in Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 90 Abs. 3 GG i. V. m. § 2 Nr. 1 BS-LS-NRW. Nach Art. 90 Abs. 3 GG verwalten die Länder die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes. In Nordrhein-Westfalen übernimmt diese Aufgabe nach § 2 Nr. 1 BS-LS-NRW Straßen.NRW.

Zwar handelt es sich bei der streitgegenständlichen Planung um eine sonstige Bundesstraße des Fernverkehrs und nicht um eine Bundesautobahn, sodass der Beklagte das Planfeststellungsverfahren im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung hätte durchführen können. Bundesautobahnen sind gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 FStrG Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Diese Regelung lässt eine Ermessensentscheidung nicht zu. Sie enthält eine Aufzählung bestimmter Merkmale, deren Vorliegen in einem Akt der Rechtsanwendung festzustellen ist. Schon der Wortlaut des Gesetzes lässt keinen Hinweis auf ein Ermessen der Behörden bei der Einschätzung des Charakters einer Bundesfernstraße erkennen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -,
Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 16.

Nach dieser Maßgabe liegt eine Bundesautobahn nicht vor. Die geplante L 419 soll nach dem streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss jedenfalls nicht so angelegt sein, dass sie für Zu- und Abfahrten mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet wird.

Straßen.NRW hat das Planfeststellungsverfahren für den Beklagten aber nicht in Bundesauftragsverwaltung betrieben. Entscheidend ist nicht, ob der Vorhabenträger auf einer anderen rechtlichen Grundlage hätte handeln können, sondern auf welcher Grundlage und im Rahmen welchen Verfahrens er tatsächlich gehandelt hat.

Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D
33/08.K -, NWVBI 2010, 116 = juris, Rn. 33.

Mit dem Handeln des Beklagten im Wege der Bundesauftragsverwaltung wird nämlich nicht nur eine sachliche Zuständigkeit begründet. Die Wahl der jeweiligen Form der Landesverwaltung hat auch Auswirkungen auf die Finanzierung (Art. 104a Abs. 2 GG) und die Rechtsstellung des Landes. So hat der Bund bei der Bundesauftragsverwaltung intensivere Eingriffsbefugnisse. Es bestehen etwa Weisungsbefugnisse nach Art. 85 Abs. 3 GG. Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung, Art. 85 Abs. 4 GG.

Es ist daher nicht unerheblich, ob der Bund mit der Planung des Vorhabens als Bundesstraße im Rahmen einer Bundesauftragsverwaltung einverstanden war. Denn das Verhalten bei Planungsprozessen ist vom Maß der bestehenden Verantwortlichkeit und der finanziellen Belastungen abhängig.

Vgl. auch Bay. VGH, Urteil vom 23.10.1990 - 8 B
89.2278 -, NVwZ 1991, 590, 591; zur Relevanz
der Mittelbereitstellung vgl. BVerwG, Beschluss
vom 15.1.2008 - 9 B 7.07 -, Buchholz 406.25 § 41
BlmSchG Nr. 48 = juris, Rn. 24.

Vorliegend wurde das streitige Vorhaben von Straßen.NRW für den Beklagten in dessen eigener Zuständigkeit gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StrWG NRW als Landesstraße auf der Grundlage des Landesstraßenrechts mit der Finanzierung durch den Beklagten geplant. Der Planfeststellungsbeschluss vom 29.12.2023 wurde somit ausdrücklich von der Bezirksregierung Düsseldorf auf der Grundlage des § 39 Abs. 1 StrWG NRW erlassen.

3. Unabhängig von einer fehlenden Zuständigkeit des Vorhabenträgers ist der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss formell rechtswidrig, weil damit eine Bundesstraße auf der Grundlage des Landesstraßenrechts geplant wird.

Das Bundesfernstraßengesetz unterwirft nach den vorstehenden Grundsätzen den Bau einer Straße, die nach ihrer bei der Planung vorausgesetzten Verkehrsfunktion die für eine spätere Widmung zur Bundesfernstraße maßgebenden Qualifikationsmerkmale des § 1 Abs. 1 FStrG erfüllen soll, ausschließlich den dafür einschlägigen planungsrechtlichen Vorschriften des Bundesfernstraßenrechts und entzieht sie damit zugleich der landesrechtlichen Planfeststellung.

Vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, juris, Rn. 5, unter Bezugnahme auf das Urteil vom 23.1.1981 - BVerwG 4 C 4.78 -, BVerwGE 61, 295 = juris, Rn. 19 ff., und den Beschluss vom 23.12.1992 - BVerwG 4 B 188.92 -, juris, Rn. 10.

Hinsichtlich der Beurteilung der verfahrensmäßigen Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses kommt es daher darauf an, ob bei der Planung des Vorhabens auch die für das Vorhaben geltenden Verfahrensvorschriften angewendet worden sind. Handelt es sich - wie hier - materiell um eine Bundesfernstraße, so muss auch der Planfeststellungsbeschluss auf der Grundlage des Bundesfernstraßenrechts und unter Anwendung der bundesfernstraßenrechtlichen Verfahrensvorschriften ergehen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.12.1992 - 4 B 188.92 -, Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 20 = juris,

Rn. 10; Urteil vom 3.5.1988 - 4 C 26.84 -, Buchholz 407 § 17 FStrG Nr. 74 = juris, Rn. 10 f.; OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, juris, Rn. 24.

Vorliegend wurden allerdings die für Landesstraßen geltenden Verfahrensvorschriften des StrWG NRW angewendet.

Die Argumentation des Beklagten, diese Rechtsprechung könne wegen der Besonderheiten des Ausbauvorhabens nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, da sich unabhängig von der Klassifizierung als Landesstraße oder Bundesstraße nicht nur in verfahrensrechtlicher Sicht, sondern auch in materiell-rechtlicher Hinsicht keine Unterschiede ergäben, verfährt nicht.

a. Die Verfahren nach Bundes- und Landesstraßenrecht unterscheiden sich inhaltlich bereits in verfahrensrechtlicher Sicht. Denn selbst wenn die einzelnen Verfahrensschritte (insbesondere die gleichmäßige Untergliederung in die Abschnitte der Einleitung des Verfahrens, der Auslegung, Anhörung und Bescheidung) in gleicher Weise geregelt sind, führt dies nicht dazu, dass die Verfahren „inhaltlich übereinstimmen“. Vielmehr kommt es auch innerhalb der einzelnen Verfahrensschritte jeweils darauf an, auf welchen Gegenstand sich das Verfahren bezieht. Wenn also z. B. der Ablauf des Anhörungsverfahrens nach den jeweiligen Verfahrensvorschriften des Bundes- und Landesrechts gleichermaßen geregelt ist, ist es insbesondere für die betroffenen Bürger nicht unwesentlich, ob sie wegen der Planung einer Bundesfernstraße oder einer Landesstraße angehört werden (etwa wegen der nur für Bundesfernstraßen geltenden Verbotszonen hinsichtlich baulicher Anlagen gem. § 9 Abs. 1 FStrG - im Gegensatz zur Regelung des § 25 StrWG NRW).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3.5.1988 - 4 C 26.84 -, Buchholz 407 § 17 FStrG Nr. 74 = juris, Rn. 11; vgl. zum Unterschied von Bundesstraßen und Bundesautobahnen: Urteil vom 11.4.1986 - 4 C 53.82 -, DVBl. 1986, 1007 = juris, Rn. 18; vgl. zum Unterschied bei der Planung einer Bundesstraße und einer Gemeindestraße: OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, juris, Rn. 40.

Für den Unterschied zwischen dem bundes- und dem landesrechtlichen Straßenrecht kann darüber hinaus auf die für die bundesrechtliche Straßenplanung bestehende Erforderlichkeit der Planungsabstimmung zwischen Bund und Ländern nach § 16 FStrG herangezogen werden. Das Verfahren zur Linienabstimmung hinsichtlich der Landesstraßen führen gem. § 37 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW demgegenüber der Landesbetrieb Straßenbau und die Bezirksregierungen durch.

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 23.1.1981 - 4 C 4.78 -, BVerwGE 61, 295 = juris, Rn. 20 unter Bezugnahme auf § 16 FStrG a. F.

b. Es kann dahinstehen, ob in der Abstufungsvereinbarung zwischen dem Beklagten und dem Bund eine dem Verfahren nach § 16 FStrG entsprechende Planungsabstimmung zu sehen ist. Denn es ergeben sich neben den bereits genannten inhaltlichen verfahrensrechtlichen Unterschieden auch in materiell-rechtlicher Hinsicht Unterschiede - je nachdem, ob das Straßenbauvorhaben eine Landesstraße oder eine Bundesfernstraße zum Gegenstand hat. Das hat hier überdies zur Folge, dass der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss nicht nur formell, sondern auch materiell rechtswidrig ist. Dem Planfeststellungsbeschluss fehlt insbesondere die Planrechtfertigung (II.1.). In der Folge ist auch die Abwägung fehlerhaft (II.2.).

II. Der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 29.12.2023 ist auch materiell rechtswidrig.

1. Es fehlt an der Planrechtfertigung. Die Planrechtfertigung ist ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung und eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in Rechte Dritter verbunden ist. Das Erfordernis ist erfüllt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, NVwZ 2010, 1299 = juris, Rn. 5; OVG

NRW, Urteil vom 19.4.2013 - 20 D 84/12.AK -, juris, Rn. 92.

Damit korrespondierend entspricht es der bereits genannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass das Bundesfernstraßengesetz den Bau einer Straße, die nach ihrer bei der Planung vorausgesetzten Verkehrsfunktion die für eine spätere Widmung zur Bundesfernstraße maßgebenden Qualifikationsmerkmale des § 1 Abs. 1 FStrG erfüllen soll, ausschließlich den dafür einschlägigen planungsrechtlichen Vorschriften des Bundesfernstraßenrechts unterwirft und sie damit zugleich der landesrechtlichen Planfeststellung entzieht. Dies gilt auch dann, wenn es sich nicht um ein Neubau-, sondern ein Änderungsvorhaben handelt; denn die dem finalen Charakter von Planung entsprechende Ausrichtung auf die Ziele des jeweiligen Fachplanungsgesetzes ist jeder Ermächtigung zur Planfeststellung eigen. Sie findet deutlichen Ausdruck in dem Erfordernis der Planrechtfertigung, die besagt, dass das Vorhaben gemessen an den jeweiligen Zielvorgaben des Fachplanungsgesetzes vernünftigerweise geboten sein muss.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.7.2010 - 9 B 104.09 -, NVwZ 2010, 1299 = juris, Rn. 5.

Darüber hinaus fehlt einem Vorhaben, dessen Realisierung aus finanziellen Gründen ausgeschlossen ist, die Planrechtfertigung. Dies bedeutet indessen nicht, dass die Art der Finanzierung Regelungsgegenstand des Planfeststellungsbeschlusses ist. Das insoweit zu beachtende Haushaltsrecht bindet die mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie deren Kontrolle befassten Stellen des Staates; es entfaltet aber grundsätzlich keine Außenwirksamkeit zwischen Verwaltung und Bürger, die im Rahmen der den Fachplanungsbehörden überantworteten Planungsaufgaben zu beachten wäre. Die Planfeststellungsbehörden haben lediglich vorausschauend zu beurteilen, ob dem Vorhaben unüberwindliche finanzielle Schranken entgegenstehen. Stehen die notwendigen Mittel schon bereit, so ist diesem Erfordernis Genüge getan, ohne dass fachplanungsrechtlich hinterfragt werden müsste, ob die zugrundeliegenden Finanzierungsentscheidungen haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.1.2008 - 9 B 7.07 -, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 48 = juris, Rn. 24; OVG NRW, Beschluss vom 18.6.2019 - 11 A 1054/14 -, juris, Rn. 23.

Es kann dahinstehen, ob die Planrechtfertigung schon deshalb ausscheidet, weil das Vorhaben auf landesstraßenrechtlicher Grundlage geplant worden ist und daher bisher nicht vorgetragen ist, dass auch die Finanzierung einer Bundesfernstraße gewährleistet ist. Denn der Beklagte hat das Vorhaben hinsichtlich der Erforderlichkeit jedenfalls am falschen Maßstab gemessen. Es ist nämlich nach dem oben Gesagten als Bundesfernstraße zu qualifizieren. Es wäre daher (allein) an den Zielsetzungen des Bundesfernstraßengesetzes zu messen gewesen. Der Beklagte hat als Maßstab indes das Landesstraßenrecht gewählt. Auch nach Auffassung des Beklagten „geht aus dem Planfeststellungsbeschluss an einer Vielzahl von Stellen unmissverständlich hervor, dass das streitgegenständliche Vorhaben als Landesstraße nach dem Landesstraßenrecht zugelassen wird“. In dem Planfeststellungsbeschluss heißt es ausdrücklich:

„Die Feststellung des vom Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Regionalniederlassung Rhein-Berg (Vorhabenträger) aufgestellten Plans erfolgt gemäß §§ 38 ff. StrWG NRW in Verbindung mit §§ 72 ff. VwVfG NRW“
(Planfeststellungsbeschluss, Seite 16 - Hervorhebungen durch den Senat).

Der Beklagte hat daher - auch nach eigenem Vortrag - als fachplanerischen Maßstab - insoweit konsequent - die Zielsetzungen des § 3 Abs. 2 StrWG NRW zu Grunde gelegt und die Planrechtfertigung mit der gesetzlichen Bedarfsfeststellung im Landesstraßenbedarfsplan NRW begründet. Der Planfeststellungsbeschluss nimmt demnach keine hinreichende Prüfung vor, ob die Planungsziele des eigentlich anzuwendenden Bundesfernstraßenrechts erfüllt sind.

Es ist auch nicht unerheblich, an welchen Zielvorgaben das Vorhaben gemessen worden ist. Denn die Zielvorgaben des Bundesfernstraßenrechts und des Landesstraßenrechts weichen voneinander ab. Bundesfernstraßen sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen

Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG). Maßgebliches Ziel des Bundesfernstraßenrechts ist daher die Durch- bzw. Ableitung des weiträumigen Verkehrs.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26.8.2009 - 11 D 31/08.AK -, juris, Rn. 56.

Landesstraßen sind demgegenüber Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung, die den durchgehenden Verkehrsverbindungen dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 3 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW). Die Verkehrsfunktion ist somit auf den Verkehr innerhalb eines Landes bezogen.

Vgl. Sauthoff, Öffentl. Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 214.

Eine Planrechtfertigung folgt auch nicht aus dem Umstand, dass der Planfeststellungsbeschluss „im Übrigen das Vorhaben auch nach den bundesrechtlichen Vorgaben des FStrG“ als geboten ansieht. Eine Wahlfeststellung dergestalt, dass offen gelassen wird, ob es sich bei dem geplanten Straßenbauvorhaben um eine Landes- oder eine Bundesfernstraße handelt und welche Bestimmungen die Behörde letztlich zur Grundlage ihrer Entscheidung gemacht hat, ist jedenfalls bei der materiell-rechtlichen Beurteilung der Rechtslage im Rahmen der Planrechtfertigung nicht zulässig.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3.5.1988 - 4 C 26.84 -, Buchholz 407 § 17 FStrG Nr. 74 = juris, Rn. 11.

Der Beklagte konnte sich demnach nicht alternativ auf verschiedene Rechtsgrundlagen stützen. Diese Frage kann aber auch dahinstehen, da selbst nach Ansicht des Beklagten der Exkurs hinsichtlich der bundesfernstraßenrechtlichen Bestimmungen „erkennbar nur ergänzend“ und lediglich „im Zusammenhang mit dem geplanten 2. Bauabschnitt, im Zuge dessen die Aufstufung der L 419 zu einer Bundesstraße bzw. eine diese bedingende Änderung der ihr zugedachten Verkehrsbedeutung angestrebt wird“, erfolgt ist. Die - ohnehin nur rudimentären - Ausführungen dienen selbst nach dem Vortrag des Beklagten nicht der Begründung der

Planrechtfertigung des 1. Bauabschnitts, sondern allein der Begründung des für die Abschnittsbildung erforderlichen vorläufigen positiven Gesamturteils.

Eine Planrechtfertigung für den hier streitgegenständlichen 1. Bauabschnitt kann daraus demzufolge nicht abgeleitet werden. Hinzu kommt, dass das Vorhaben bislang keine Aufnahme in den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen gefunden hat, da nach der Abstufungsvereinbarung auch aus Sicht des Bundes offenbar eine Planung auf der Grundlage des Landesstraßenrechts erfolgen sollte.

2. Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss wird ferner dem Anspruch der Kläger auf eine Entscheidung in fehlerfreier Abwägung nicht gerecht. Bei der Planfeststellung einer Bundesfernstraße sind gem. § 17 Abs. 1 Satz 6 FStrG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Das Abwägungsgebot verlangt, dass - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass - 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. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 15.12.2016 - 4 A 4.15 -, BVerwGE 157, 73 = juris, Rn. 23, und vom 14.2.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 = juris, Rn. 37.

Vor diesem Hintergrund ist das Abwägungsgebot verletzt. Denn in die Abwägung wurden nicht alle Belange eingestellt, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen. Der Beklagte hat wegen der fehlerhaften Einstufung des Vorhabens als Landesstraße nicht berücksichtigt, dass die Kläger durch den Bau einer Bundesfernstraße zumindest in rechtlicher Hinsicht stärker belastet würden als

durch den Bau einer Landesstraße (vgl. § 9 FStrG), sodass die Abwägung dadurch auf einer Fehleinschätzung der privaten Belange der Kläger beruht.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -, Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 18; OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, juris, Rn. 58; Bay. VGH, Urteil vom 23.10.1990 - 8 B 89.2278 -, NVwZ 1991, 590.

3. Es kann daher dahinstehen, ob der Planfeststellungsbeschluss weitere materiell-rechtliche Mängel aufweist, insbesondere, ob sich die Einstufung des streitigen Straßenbauvorhabens als Bundesstraße auf die Abschnittsbildung - die auf einem landesstraßenrechtlichen 1. Bauabschnitt und einem bundesstraßenrechtlichen 2. Bauabschnitt beruht - und damit zusammenhängend den - nur den 1. Bauabschnitt umfassenden - Untersuchungsraum der Variantenermittlung auswirkt.

III. Die festgestellten Rechtsverstöße sind für den Eingriff in das Eigentum der Kläger kausal. Denn sie betreffen die Gesamtplanung. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine rechtmäßige Planung im Bereich der Grundstücke der Kläger anders ausfallen wird. Es ist danach jedenfalls möglich, dass die fehlerfreie Beachtung der Verfahrensvorschriften im Bereich der klägerischen Grundstücke zu einer Veränderung der Planung führt.

Vgl. zu den Auswirkungen fehlender Zuständigkeit
Nds. OVG, Beschluss vom 21.12.2016 - 7 LB 70/14 -, juris, Rn. 78 ff.

Dies gilt auch für die fehlende Planrechtfertigung. Als durch die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses Betroffene können die Kläger auch das Fehlen der Planrechtfertigung berechtigter Weise geltend machen.

Vgl. hierzu OVG Rh.-Pf., Urteil vom 12.5.2005 - 1 C 11472/04 -, juris, Rn. 19.

Auch die Abwägungsmängel sind erheblich. Nach § 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG NRW sind Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen

und privaten Belange nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Die Abwägungsmängel sind hier offensichtlich, weil sie sich den Planunterlagen entnehmen lassen. Ihnen kann auch ein Einfluss auf das Abwägungsergebnis nicht abgesprochen werden. Denn es lässt sich nach den Umständen des Falles nicht ausschließen, dass bei Zugrundelegung der für die Maßnahme geltenden bundesstraßenrechtlichen Regelungen eine andere konzeptionelle Entscheidung getroffen worden wäre.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 2.9.2009 - 11 D 33/08.AK -, juris, Rn. 59.

IV. Der Mangel hinsichtlich der mit der Einstufung des streitigen Vorhabens als Landesstraße verbundenen Anwendung der falschen Rechtsgrundlage und Verfahrensvorschriften zieht als Rechtsfolge die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nach sich. Die Aufhebung ist auch nicht durch besondere Vorschriften oder allgemeine Rechtsgrundsätze ausgeschlossen.

§ 46 VwVfG NRW steht dem im vorliegenden Fall nicht entgegen. Dies beruht schon darauf, dass die Planfeststellung auf Grundlage des Landesstraßenrechts nach den vorstehenden Ausführungen nicht lediglich unter Verstoß gegen Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit erfolgte.

Auch sind die Voraussetzungen von § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG NRW nicht erfüllt. Danach führt eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Im ergänzenden Verfahren nicht behoben werden können hingegen Mängel, die von solcher Art und Schwere sind, dass sie die Planung als Ganzes von vornherein - wie das nach dem Vorstehenden hier der Fall ist - in Frage stellen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10.2.2016 - 9 A 1.15 -, BVerwGE 154, 153 = juris, Rn. 32, und vom 19.2.2015 - 7 C 11.12 -, BVerwGE 151, 213 = juris, Rn. 46.

In der falschen Klassifizierung einer geplanten Straße in eine Straßengruppe liegt ein so grundlegender Planungsfehler, dass dieser nicht in einem nur ergänzenden Verfahren unter Anwendung des § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG NRW behoben werden kann.

Vgl. zur Rechtsfolge der Planaufhebung bei einer Planung durch eine nicht zuständige Behörde: BVerwG, Urteil vom 11.11.1983 - 4 C 40.80 -, Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 5 = juris, Rn. 18 f.; Nds. OVG, Beschluss vom 21.12.2016 - 7 LB 70/14 -, juris, Rn. 82 ff.; Urteil vom 22.2.2012 - 7 LC 83/10 -, juris, Rn. 91.