

Az.: 3 A 150/15
2 K 554/11

Beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Gemeinde Mildenau
vertreten durch den Bürgermeister
Dorfstraße 95, 09456 Mildenau

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Landesamt für Straßenbau und Verkehr
vertreten durch den Präsidenten
Stauffenbergallee 24, 01099 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

beigeladen:
Landkreis Erzgebirgskreis
vertreten durch den Landrat
Paulus-Jenisius-Straße 24, 09456 Annaberg-Buchholz

wegen

Abstufung der Kreisstraßen K 7103/K 8103 (alt) und K 7107 (alt)
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergericht Kober und den Richter am Obergericht Groschupp aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 17. März 2016

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 16. Juli 2014 – 2 K 554/11 – wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen vier Allgemeinverfügungen vom 2. Dezember 2010, mit denen die auf dem Gebiet der Klägerin liegenden Teilabschnitte der bisherigen Kreisstraßen K 7107, K 7103 und K 8103 zu Gemeindestraßen abgestuft werden.
- 2 Die von der Abstufung betroffene ehemalige Kreisstraße K 7103 und K 8103 (Arnsfelder Straße) biegt in dem Gemeindegebiet der Klägerin bei dem Ortsteil Arnsfeld von der Staatsstraße S 218 in Richtung Norden nach rechts ab und mündet in dem Ortsteil Niederschmiedeberg, der zu der Nachbargemeinde Großrückerswalde gehört, in die Kreisstraße K 8115 ein. Die von der Abstufung betroffene Kreisstraße K 7107 (Mildenauer Straße/Bergstraße) schließt sich an die aus dem Hauptort der Klägerin kommende Kreisstraße K 7130 an und endet an der Grenze zur der Gemeinde Großrückerswalde. Die Länge der von der Abstufung betroffenen ehemaligen Kreisstraße K 7103 und K 8103 beträgt insgesamt 0,914 km, die der ehemaligen Kreisstraße 7107 1,27 km. Durch das Gemeindegebiet und an dessen Rand verlaufen jeweils in nordsüdlicher Richtung die Staatsstraßen S 262, S 218 und S 221 sowie die Kreisstraßen K

7112, K 7130 sowie K 8115. In nord-südlicher Richtung verlaufen westlich vom Gemeindegebiet der Klägerin zudem die Bundesstraßen B 95 sowie B 101, die die Orte Marienberg, Wolkenstein, Annaberg-Buchholz sowie Bärenstein verbinden. Der Beigeladene hat für sein Gebiet im März 2011 den Entwurf einer Kreisstraßenkonzeption erarbeitet, die der Straßenbauverwaltung des Landkreises mittels der damit einhergegangenen Zustandserfassung und -bewertung dazu dienen soll, die sich daraus ergebenden Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich der Kreisstraßen für die kommenden zehn bis fünfzehn Jahre festzulegen. Die Arbeiten für die Fortschreibung der Konzeption sind derzeit ausgeschrieben worden.

- 3 Nach dem Umstufungskonzept des Beklagten, das zum 1. Januar 2011 wirksam wurde, wurde die aus den bisherigen Staatsstraßen S 119 und S 221 hergestellte Nord-Süd-Verbindung zwischen Wolkenstein und Steinbach im Wesentlichen zur Kreisstraße K 8115 umgestuft. Mit Verfügungen vom 2. Dezember 2010, die jeweils zum 1. Januar 2011 wirksam werden sollten, wurden folgende Kreisstraßen auf dem Gebiet der Klägerin zur Gemeindeverbindungs- oder Ortsstraßen abgestuft: die Kreisstraße K 7103 von dem Anfangspunkt NK 5444 019 Station 0,000 bis NK 5444 022 Station 0,000, die Kreisstraße K 8103 von den Anfangspunkten NK 5444 022 Station 0,000 bis NK 5444 022 Station 0,100 sowie NK 5444 022 Station 0,810 bis NK 5444 022 Station 1,128 sowie die Kreisstraße 7107 vom Anfangspunkt NK 5344 004 Station 0,000 bis NK 5344 005 Station 0,000. Die Verfügungen wurden der Klägerin mit Übersendescreiben vom 2. Dezember 2010 zugestellt. Eine öffentliche Bekanntgabe der Umstufungsverfügungen hat bislang nicht stattgefunden.
- 4 Die Umstufungsverfügungen wurden wie folgt begründet: Die ehemalige Kreisstraße K 7103 und K 8103 habe keine Bedeutung für den überörtlichen Verkehr, sondern diene nur dem örtlichen und nachbarlichen Verkehr der Gemeinden Mildenau und Großrückerswalde. Auch die ehemalige Kreisstraße K 7107 und K 8107 habe keine Bedeutung für den überörtlichen Verkehr, sondern diene nur dem örtlichen und nachbarlichen Verkehr der Gemeinden Mildenau und Großrückerswalde sowie der Erschließung der anliegenden Bebauung. In dem Übersendescreiben wurde ergänzend darauf hingewiesen, dass mit der ehemaligen Kreisstraße K 7103 und K 8103 lediglich der unentbehrliche Anschluss des Ortsteils Niederschmiedeberg der Gemeinde Großrückerswalde an das weiterführende Straßennetz gewährleistet sei. Die ehemalige

Kreisstraße K 7107 und K 8107 diene dem örtlichen Verkehr der Gemeinden Mildenau und Großrückerswalde, in der Ortslage Mildenau auch der Erschließung der anliegenden Bebauung. Für den überörtlichen Verkehr stünden die deutlich besser ausgebauten Verbindungen über die Staatsstraße S 262, die Bundesstraße B 101 und die verbleibende Kreisstraße 7107 zur Verfügung. Die ehemalige Kreisstraße sei in der Ortslage streckenweise baulich auch nicht geeignet, überörtlichen Verkehr aufzunehmen, da die Fahrbahn teilweise deutlich unter vier Meter breit und durch eine Entwässerungsrinne längsgeteilt sei. Soweit einzelne Verkehrsteilnehmer tatsächlich die abgestuften Straßenabschnitte für überörtliche Verkehrszwecke nutzen, handle es sich um Schleichverkehr, der auf die grundsätzliche Verkehrsbedeutung der Straßen keinen Einfluss habe.

- 5 Die Klägerin legte gegen die Verfügungen am 30. Dezember 2010 jeweils Widerspruch ein. Diesen begründete sie wie folgt: Die Voraussetzungen für eine Umstufung nach § 7 Abs. 2 SächsStrG lägen für die betroffenen Straßenabschnitte nicht vor. Die Arnsfelder Straße hätte in mehrfacher Hinsicht eine überörtliche Verkehrsbedeutung. Sie diene dem überörtlichen Verkehrsweg Jöhstadt-Grumbach-Großrückerswalde und weiterführend Pockau sowie Lengefeld. Sie diene darüber hinaus dem beruflich veranlassten Verkehr zwischen Annaberg-Buchholz und Niederschmiedeberg, wo sich die Firma P..... befinde. Diese Firma gehöre der metallbearbeitenden Industrie an und beschäftige ca. 250 Mitarbeiter. Diese pendelten zum ganz überwiegenden Teil jeden Werktag von Annaberg-Buchholz und den Ortschaften um Annaberg-Buchholz nach Niederschmiedeberg und wieder zurück. Dies beruhe auf dem Umstand, dass die Firma vormals in Ehrenfriedersdorf nördlich von Annaberg-Buchholz niedergelassen gewesen sei, ihren Sitz aber nunmehr nach Niederschmiedeberg verlegt habe. Zudem habe die Landesdirektion Chemnitz in anderem Zusammenhang Abstufungsanträge im Hinblick auf die Gemeindestraße „Hirschleithe“ stets mit der Begründung abgelehnt, dass diese Straße lediglich dem örtlichen Verkehr diene und überörtliche Verkehrsströme über die Staatsstraße S 218 und die Arnsfelder Straße verkehren würden. Die Landesdirektion Chemnitz setze sich mit ihrer Argumentation nunmehr in Widerspruch zu den bisherigen eigenen Einschätzungen. Die Mildenauer Straße/Bergstraße hätte ebenfalls in mehrfacher Hinsicht eine überörtliche Verkehrsbedeutung. Sie diene zum einen der überörtlichen Verkehrsverbindung Jöhstadt-Grumbach-Neugrumbach-Mildenau-Wolkenstein-Zschopau-Chemnitz. Die Mildenauer Straße stelle die unmit-

telbar anschließende Verlängerung der durch Mildenaue führenden Dorfstraße (Kreisstraße K 7130) dar. Für die hier verkehrenden Fahrzeuge habe es keinen Sinn, die deutlich längeren Verbindungen über die parallel geführte Staatsstraße S 262 und die Bundesstraße B 101 zu nutzen. Darüber hinaus diene die Mildenaue Straße der überörtlichen Verkehrsverbindung zwischen Streckewalde und Annaberg-Buchholz. Diese Stadt stelle als Mittelzentrum einen gewichtigen Anlaufpunkt für die Einwohner der zu Großrückerswalde zählenden Ortschaft Streckewalde dar. Auch der Ausbauzustand könne die überörtliche Verkehrsbedeutung nicht verhindern, da es sonst der zuständige Straßenbaulastträger durch bewusste Vernachlässigung seiner Pflichten in der Hand habe, die tatsächliche Verkehrsbedeutung der Straßen zu beeinflussen. Die Einschätzung der Landesdirektion Chemnitz trafe auch in tatsächlicher Hinsicht nicht zu.

- 6 Die Widersprüche wurden vom Beklagten mit Widerspruchsbescheid vom 19. April 2011 zurückgewiesen. Zur Begründung führte der Beklagte an, dass für den überörtlichen Verkehr mehrere Staats- sowie Kreisstraßen zur Verfügung stünden. Der Beigeladene als Baulastträger könne im Rahmen seiner Planungshoheit eine Auswahl treffen, welchen Straßenzug er für den überörtlichen Verkehr zu dienen bestimme. Für die herabgestuften Kreisstraßen liege eine solche derartige Zweckbestimmung nicht vor. Dass für derartige Zwecke eine enge Ortslage wie die des Ortsteils Streckewalde gemieden werde, sei nachvollziehbar. Zudem sei die Verkehrsbelegung gemäß der Verkehrszählung des Erzgebirgskreises im Zeitraum 12. bis 18. März 2010 mit einem durchschnittlichen Verkehr von 321 Fahrzeugen pro Tag auf der Arnsfelder Straße äußerst gering. Daher sei nicht davon auszugehen, dass auf den genannten Straßenabschnitten überörtlicher Verkehr in nennenswertem Umfang statfinde. Auch im Einzelfall statfindender Verkehr aus Richtung Annaberg-Buchholz in den Großrückerswalder Ortsteil Niederschmiedeberg zur Firma P..... ändere daran nichts. Das ehemalige Regierungspräsidium Chemnitz habe in den angeführten Schreiben lediglich dargestellt, welche Straßen für den überörtlichen Verkehr in diesem Bereich vorhanden seien. Im Hinblick auf die Abstufung der ehemaligen Kreisstraße K 7107 und K 8107 gäbe es mehrere Straßenzüge, die zwar längere, aber zum Teil verkehrsgünstigere Alternativen darstellten. Die ehemalige Kreisstraße sei in der Ortslage Streckewalde aufgrund ihrer Breite und Gestaltung baulich nicht geeignet, überörtlichen Verkehr in nennenswertem Umfang aufzunehmen. Der bauliche Zustand sei nicht vernachlässigt worden.

- 7 Mit ihrer am 30. Mai 2011 erhobenen Klage hat die Klägerin ihr bisheriges Vorbringen vertieft. Zur Begründung der Verkehrsbedeutung der Arnfelder Straße hat sie den die Firma P..... betreffenden Quellverkehr näher dargestellt. Es grenze an Willkür - so die Klägerin - wenn die zuständige Behörde in einem Umstufungsverfahren die begehrte Abstufung verneine, die in Bezug genommene Kreisstraße aber drei Jahre später mit einer gegengesetzten Begründung abstufen wolle. Schließlich sei die Anzahl der Verkehrsteilnehmer unerheblich, da die Straße im ländlichen Raum liege. Im Hinblick auf den Begriff des unentbehrlichen Anschlusses gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 3. Alt. SächsStrG sei die Auffassung des Beklagten unzutreffend, wonach sich dieser Begriff nicht auf mehrere Anschlüsse eines Ortsteils, sondern auf die Gesamtheit der Hauptanschlüsse aller räumlich getrennten Ortsteile beziehe. Die Mildenaue Straße/Bergstraße bilde einen unentbehrlichen Abschluss an überörtliche Verkehrswege, da der räumlich getrennte Ortsteil Streckewalde nördlich an die Kreisstraße K 8115 und südlich an die Kreisstraße K 7130 angebunden sein müsse. Die südliche Anbindung sei erforderlich, um nach Annaberg-Buchholz zu gelangen. Der Schwerpunkt des Ortsteils befinde sich in seiner räumlich abgetrennten Form in einiger Entfernung von der Kreisstraße; die Bebauung in der Nähe der Kreisstraße stelle eine Splitterbebauung dar. Auch befände sich zwischen der Bebauung und dem Anschluss an die Kreisstraße ein Gewässer, das den Ortsteil von der Kreisstraße abgrenze, so dass durch diese die Anschlussfunktion nicht erfüllt werde. Zudem diene sie dem überörtlichen Verkehr, da es für die Verkehrsteilnehmer keinen Sinn habe, die deutlich längeren alternativen Verbindungen zu nutzen. Die möglichen Alternativrouten seien nicht nur erheblich länger, sondern beinhalteten auch zahlreiche und zum Teil sehr steile Kurven, die ganz erhebliche Zeitverzögerungen nach sich zögen. Im Hinblick auf den Zustand der Straße sei darauf hinzuweisen, dass eine Vielzahl von Ausweichstellen existierte. Schließlich komme es auf den beschriebenen Zustand nicht an, weil sich der überörtliche Verkehr innerhalb des Landkreises von dem überwiegend nachbarlichen Verkehr nicht wesentlich unterscheide. Auch seien die bei Inkrafttreten des Sächsischen Straßengesetzes vorhandenen Landstraßen erster und zweiter Ordnung gemäß § 53 Abs. 2 SächsStrG eingruppiert worden. Sei die ursprüngliche Einstufung, gemessen an der objektiven Verkehrsbedeutung der Straße, fehlerhaft gewesen, hätte dies nach der 2003 aufgehobenen Übergangsbestimmung in § 56 SächsStrG nur bis zum 31. Dezember 1993 korrigiert werden können. Bei dieser Frist handle es sich um eine materielle Ausschlussfrist, die unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung bis heute beachtlich

sei. Da sich die Verkehrsbedeutung der in Streit stehenden Straßen nicht geändert habe, sei eine berichtigende Umstufung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsStrG gesetzlich ausgeschlossen, jedenfalls missbräuchlich.

8 Die Klägerin hat beantragt,

die vier Umstufungsbescheide der Landesdirektion Chemnitz jeweils vom 2. Dezember 2010 und den dazu ergangenen Widerspruchsbescheid aufzuheben.

9 Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

10 Zur Begründung seines Antrags hat er sein bisheriges Vorbringen vertieft. Die Kreisstraßenkonzeption des Beigeladenen diene nur dazu, Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich der Kreisstraßen für die kommenden zehn bis fünfzehn Jahre festzulegen. Konzeptionell könne somit allenfalls auf die Kreisstraßenkonzeption des ehemaligen Landkreises Annaberg aus dem Jahr 2006 zurückgegriffen werden. Hinsichtlich der ehemaligen Kreisstraße K 7107 werde dort ausgeführt, dass der streitgegenständliche Abschnitt in das übrige Kreisstraßennetz eingeordnet werde. Zudem werde empfohlen, den Abschnitt abzustufen. Auch die ehemalige Kreisstraße K 7103 werde in das übrige Netz eingeordnet und ihre geringe Bedeutung festgestellt. Die Bedeutung als Kreisstraße sei in diesem Fall offenbar ausschließlich in ihrer damals kreisüberschreitenden Funktion gesehen worden. Diese Funktion sei jedoch durch den Zusammenschluss der damals aneinander angrenzenden ehemaligen Landkreise Annaberg und Mittlerer Erzgebirgskreis mit weiteren Landkreisen zum Erzgebirgskreis im Jahr 2008 entfallen. Der Erzgebirgskreis habe in seinem Schreiben vom 5. Dezember 2009 an das Straßenbauamt Plauen auf einen Beschluss des Kreistags des ehemaligen Mittleren Erzgebirgskreises aus dem Jahr 1998 hingewiesen, der die Abstufung der ehemaligen Kreisstraße K 8103 befürworte. Zusammenfassend läge damit keine Zweckbestimmung der in Streit stehenden Straßen für den überörtlichen Verkehr vor. Bei dem Ziel- und Quellverkehr auf der ehemaligen Kreisstraße K 7103 und K 8103 handele es sich um örtlichen Verkehr. Andernfalls müsste jede Straße, über die gewerbliche Unternehmen erreicht werden könnten, als Kreisstraße eingestuft werden. Das von der Klägerin angeführte Urteil des Sächsischen Obergerichts vom

23. August 2006 (- 5 B 709/05 -, juris) sei auf diesen Fall nicht anwendbar. Zudem hat er Auszüge aus einer Videobefahrung an den beiden in Streit stehenden Straßen vorgelegt.

- 11 Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt, in seiner Stellungnahme aber darauf hingewiesen, dass der in § 3 Abs. 1 SächsStrG verwendete Begriff „zu dienen bestimmt“ Ausdruck einer Konzeption des zuständigen Baulastträgers über die Gestaltung des ihm anvertrauten Netzes sei. Hierzu könnten Erklärungen oder auch konkludente Handlungen sowie vom Straßenbaulastträger erarbeitete Abstufungskonzepte herangezogen werden. Er befände sich derzeit bei der Erarbeitung einer Kreisstraßenkonzeption. Im Ergebnis hätten weder die Altlandkreise noch er eine Zweckbestimmung für den überregionalen Verkehr auf den in Streit stehenden Kreisstraßen gesehen.
- 12 Das Verwaltungsgericht Chemnitz hat die Klage mit Urteil vom 16. Juli 2014 (- 2 K 554/11 -) abgewiesen. Zur Begründung hat es angeführt, dass die Umstufungsverfügungen rechtlich existierten. Sie seien der Klägerin am 7. Dezember 2010 individuell bekanntgemacht und ihr gegenüber mithin wirksam geworden. Dass die Umstufungsverfügungen nicht gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG öffentlich bekannt gemacht seien, ändere daran nichts. Die Umstufungsverfügungen seien gemäß § 7 Abs. 4 SächsStrG zum Ende des Haushaltsjahres ausgesprochen und weit vorher angekündigt worden. Die Verfügungen seien auch materiell rechtmäßig, da die ehemaligen Kreisstraßen die Kriterien, die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG für eine Kreisstraße gälten, nicht erfüllten. Daher seien die Voraussetzungen für eine Umstufung gemäß § 7 Abs. 2 SächsStrG gegeben. Die hiernach für Kreisstraßen maßgebliche Anschluss- oder Durchgangsfunktion komme den in Streit stehenden Straßen nicht zu. Vielmehr handle es sich bei den Straßen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 SächsStrG um Gemeindestraßen. Die ehemalige Kreisstraße K 7107 und K 8107 habe keine Anschlussfunktion. Soweit die Klägerin hierfür anführe, die Straße sei für den Anschluss des ihr benachbarten Ortsteils Streckewalde an überörtliche Verkehrswege erforderlich, mache sie keine eigene Rechtsposition geltend. Darüber hinaus werde auf die Ausführungen im parallel ergangenen Urteil im Verfahren 2 K 553/11 verwiesen. Hier sei ausgeführt, dass die Anbindung von Streckewalde an das überörtliche Straßennetz durch die Streckewalde durchquerende Kreisstraße K 8115 gewährleistet sei. Diese Anbindung habe zugleich innerörtliche Erschließungsfunktion. Das ehemalige Regierungspräsidium Chemnitz

habe nämlich mit Verfügung vom 11. September 1996 gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG den betreffenden Abschnitt der ehemaligen Staatsstraße S 220 als Ortsdurchfahrt festgesetzt und zugleich bestimmt, dass die Ortsdurchfahrt aus einem Erschließungsbereich bestehe. Diese Festsetzung sei ein Verwaltungsakt mit konstitutiver Wirkung und habe für das vorliegende Verfahren Tatbestandswirkung. Selbst wenn allein auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen sei, ergäbe sich nichts anderes. Denn es handle sich gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG bei Streckewalde um eine geschlossene Ortslage in diesem Sinn. Die zur Verfügung stehenden Lichtbilder ließen bei der gebotenen weiträumigen Betrachtung einen Bebauungszusammenhang erkennen. Zudem sei eine Anschlussverbindung zum überörtlichen Straßennetz ausreichend. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 3. Alt. SächsStrG werde regelmäßig nur eine Straßenverbindung mit dem überörtlichen Straßennetz für erforderlich angesehen. Die Auffassung der Klägerin, die hierfür auf die amtliche Begründung verweise, wo das Substantiv „Hauptanschluss“ in der Mehrzahl gebraucht werde, beruhe ersichtlich auf einem Missverständnis. Vorliegend stelle die Kreisstraße K 8115 die Verbindungen her, die für die Bewohner von Streckewalde von vordringlicher Bedeutung seien. Die Straße habe auch keine Durchgangsfunktion. Zur Aufnahme des weiträumigen Verkehrs seien die in unmittelbarer räumlicher Nähe verlaufenden Bundes- oder Staatsstraßen bestimmt, die den gesamten von der Klägerin beschriebenen Verkehrsraum für den weiträumigen Verkehr über die Kreisgrenzen hinaus erschlossen. Die überwiegende Verkehrsbedeutung der in Streit stehenden Straße liege vielmehr darin, dass sie Streckewalde mit der Nachbargemeinde Mildenau im Süden oder, soweit sie den Ortskern von Streckewalde durchquere, die darin anliegende Bebauung sowie die anknüpfenden Ortsstraßen miteinander verbinde. Die überwiegende Verkehrsbedeutung der ehemaligen Kreisstraße K 7103 und K 8103 liege darin, dass sie den Verkehr in der Ortslage Niederschmiedeberg sowie den Verkehr zwischen Niederschmiedeberg und Arnsfeld vermittele. Ziel- und Quellverkehr zur Firma P..... in Niederschmiedeberg hätten keinen überörtlichen Charakter. Darüber hinaus könnte der Verkehr von und zur Firma P..... überregionale Straßen nutzen. Die Entscheidung der Beklagten beruhe auch nicht auf willkürlichen Erwägungen. Das ehemalige Regierungspräsidium Chemnitz sei für die damals beantragte Entscheidung über die Aufstufung der „Hirschleithe“ zur Staatsstraße sachlich nicht zuständig gewesen. Auch sei lediglich das bestehende Straßennetz beschrieben worden. Die Umstufung sei auch bei einer Straße möglich, die nach der Übergangsbestimmung des § 53 Abs. 2 SächsStrG neu eingeteilt worden sei.

Habe die oberste Straßenbaubehörde von der ihr eingeräumten Möglichkeit der in verfahrensrechtlicher Hinsicht erleichterten Umstufung nach § 56 SächsStrG a. F. keinen Gebrauch gemacht, entbinde diese Tatsache bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen nicht von der Pflicht zur Umstufung der Straße mit dem Ziel der Herbeiführung ihrer gemäß § 3 Abs. 1 SächsStrG zutreffenden Eingruppierung. Die Durchsetzung objektiven Rechts könne niemals rechtsmissbräuchlich sein.

- 13 Mit der mit Beschluss des Senats vom 18. März 2015 - 3 A 440/14 - zugelassenen Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Zur Begründung ihrer Berufung vertieft sie das bisherige Vorbringen. Sie trägt hierzu ergänzend vor, dass die gesetzlich vorgenommene Einteilung nach § 53 Abs. 2 und 3 SächsStrG eine im Grundsatz auf Dauer angelegte gesetzgeberische Entscheidung beinhalte. Diese gesetzliche Einteilung habe gemäß § 56 SächsStrG a. F. nur bis zum 31. Dezember 1993 korrigiert werden dürfen. Dies ergebe sich aus dem Gesetzentwurf der Sächsischen Staatsregierung, wonach § 53 Abs. 4 bis 6 SächsStrG vorläufigen Charakter hätten, für die vorangehenden Absätze 2 und 3 der Gesetzentwurf aber keinen derartigen Hinweis enthalte. Die vom Verwaltungsgericht Chemnitz vertretene Auffassung hätte zur Folge, dass die zuständigen Behörden die Einstufung aller Staats- und Kreisstraßen unmittelbar nach Inkrafttreten des Sächsischen Straßengesetzes hätten überprüfen und eine an § 3 SächsStrG orientierte Neueinteilung vornehmen müssen. Eine solche unpraktikable und mit den beschränkten Ressourcen der Behörde nicht zu vereinbarende Überleitungsvorschrift habe nicht geschaffen werden sollen. Auch der Wortlaut von § 56 SächsStrG a. F. spreche für das vorgefundene Auslegungsergebnis. Zudem sei durch diese Vorschrift eine „erleichterte Umstufung“ nicht ermöglicht worden. Auch die Folgen einer lediglich vorläufigen Einteilung sprächen gegen das vom Verwaltungsgericht gefundene Auslegungsergebnis. Daher sei eine Umstufung nur dann möglich, wenn sich die Verkehrsbedeutung im Vergleich zur Ausgangssituation, die zum Zeitpunkt der gesetzlichen Einstufung vorgelegen habe, entscheidend verändert habe (§ 7 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG) oder die Umstufung aufgrund überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls nach § 7 Abs. 2 Satz 2 2. Alt. SächsStrG erforderlich werde. Jedenfalls sei die Befugnis zur Umstufung verwirkt oder es läge eine unzulässige Rechtsausübung vor. Der Umfang der von der Klägerin verwalteten Straßen würde sich um etwa acht Prozent erhöhen; hierauf sei sie nicht eingerichtet. Sie verfüge über keinen eigenen Bauhof. Sie müsste die mit der Straßenbaulast in Zusammenhang stehenden

Leistungen daher vollständig ausschreiben. Hierzu sei sie finanziell nicht in der Lage. Unter Berücksichtigung der Gesamtumstände habe die Klägerin nach mehr als 15 Jahren nach Ablauf dieser Frist darauf vertrauen dürfen, dass die gesetzliche Einteilung der Straßen vom Beklagten nicht mehr angezweifelt werde. Ein solcher Vertrauensschutz sei auch bei gebundenen Entscheidungen möglich. Auch seien hier keine wichtigen Gemeinschaftsgüter oder unverzichtbaren Rechte tangiert. Zudem handle es sich um eine unzulässige Rechtsausübung, weil sich die Umstufung an der hier durch § 7 Abs. 2 SächsStrG verdrängten Rücknahmebefugnis an § 48 VwVfG und der hierin geregelten Jahresfrist orientieren müsse. Daher sei eine zeitlich unbegrenzte Korrekturmöglichkeit unzumutbar, da sie die Planbarkeit kommunaler Haushalte massiv erschwere. Zudem habe im Hinblick auf die Arnsfelder Straße das ehemalige Regierungspräsidium Chemnitz willkürlich gehandelt. Das ehemalige Regierungspräsidium Chemnitz sei zwar nicht für die damals beantragte Aufstufung, wohl aber für die nunmehr in Rede stehende Abstufung der Arnsfelder Straße zur Gemeindestraße zuständig gewesen. Die Klägerin habe angesichts der Äußerung der Sachbearbeiterin davon ausgehen müssen, die Arnsfelder Straße werde nicht zur Gemeindestraße umgestuft, solange keine wesentlichen Änderungen eintreten. Die Mildenauer Straße/Bergstraße weise im Zusammenspiel mit den parallel verlaufenden Kreis- und Staatsstraßen eine wichtige Verbindungs- und Anschlussfunktion für das Gebiet der Gemeinde Jöhstadt auf. Die vom Verwaltungsgericht angeführten Alternativrouten könnten diese Verbindungsfunktion nicht übernehmen. Sie verliefen abschnittsweise in Serpentin und stellten unabhängig davon, dass die Fahrstrecken über diese Routen deutlich länger seien, auch aufgrund der topografischen Besonderheiten erhebliche Umwege dar. Daher würden die aus dem Ortsteil Geyersdorf kommenden Fahrzeuge diese Straße benutzen, um nach Wolkenstein und weiterführend nach Zschopau und Chemnitz zu gelangen. Nach der Verkehrsmengenanalyse des Beklagten für 2010 weise diese Straße eine durchschnittliche tägliche Verkehrsmenge von über 1.000 Kfz in 24 Stunden auf. Zudem liege ein im Auftrag des SMWA erstellter Plan der PTV AG Dresden vor, die für die Mildenauer Straße/Bergstraße eine durchschnittliche tägliche Verkehrsmenge von 1.500 eingetragen habe, was nach der Erläuterung im Plan bedeute, dass für diese Straße eine Verkehrsbelastung zwischen 1.001 und 1.500 Kfz in 24 Stunden ermittelt worden sei. Viele Kreisstraßen wiesen eine niedrigere Verkehrsbelegung auf. Nach den Angaben der Sächsischen Staatsregierung liege die durchschnittliche Verkehrsbelastung auf Kreisstraßen bei weniger als 1.000 Kfz in 24 Stunden. Zudem handle es

sich um einen unentbehrlichen Anschluss für den Ortsteil Streckewalde. Die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, es sei nur eine Anbindung an überörtliche Verkehrswege erforderlich, sei unzutreffend. Wenn der Anschluss eines Ortsteils an das überörtliche Verkehrsnetz durch mehrere bestehende Straßen hergestellt werde, bedürfe es einer wertenden Entscheidung, welche dieser Straßen unter dem Gesichtspunkt der Anschlussfunktion unentbehrlich sei. Es könne also auch mehrere unentbehrliche Anschlüsse geben. Dies sei zum Beispiel der Fall, wenn die maßgeblichen Straßen in völlig unterschiedliche Richtungen eine für den Ziel- und Quellverkehr der Straße wichtigen Anschluss an das weiterführende Verkehrsnetz herstellten. Ein solches unabweisbares Bedürfnis bestünde hier. Der Ziel- und Quellverkehr zur Firma P....., bei dem es sich um einen überregional agierenden metallverarbeitenden Gewerbebetrieb mit über 380 Mitarbeitern handle, betreffe einen ausgeprägten Berufs-, Liefer- und Geschäftsverkehr. Auch existiere berufsbedingter Pendlerverkehr. Diese Verkehrsflüsse seien überörtlich. Zudem befinde sich die Firma P..... im Gebiet der benachbarten Gemeinde Großrückerswalde. Es handle sich nur dann um einen örtlichen Ziel- und Quellverkehr, wenn die maßgeblichen Verkehrsbewegungen innerhalb einer Gemeinde oder zwischen benachbarten Gemeinden verliefen. Zudem setze sich das Verwaltungsgericht in Widerspruch zu dem Urteil des Sächsischen Obergerichts vom 22. Februar 2006 (- 5 B 304/04 -) zur Fichtelbergstraße. Denn dort sei der auf dieser Straße fahrende Verkehr in das über diese Straße erschlossene Ski- und Urlaubsgebiet wegen der überregionalen Reichweite des Verkehrsstroms als überörtlicher Verkehr eingestuft worden. Schließlich treffe nicht zu, dass der durch die Firma P..... ausgelöste Verkehr nicht auf die Arnsfelder Straße angewiesen sei. Zum einen befände sich die Zufahrt zum Firmengelände ebenso wie die Postanschrift an der Arnsfelder Straße. Zum anderen nutzten selbstredend alle aus westlicher Richtung kommenden Verkehrsteilnehmer diese Straße.

14 Die Klägerin beantragt daher,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 16. Juli 2014 - 2 K 554/11 - wird aufgehoben.

Die Bescheide des Beklagten vom 2. Dezember 2010 mit den Aktenzeichen 34-3905.30/75/1 8103 GV Mil, 34-3905.30/75/1 7103, 34-3905.30/75/1 7107 GV und 34-3905.30/75/1 7107 O über die Umstufung der Kreisstraßen K 7103,

K 8103 und K 7107 zu Gemeindestraßen in Gestalt des Widerspruchbescheids des Beklagten vom 9. April 2011, Az.: 34-3905.30/75/1, werden aufgehoben.

15 Der Beklagte beantragt,

die Berufung wird zurückgewiesen.

16 Zur Begründung verweist er auf sein vorangegangenes Vorbringen. Im Hinblick auf den von der Klägerin geltend gemachten Vertrauensschutz verweist er ergänzend auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach sich eine Behörde gegen eine andere Behörde nicht auf Vertrauensschutz berufen könne. Sie sei an das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden und könne nicht vom Fortbestand eines rechtswidrigen Zustands ausgehen, sondern müsse vielmehr darauf achten, dass öffentliche Mittel sachgerecht und rechtmäßig verwendet würden. Zudem hätten die für die Umstufung zuständigen Behörden auch nach Ablauf des Jahres 1993 fortwährend Straßenumstufungen aufgrund anfänglicher Fehlzuordnung korrigiert und täten dies auch jetzt noch. Eine Fehlerkorrektur könne auch durch eine Aufstufung vorgenommen werden, was zu einer Entlastung der Träger der Selbstverwaltung führen könne. § 56 SächsStrG a. F. habe ausschließlich der Verfahrenserleichterung zur Bereinigung von Divergenzen zwischen der Einstufung der am 16. Februar 1993 übergeleiteten Staats- und Kreisstraßen und ihrer Straßenklasse nach § 3 SächsStrG gedient. Die Verfahrenserleichterung habe in der Zuständigkeitskonzentration bei der obersten Straßenbaubehörde entgegen den allgemeinen Regelungen bestanden. Auch sei danach nicht erforderlich gewesen, die Umstufungen bis zum Ende eines Haushaltsjahres auszusprechen und drei Monate vorher anzukündigen. Die Rechtsansicht der Klägerin sei angesichts der eindeutigen Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsStrG unvertretbar, zumal § 56 SächsStrG a. F. mit Wirkung zum 30. September 2003 aufgehoben worden sei. Bei einer Mussvorschrift gebe es keine Verwirkung oder unzulässige Rechtsausübung, da ein rechtsmissbräuchliches Verhalten bei der Durchsetzung objektiven Rechts niemals vorliegen könne. Im Übrigen lägen die Voraussetzungen für eine Verwirkung nicht vor. Insbesondere genüge es nicht, dass die Klägerin darauf verweise, der Beklagte habe jahrelang die Umstufungsbefugnis nicht ausgeübt und es so versäumt, rechtmäßige Zustände herzustellen. Schließlich werde bezweifelt, dass die Klägerin darauf vertraut habe, die bisherige Einstufung der Straßen werde von Dauer sein. Der gesetzlich gewollte Vorgang könne kaum unzumutbare Nachteile mit

sich bringen, zumal die Gemeinden vom Freistaat Sachsen finanzielle Zuweisungen für die Übernahme der Straßen erhielten. Die Grundsätze von § 48 VwVfG seien nicht anwendbar, da § 7 Abs. 2 Satz 2 1. Alt. SächsStrG eine besondere Berichtigungsbe fugnis enthalte. Auch bestehe kein Verwaltungsakt, der zurückgenommen werden müsste. Schließlich habe das Verwaltungsgericht die beiden in Streit stehenden Straßen richtigerweise als Gemeindestraßen eingestuft. Für die Straßeneinstufung sei es regelmäßig unerheblich, ob die Strecke für alle Verkehrsteilnehmer immer die kürzeste Verbindung darstelle. Eine überörtliche Verkehrsbedeutung als Nord-Süd-Achse und eine daraus folgende Netzfunktion seien nicht ersichtlich. Auch die Mildenauer Straße/Bergstraße weise bis zur Einbindung in die Kreisstraße K 8115 eine enorme Höhendifferenz auf. Bei einem durchschnittlichen Motorisierungsgrad in Deutschland von mehr als 50 Prozent und Einwohnerzahlen in Höhe von ca. 3.600 (Mildenau) bzw. ca. 3.800 (Großrückerswalde) läge die Menge von Kfz insbesondere im ländlichen Raum demnach deutlich über 3.700 Kfz in den beiden Gemeinden. Von einem Überwiegen des überörtlichen Verkehrs auf der Mildenauer Straße/Bergstraße könnte man nur dann ausgehen, wenn man annehme, dass die Straße zwar kaum mittels der zahlreich vorhandenen Kfz der Einwohner der Gemeinden befahren werde, die weiter entfernten und von der Klägerin benannten Gemeindebewohner diese Straße aber dafür umso mehr nutzten. Dies sei schwer nachvollziehbar. Die von der Firma P..... ausgelösten Verkehrsströme seien nicht überörtlich. Die von der Klägerin zitierte Entscheidung des Sächsischen Obergerichts sei nicht auf den Fall übertragbar, da es hier nicht um ein topografisch besonderes touristisches Ziel mit überregionaler Bedeutung gehe, das hauptsächlich von Personen aus verschiedensten Regionen angesteuert und dauerhaft wieder verlassen werde. Vorliegend handle es sich jedoch um ein gewerbliches Ziel und hauptsächlich um Arbeitnehmer, die regelmäßig zwischen ihrem Wohn- und Arbeitsort pendelten. Mit dieser Argumentation könnte der Verkehr der Arbeitnehmer zu ihren Wohnorten auch als überregional eingestuft werden, weil die Arbeitnehmer an ihren Wohnorten ebenfalls nur vorübergehend verweilen. Die Route über die Arnsfelder Straße stelle einen offensichtlichen Umweg dar und wäre nur dann für den überörtlichen Verkehr von Bedeutung, wenn alle Straßen mit Netzfunktion in der näheren Umgebung unzugänglich gemacht würden. Dies sei nicht gegeben. Ein Verstoß gegen Treu und Glauben läge nicht vor. Auch sei nicht ersichtlich, welche irreparablen Dispositionen die Klägerin auf Grundlage der Auskunft der Bediensteten getätigt haben sollte. Im Übrigen sei die Anfrage durch die Gemeinde

Großrückerswalde zu einer auf ihrem Gebiet verlaufenden Straße und nicht von der Klägerin gemacht worden.

- 17 Dem hält die Klägerin ergänzend entgegen: Der in § 18 ff. SächsFAG geregelte Straßenlastenausgleich beinhalte aufgrund seiner geringen Höhe keine Finanzierungsgrundlage für notwendige Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die den größten, mit der Straßenbaulast verbundenen Kostenblock auslösten. Auch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen reichten nicht aus. Der durch einzelne Umstufungen ausgelöste Finanzbedarf habe im Verhältnis zu dem in der jeweiligen Haushaltsperiode maßgeblichen Gesamtfinanzbedarf der gesamten kommunalen Hand kein derartiges Gewicht, dass es politisch von Bedeutung wäre. Für die Bestimmung der Netzfunktion einer Straße sei es selbstverständlich mitentscheidend, ob die in Rede stehenden Straßen Teil einer günstigen Verbindung zwischen bestimmten Siedlungsbereichen oder verkehrlich in sonstiger Weise relevanten Bereichen sei. Nur der von einem überörtlich bedeutsamen Punkt ausgehende Ziel- und Quellverkehr sei regelmäßig überörtlicher Verkehr. Der vom Wohnort ausgehende Ziel- und Quellverkehr sei deshalb der Anschlussfunktion von Gemeindestraßen zuzurechnen, auch wenn der Verkehrsteilnehmer ausgehend vom Wohnort eine längere Wegstrecke zurücklegen und damit eigentlich überörtlich verkehren würde.
- 18 Ergänzend wird auf die Behördenakten sowie die Verfahrensakten des Verwaltungsgerichts Chemnitz in den Verfahren 2 K 554/11 sowie 2 K 553/11, in den Verfahren vor dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht 3 A 440/14, 3 A 442/14, 3 A 148/15 sowie in dem vorliegenden Verfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 19 Die Berufung der Klägerin ist zurückzuweisen, denn das Verwaltungsgericht hat ihre Klage gegen die vier Umstufungsbescheide vom 2. Dezember 2010 in der Form des Widerspruchsbescheids vom 19. April 2011 zu Recht abgewiesen. Die Umstufung der ehemaligen Kreisstraße K 7103 und K 8103 (Arnsfelder Straße) sowie der ehemaligen Kreisstraße K 7107 (Mildenauer Straße/Bergstraße) gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 1. Alt. SächsStrG ist rechtlich nicht zu beanstanden.

- 20 Die Klage ist zulässig, da die Umstufungsentscheidungen als Allgemeinverfügungen gegenüber der Klägerin nach § 41 Abs. 1, 3, § 43 Abs. 1 VwVfG wirksam geworden sind. Dass die Allgemeinverfügungen bislang nicht gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 SächsStrG öffentlich bekanntgemacht worden sind, ändert an ihrem Charakter eines gegenüber der Klägerin bekanntgegebenen Verwaltungsakts nichts. Dieses Versäumnis könnte allenfalls im Hinblick auf die Anfechtungsmöglichkeiten durch weitere Betroffene Konsequenzen haben.
- 21 Die Klage ist aber nicht begründet, denn die Umstufungsbescheide sind nicht rechtswidrig und verletzen die Klägerin daher nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dabei ist es vorliegend ohne Bedeutung, ob hierfür - wegen des Vorliegens einer Anfechtungssituation - auf den Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung abzuheben ist (so OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14. November 2013 - OVG 1 B 54.11 -, juris Rn. 19) oder unter Heranziehung der Rechtsprechung zu Verwaltungsakten mit Dauerwirkung (hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 113 Rn. 43 ff. m. w. N.) auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abgestellt wird (bei straßenrechtlicher Einziehungsverfügung verneinend BayVGH, Urt. v. 14. Januar 2010, NVwZ-RR 2010, 507). Denn zu beiden Zeitpunkten lagen die Voraussetzungen für eine Umstufung der in Streit stehenden Kreisstraßen auf dem Gemeindegebiet der Klägerin gemäß § 7 Abs. 2 1. Alt. SächsStrG vor.
- 22 Die Umstufung ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsStrG eine Allgemeinverfügung, durch die eine öffentliche Straße einer anderen, ihrer Verkehrsbedeutung entsprechenden Straßenklasse zugeordnet wird (Aufstufung, Abstufung). Nach § 7 Abs. 2 SächsStrG ist eine Straße, wenn sich deren Verkehrsbedeutung ändert, in die entsprechende Straßenklasse umzustufen (Satz 1). Das Gleiche gilt, wenn eine Straße nicht in die ihrer Verkehrsbedeutung entsprechenden Straßenklasse eingeordnet ist (Satz 2 1. Alt.) oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die Umstufung sprechen (Satz 2 2. Alt.). Mit der Umstufung geht die Zuständigkeit für die Ausübung der Befugnisse aus der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft auf den für die neue Straßenklasse zuständigen Baulastträger über. Die Umstufungsentscheidung setzt sich aus zwei Teilentscheidungen zusammen, nämlich der Abstufung mit der Wirkung, dass die Straße ihre bisherige Eigenschaft verliert, sowie der Neueinstufung der abzustufenden Straße in die neue Straßenklasse.

- 23 Bei der Beurteilung, welche Verkehrsbedeutung einer Straße zukommt und in welche Straßenklasse sie dementsprechend einzuteilen ist, steht den zuständigen Behörden weder ein Beurteilungsspielraum oder eine Einschätzungsprärogative noch ein Ermessen zu. Vielmehr ist allein auf das tatsächlich festzustellende Verkehrsaufkommen oder das einer konkret beabsichtigten Planung zugrunde liegende Verkehrsaufkommen abzustellen. Dies gilt auch für Umstufungsentscheidungen nach dem Straßengesetz des Freistaates Sachsen (SächsOVG, Beschl. v. 13. Oktober 2015 - 3 A 299/14 -, juris Rn. 10 ff. m. w. N.).
- 24 Kreisstraßen sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises oder einer Kreisfreien Stadt oder dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind; sie sollen mindestens an einem Ende an eine Bundesfernstraße, Staatsstraße oder andere Kreisstraße anschließen.
- 25 Gemeindestraßen sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 SächsStrG zum einen Gemeindeverbindungsstraßen, also Straßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden oder deren Anschluss an das weiterführende Straßennetz dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 a SächsStrG), sowie Ortsstraßen, die dem Verkehr innerhalb der geschlossenen Ortslage einer Gemeinde dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 b SächsStrG).
- 26 Die Verkehrsbedeutung einer Straße kann sowohl durch das tatsächliche Verkehrsaufkommen („dienen“) als auch durch die der Straße zugedachte Verkehrsfunktion („zu dienen bestimmt“) erreicht werden. Diese Kriterien sind nicht gleichzusetzen, sondern stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander (BVerwG, Urt. v. 3. Mai 2013 - 9 A 17.12 -, juris Rn. 12; Beschl. v. 23. Oktober 2002 - 4 B 49.02 -, juris Rn. 6; SächsOVG a. a. O.).
- 27 Hiervon ausgehend sind die beiden in Streit stehenden ehemaligen Kreisstraßen ihrem tatsächlichen Verkehrsaufkommen als auch durch die ihnen zugedachte Verkehrsfunktion gemäß zutreffend zu Gemeindestraßen i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 SächsStrG umgestuft worden.

28 1. Die Umstufung einer ursprünglich falsch eingestuften Straße ist gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 1. Alt. SächsStrG auch dann möglich, wenn es sich dabei um eine Straße handelt, die zum Stichtag, dem 16. Februar 1993 (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1, § 61 Abs. 1 SächsStrG), bereits vorhanden und gemäß § 53 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 SächsStrG als Kreisstraße eingeteilt worden war. Die Auffassung der Klägerin, die nach dieser Vorschrift vorgenommenen Einteilungen sollten aus Vertrauensschutzgesichtspunkten ihre straßenrechtliche Einstufung dauerhaft behalten, soweit sie nicht nach der mittlerweile aufgehobenen Vorschrift des § 56 SächsStrG bis zum 31. Dezember 1993 umgestuft worden waren, sich gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG die Verkehrsbedeutung der Straße geändert hat oder deren Umstufung aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohl gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 2. Alt. SächsStrG erforderlich ist, findet keine Stütze im Gesetz.

29 § 56 SächsStrG lautete bis zu seiner Aufhebung im Jahr 2003:

„§ 56

Umstufung

(Übergangsvorschrift zu § 7)

Entspricht die Zuordnung von öffentlichen Straßen nach § 53 Abs. 2 nicht der tatsächlichen Verkehrsbedeutung, so kann die oberste Straßenbaubehörde nach Anhörung der höheren und unteren Straßenbaubehörden eine Umklassifizierung der Staatsstraßen und Kreisstraßen bis zum 31. Dezember 1993 vornehmen.“

30 Wortlaut und gesetzgeberische Intention des § 56 SächsStrG (insb. Begründung des Gesetzentwurfs, vgl. LTDRs. 1/2057-1, S. 41 ff.; Begründung zu Art. 3 Nr. 10 des Entwurfs des Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 1. September 2003, GVBl. 2003, 418, vgl. LTDRs. 3/7642-1, S. 46) belegen nämlich, dass hiernach, „um dem Eilbedürfnis einer Umklassifizierung entgegenzukommen, (...) bis zum 31.12.1993 eine erleichterte Umstufung möglich sein (soll)“. Demzufolge wurde diese Vorschrift 2003 auch aufgehoben, weil „die Übergangsvorschrift des § 56, die im Hinblick auf § 7 Abs. 2 nur klarstellende Bedeutung hatte, (...) sich durch Zeitablauf erledigt“ hat. Daraus folgt aber allein, dass für einen kurzen Übergangszeitraum von den strikteren Vorgaben der Umstufung nach § 7 SächsStrG abgesehen werden konnte, nicht aber, dass künftig von § 7 Abs. 2 SächsStrG nicht mehr in vollem Umfang Gebrauch zu machen wäre.

- 31 Auch ist es fernliegend, eine Einschränkung der nach § 7 Abs. 2 SächsStrG inhaltlich und zeitlich unbeschränkten Pflicht zur Umstufung bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen von einer Vorschrift ableiten zu wollen, die nach dem gesetzgeberischen Willen mangels Anwendungsbereich aufgehoben wurde. Warum der Gesetzgeber, folgte man der Auffassung der Klägerin, der obersten Straßenbaubehörde zu einem Zeitpunkt, zu dem der Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung in Sachsen noch in vollem Gange war, gerade einmal zehneinhalb Monate für die Überprüfung aller im Freistaat Sachsen belegenen Straßen auf ihre zutreffende Einstufung hin hätte gewähren wollen, wäre im Übrigen kaum nachvollziehbar. Zudem dürfte es oftmals schwierig zu klären sein, ob sich die Verkehrsbedeutung der Straße nach dem Stichtag geändert hat oder ob die Straße schon von Anfang an unzutreffend eingestuft gewesen war. Würde man der klägerischen Auffassung folgen, müssten hierzu umfangreiche Nachforschungen mit unsicherem Ausgang angestellt werden, um zu klären, ob auch heute noch eine Umstufung möglich wäre. Dass der Gesetzgeber den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand bewusst in Kauf genommen haben könnte, überzeugt nicht. Auch ist in den Blick zu nehmen, dass eine Umstufung nicht nur - wie hier - eine zusätzliche Belastung für den betroffenen Straßenbaulastträger zu Folge haben kann, sondern durch Aufstufung auch dessen Entlastung. Damit kann auch die von Sauthoff in dem von der Klägerin angeführten Artikel (NVwZ 1994, 864 [867]; dem folgend Philipp, SächsVBl. 2013, 262 ff.) vertretene Auffassung nicht überzeugen, weil sie nicht auf die gesetzgeberische Intention Bezug nimmt und im Übrigen zu einem Zeitpunkt geäußert wurde, zu dem die Übergangsvorschrift des § 56 SächsStrG noch in Kraft war. Sie wird - soweit ersichtlich - von Sauthoff in seiner Monographie über Öffentliche Straßen heute nicht mehr vertreten. Vielmehr verweist dieser nunmehr darauf, dass eine von Gesetzes wegen vorgenommene unzutreffende Einstufung nur nach § 7 Abs. 2 SächsStrG korrigiert werden könne, weil es an einem gemäß § 48 VwVfG rücknehmbaren Verwaltungsakt fehle (Sauthoff a. a. O. 2. Aufl. 2010, Rn. 230). Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass § 7 Abs. 2 SächsStrG in allen dort angeführten Fallalternativen die Möglichkeit eröffnet, die an den Kriterien des § 3 SächsStrG gemessen unzutreffende Einstufung einer öffentlichen Straße zu berichtigen, um damit eine den Möglichkeiten des jeweiligen Straßenbaulastträgers entsprechende und dadurch gerechte Lastenverteilung beim Unterhalt öffentlicher Straßen zu gewährleisten.

- 32 2. Den Umstufungen stehen auch keine Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes entgegen. Sie sind insbesondere auch nicht rechtsmissbräuchlich oder verwirkt.
- 33 Unabhängig davon, ob die Klägerin als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts gegenüber staatlichen Behörden überhaupt Vertrauensschutz für sich in Anspruch nehmen kann (verneinend OVG Lüneburg, Beschl. v. 31. März 2013 - 8 LA 22/13 -, juris Rn. 6 unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschl. v. 29. April 1999 - 8 B 87.99 -, juris Rn. 4), legt § 7 Abs. 2 SächsStrG bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen die behördliche Pflicht zu einer Umstufung auch bei einer ursprünglich falschen Einstufung fest. Diese Pflicht hat sich weder an den Vorgaben des § 48 VwVfG, insbesondere an der in dessen Abs. 4 Satz 1 festgelegten Jahresfrist, zu orientieren noch das Vertrauen der Gemeinde - ob berechtigt oder nicht - in den dauerhaften Bestand einer fehlerhaften Einstufung maßgeblich zu berücksichtigen. Denn zum einen liegt hier schon kein rechtswidriger Verwaltungsakt vor, dessen Rücknahme sich an § 48 VwVfG zu messen hat. Zum anderen hat § 7 Abs. 4 SächsStrG mit der regelmäßigen Pflicht, die Umstufung - wie hier geschehen - zum Ende des Haushaltsjahres auszusprechen und sie drei Monate im Voraus anzukündigen, die Maßgaben abschließend festgelegt, mit denen der neue Straßenbaulastträger vor überraschenden Entscheidungen geschützt wird. Mit dieser Regelung soll es dem betroffenen Straßenbaulastträger ermöglicht werden, seinen Haushaltsplan entsprechend aufzustellen (Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Loseblattsammlung, Stand: 25. Ergänzungslieferung v. 15. Oktober 2014, Art. 7 Rn. 37). Im Übrigen ist der betroffene Straßenbaulastträger gemäß § 7 Abs. 3 Satz 4 SächsStrG vorher zu hören, so dass sichergestellt ist, dass dessen Einwände Berücksichtigung finden. Die Abstufung einer Gemeindeverbindungsstraße ist gemäß § 7 Abs. 3 Satz 5 SächsStrG sogar nur im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden möglich. Mit diesen Regelungen erschöpft sich der Vertrauensschutz auf den Fortbestand einer einmal vorgenommenen Einstufung.
- 34 Die von der Klägerin angesprochenen ober- und höchstrichterlichen Entscheidungen, die demgegenüber gemeindlichen Vertrauensschutz auch bei gebundenen Entscheidungen gewährleisten sollen, stehen dem nicht entgegen, da sie entweder das Verhältnis zwischen Bürger und Staat betreffen (BVerwG, Urt. v. 20. März 2014 - 4 C 11713 -, juris Rn. 16), Fragen länderefreundlichen Verhaltens ansprechen (BVerwG, Urt. v. 11. September 2013 - 8 C 11/12 -, juris Rn. 44 ff. m. w. N.) oder mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit arbeiten und daher andere gesetzliche Rah-

menbedingungen betreffen (SächsOVG, Urt. v. 11. Dezember 2007 - 4 B 758/04 -, juris Rn. 21). Im Übrigen hat das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 11. September 2013 a. a. O. Rn. 46 und 48; ähnlich SächsOVG, Urt. v. 31. Januar 2007 - 5 B 522/06 -, juris Rn. 51 ff. in Bezug auf die Ausübung der Rechtsaufsicht) darauf verwiesen, dass einem so verstandenen Vertrauensschutz die in Art. 20 Abs. 3 GG normierte Bindung der Gerichte - und hier der zuständigen Behörden - an Recht und Gesetz entgegenstehe. Denn es sei - so das Bundesverwaltungsgericht - nicht Sache der Gerichte, gesetzliche Ausschlussfristen im Wege einer „umfassenden Interessenabwägung“ nach Maßgabe eigener rechtspolitischer Wertungen und Annahmen zu korrigieren. Dies muss auch im vorliegenden Fall der gesetzlich vorgegebenen Pflicht zur Berichtigung einer ursprünglich unzutreffenden Einstufung gelten. Schließlich ergibt sich aus den vorgenannten Regelungen in § 7 Abs. 3 und 4 SächsStrG, dass ein schutzwürdiges Vertrauen auf das Fortbestehen einer einmal vorgenommenen Einstufung nicht besteht, solange die Vorgaben für eine Umstufung eingehalten werden. Es besteht damit kein schutzwürdiges Vertrauen, dass sich der Umfang der Straßenbaulast künftig nie ändern wird.

35 Auch liegt kein Verhalten des Beklagten vor, das eine Verwirkung auslösen oder den Vorwurf rechtsmissbräuchlichen Verhaltens rechtfertigen könnte. Nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung kann eine Verwirkung dann eintreten, wenn seit der Möglichkeit, die betreffende Maßnahme zu ergreifen, längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzugetreten sind, auf Grund derer die verspätete Vornahme als treuwidrig empfunden wird, weil der Betroffene auf seine Nichtheranziehung vertrauen durfte (vgl. zur Heranziehung zur Vorausleistung nach § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB: BVerwG, Urt. v. 23. Mai 1975 - IV C 73.73 -, juris Rn. 13; ähnlich BVerwG, Urt. v. 29. August 1996 - 2 C 23/95 -, juris Rn. 23, jeweils m. w. N.). Hier fehlt es schon an den besonderen Umständen, die über das bloße Zeitmoment hinaus einen Vertrauensschutz der Klägerin begründen könnten.

36 Der Äußerung einer Mitarbeiterin des damaligen Regierungspräsidiums Chemnitz kommt, anders als die Klägerin im Hinblick auf die Umstufung der Arnsfelder Straße meint, keine solche vertrauensauslösende Bedeutung zu. Mit Schreiben vom 3. September 2007 hatte eine Frau A..... vom damaligen Regierungspräsidium Chemnitz gegenüber der Nachbargemeinde Großrückerswalde auf deren Aufstufungsantrag hin

mitgeteilt, dass die Aufstufung der sogenannten Hirschleithe von einer Gemeindeverbindungsstraße zu einer Staatsstraße ihres Ermessens nicht erforderlich sei, weil „überörtliche Verkehrsströme in diesem Bereich (...) über die S 218 und K 7103/8103 (fließen).“ Da für die Aufstufung aber das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zuständig sei, habe man den Antrag daher dorthin weitergeleitet. Dort wurde der Antrag wohl zum Anlass genommen, die Einstufung der Straßen im Landkreis einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. Auch hat das Ministerium in einem Schreiben vom 21. September 2009, also noch vor Erlass der hier in Streit stehenden Umstufungen, an den Beigeladenen die Auffassung vertreten, dass die von der Gemeinde Großrückerswalde begehrte Umstufung der Hirschleithe daran scheitere, dass die die Hirschleithe aufnehmende ehemalige Staatsstraße selbst in eine Kreisstraße herabgestuft werden solle (S 220 in K 8115). Bei der Äußerung handelte es sich aus Sicht eines objektiven Empfängers daher um eine unverbindliche, nicht im behördlichen Zuständigkeitsbereich getroffene Meinungskundgabe gegenüber der Nachbargemeinde der Klägerin. Schon mangels eindeutig erkennbaren Bindungswillens liegt hierin auch weder die Zusicherung i. S. v. § 38 VwVfG, von einer Umstufung der Arnfelder Straße abzusehen, noch ist der Mitteilung zu entnehmen, dass über die deskriptive Erläuterung des straßenrechtlichen „Istzustands“ hinaus eine Überprüfung dahingehend stattgefunden haben könnte, ob die ehemalige Kreisstraße K 7103 und K 8103 abgestuft werden müsse oder nicht. Vielmehr wurde eine solche Überprüfungsbefugnis mit Hinweis auf die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums verneint.

- 37 3. Bei der Arnfelder Straße handelt es sich auf dem Gebiet der Klägerin um eine Gemeindestraße, da sie dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden oder deren Anschluss an das weiterführende Straßennetz dient oder zu dienen bestimmt ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 3a SächsStrG).
- 38 3.1 Der auf dieser Straße verkehrende Ziel- und Quellverkehr in die und aus der Nachbargemeinde, der durch die Firma P..... ausgelöst wird, ist örtlicher Verkehr.
- 39 Eine Straße, die vorwiegend dem Anschluss des Ziel- und Quellverkehrs an das überörtliche Verkehrsnetz dient, ist eine Gemeindestraße i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 a 2. Alt. SächsStrG. Danach sind Gemeindestraßen Straßen, die dem Anschluss des nachbarlichen Verkehrs an das weiterführende Straßennetz dienen oder zu dienen bestimmt sind (Gemeindeverbindungsstraßen). Ausgenommen davon ist eine Straße, die dem

unentbehrlichen Anschluss einer Gemeinde oder eines räumlich abgetrennten Ortsteils an überörtliche Verkehrswege dient und damit als Kreisstraße einzustufen ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG). Nach der Gesetzeskonzeption muss der betroffene Landkreis demnach ein Mindestmaß an Anbindung der Gemeinden an das überörtliche Straßennetz gewährleisten, damit der örtlich ausgelöste Verkehr das innerörtliche Ziel erreichen oder zu seinem jeweiligen Fernziel gelangen kann. Alle übrigen der Bewältigung des örtlich ausgelösten Verkehrs dienenden Straßen unterfallen aber der Straßenbaulast der Gemeinde. Ob das Ziel überörtliche Bedeutung hat oder nicht, ist dabei unerheblich. Maßgeblich für die straßenrechtliche Einstufung ist nämlich nicht die überregionale Bedeutung einer Anlage oder Einrichtung, die innerhalb des Gemeindegebiets angefahren wird. Die Bedeutung des hierzu genutzten Straßenstücks erschöpft sich darin, die Zu- und Abfahrt für den Besucher zu ermöglichen und den Anschluss an den überörtlichen Verkehr zu gewährleisten. Eine Netzfunktion der Straße folgt daraus hingegen nicht (OVG Rh.-Pf., Urt. v. 29. August 1998 - 1 A 12998/95 -, juris Rn. 30; so schon ausdrücklich auch Urt. v. 21. November 1996 - 1 C 12272/94 -, juris Rn. 21; bestätigend VGH BW, Urt. v. 12. November 2015 - 5 S 2071/13 -, juris Rn. 50 ff. m. w. N.; ähnlich BayVGH, Urt. v. 23. Oktober 1990, NVwZ 1991, 590 ff.; als Anliegerverkehr eingestuft von OVG Schl.-H., Urt. v. 23. Juli 2008 - 2 LB 54/07 -, juris Rn. 33; vgl. auch HessVGH, Urt. v. 5. Mai 2003 - 9 N 640/00 -, juris Rn. 12, 48; zustimmend Schmid, in: Zeitler a. a. O. Art. 46 Rn. 5 unter Verweis auf die ältere Rspr. des BayVGH, sowie Häußler a. a. O. Art. 3 Rn. 27; Sauthoff, Öffentliche Straßen a. a. O. Rn. 201 m. w. N. aus der Rspr.).

40 Davon geht auch das Bundesverwaltungsgericht aus, denn nach dessen Rechtsprechung erfüllt eine Bundesstraße, durch die Anliegergrundstücke nicht erschlossen werden, eine Verknüpfungsfunktion, wenn sie im Hinblick auf den Ziel- und Quellverkehr im Gemeindebereich innerörtlichen Verkehr aufnimmt und auf diese Weise als Bestandteil des Ortsstraßennetzes zur Bewältigung des innerörtlichen Verkehrs beiträgt (Urt. v. 20. August 1992 - 4 C 13.91 -, juris Rn. 23 unter Verweis auf Urt. v. 3. April 1981 - IV C 41.77 -, juris Rn. 28 [dort unter Verweis auf innerörtlichen Ziel- und Quellverkehr], und v. 18. März 1983 - 4 C 10.80 -, juris Rn. 14 ff.).

41 Dies gilt unabhängig davon, ob die Einmündung in den überörtlichen Verkehr in der den Verkehr auslösenden Gemeinde, hier im Ortsteil Niederschmiedeberg der Ge-

meinde Großrückerswalde, oder auf dem Gebiet der benachbarten Gemeinde, hier der Klägerin, liegt. Denn die von § 3 Abs. 1 Nr. 3 a 2. Alt. SächsStrG geregelte Anschlussfunktion unterscheidet nicht danach, wo die Anschlussstelle liegt, sondern, welche Funktion der Straße zukommt. Daher trägt eine solche Straße auch die Bezeichnung „Gemeindeverbindungsstraße“. Dies gilt zumindest dann, wenn - wie hier - der über das Gebiet der betroffene Gemeinde fließende Ziel- und Quellverkehr nicht von weiter her kommend oder zu einem fernerer Ziel hin durchquert wird (OVG Rh.-Pf. a. a. O.; VGH BW a. a. O. Rn. 61).

- 42 Dem steht, anders als die Klägerin auch unter Verweis auf eine Besprechung von Philipp (SächsVBl. 2013, 262 [269]) meint, die Entscheidung des Sächsischen Obergericht zu der Einstufung der sogenannten Fichtelbergstraße nicht entgegen (Urt. v. 22. Februar 2006 - 5 B 304/04 -, juris Rn. 33 ff.). Denn das Gericht hatte dort nicht die Qualität von Ziel- und Quellverkehr auf einer Anschlussstraße zu überprüfen, sondern die Frage bejaht, ob Durchgangsverkehr i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsStrG nicht nur auf einer beidseitig mit öffentlichen Straßen verbundenen Straße, sondern auch auf einer sogenannten Stichstraße hin zu einem touristisch überregional bedeutsamen Ziel fließen kann.
- 43 Hiervon ausgehend ist der von den Beteiligten nicht in Frage gestellte Verkehr durch Lieferanten, Kunden und Arbeitnehmer der Firma P..... auf der Arnsfelder Straße örtlicher Verkehr, weil diese Straße den Ziel- und Quellverkehr im Ortsteil Arnfeld in die Staatsstraße S 218 ein- oder von ihr ableitet und damit an den überörtlichen Verkehr anschließt. Nachdem Niederschmiedeberg über seine Belegenheit an der Kreisstraße K 8115 selbst an den überörtlichen Verkehr angeschossen ist, handelt es sich bei der Arnsfelder Straße auch nicht um einen unentbehrlichen Anschluss an überörtliche Verkehrswege.
- 44 3.2 Die Arnsfelder Straße dient auch im Übrigen allein dem örtlichen Verkehr. Dies ergibt sich schon aus den nicht in Frage gestellten und in der mündlichen Verhandlung nochmals erläuterten Ergebnissen der Verkehrszählung vom 12. bis 18. März 2010 mit durchschnittlich 321 Fahrzeugen täglich. Diesem Verkehrsaufkommen kommt wenigstens indizielle Bedeutung für die Funktionsbestimmung der Straße zu (SächsOVG, Urt. v. 23. August 2006 - 5 B 709/05 -, juris Rn. 20 m. w. N.). Zudem weist der Ent-

wurf der Kreisstraßenkonzeption des Beigeladenen, die den Istzustand im Jahr 2010 untersuchte, der Arnsfelder Straße von ihrer Verkehrsbedeutung her die niedrigste Kategorie zu. Gemäß ihrer Anlage 2.2 gehört die ehemalige Kreisstraße im Jahr 2020 zu den Straßen mit der geringsten Kategorie der Verkehrsdichte (unter 1000 Kfz/täglich). Auch in der Analyse der Verbindungsfunktion 2020 (Anlage 2.3) gehört die Straße nur noch zur niedrigsten Kategorie (Verbindung zwischen Ortsteilen bzw. Anbindung von Ortsteilen an Grundzentren). Bei der „Netzklassifizierung Kreisstraßen“ für 2020 (Anlage 2.4) gehört die Straße nur zu der niedrigsten Kategorie („sonstiges Kreisstraßennetz“). Gemäß den Erläuterungen in dem Konzept (hier Nr. 3.4, S. 46) errechnet sich diese Analyse aus sogenannten Netzklassifikationspunkten, die sich wiederum aus der Addition der Punktzahl aus der Verkehrsbedeutung und Verbindungsbedeutung ergeben. Die Analyse soll eine Entscheidungshilfe darstellen zur Umsetzung der Kreisstraßenkonzeption, die auch eine Herabstufung von Kreis- in Gemeindestraßen nach sich ziehen kann (S. 46 Mitte). Schließlich zeigen die Anlagen 3.1 und 3.2 den (auch prognostischen) Erhaltungszustand der Straßen auf und ordnet die Straße bei einem sogenannten „Warnwert“ ein, was bedeutet, dass ein schlechter Ausbauzustand besteht, der Anlass zur intensiven Beobachtung gibt (S. 55).

- 45 Demgegenüber ist die von der Klägerin angeführte Bedeutung der Arnsfelder Straße für den überörtlichen Verkehr von Jöhstadt-Grumbach-Großrückerswalde und weiterführend Pockau sowie Lengefeld nicht dargetan. Die Straße liegt - diese verknüpfend - in fast rechtem Winkel zu den überörtlichen Verkehrswegen, der Staatsstraße S 218 und der Kreisstraße K 8115. Überörtliche Verkehrsteilnehmer hätten daher keinen Grund, zwischen diesen beiden Verkehrssträngen zu wechseln, ohne ein örtliche Ziel aufsuchen zu wollen. Der durch den Ortsteil Niederschmiedeberg führende Verkehr kann ohne erheblichen Zeitverlust auf überörtlichen Verkehrswegen etwa nach Annaberg-Buchholz gelangen. Gleichwohl über die Arnsfelder Straße führender Verkehr wäre damit Schleichverkehr, der allein nicht zu einer anderen Einstufung der Straße führt (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14. November 2013 - OVG 1 B 54.11 -, juris Rn. 30 m. w. N.).
- 46 3.3 Es ist auch nicht erkennbar, dass die Arnsfelder Straße dem überörtlichen Verkehr zu dienen bestimmt sein soll. Denn eine entsprechende Konzeption des zuständigen Straßenbaulastträgers, die sich etwa in Ausbauplänen, Straßenbaukonzepten oder in einem Regionalentwicklungsprogramm objektivierbar dokumentieren muss (Zeitler a.

a. O. Art. 3 Rn. 17 und 22 m. w. N.), ist hier nicht erkennbar. Vielmehr geht der bereits angesprochene Entwurf der Kreisstraßenkonzeption davon aus, dass die Arnstfelder Straße als Teil des sonstigen Kreisstraßennetzes perspektivisch aus diesem Netz herausfällt. Auch die durch die Funktion im Verkehrsnetz bestimmte Qualität der Straße (vgl. zu diesem Kriterium SächsOVG, Beschl. v. 13. Oktober 2015 a. a. O. Rn. 21) spricht nicht für eine überörtliche Verkehrsbedeutung. Sie weist nach der vom Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung vorgelegten und erläuterten Bilddokumentation eine wesentlich geringere Breite als die überörtlichen Straßen auf, zwischen denen sie verläuft. Auch weist sie die Verkehrsbeschilderung nur als Orts- und Gemeindeverbindungsstraße aus.

47 4. Nichts anderes gilt für Mildenauer Straße/Bergstraße. Auch bei ihr handelt es sich auf dem Gebiet der Klägerin um eine Gemeindestraße, da sie dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden oder deren Anschluss an das weiterführende Straßennetz dient oder zu dienen bestimmt ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 a SächsStrG).

48 4.1 Sie stellt weder in südwärtiger noch in nördlicher Richtung einen unentbehrlichen Anschluss i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG dar. Dies ergibt sich aus Folgendem:

49 Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsStrG ist eine Straße dann eine Kreisstraße, wenn sie unter anderem dem unentbehrlichen Anschluss einer Gemeinde oder eines räumlich getrennten Ortsteils an überörtliche Verkehrswege dient oder zu dienen bestimmt ist. Anders als die Klägerin meint, ist der in dieser Vorschrift verwendete Begriff „unentbehrlicher Anschluss“ nicht so zu verstehen, dass hierunter grundsätzlich auch mehrere Anschlüsse fallen können. Denn die für diese Auffassung herangezogene Gesetzesbegründung (LTDrs. 1/2057-1, S. 42) verwendet den Begriff „Hauptanschlüsse“ nur deshalb, weil sie auch vorher schon die Worte „Gemeinde“, „Ortsteil“ und „unentbehrlicher Anschluss“ in der Mehrzahl angeführt hat und sich mit der Wortwahl „Hauptanschlüsse“ semantisch auf die vorgenannten Worte bezieht. Hierauf hat das Verwaltungsgericht Chemnitz zutreffend hingewiesen. Eine weitergehende Bedeutung kommt der Wortwahl daher nicht zu.

50 Diese Interpretation entspricht auch der herrschenden Meinung (hierzu näher: Häußler a. a. O. Art. 37 Rn. 3 ff.). Hiernach reicht regelmäßig nur eine Straßenverbindung der Gemeinde mit dem überörtlichen Verkehrsnetz aus. Etwas anderes kann dann gelten,

wenn eine Gemeinde aus weit auseinanderliegenden Gemeindeteilen besteht, die deshalb ein erhebliches Gewicht haben, weil sie in Relation zu anderen Gemeindeteilen ein erhebliches Verkehrsaufkommen aufweisen (z. B. gewerbliches oder industrielles Zentrum einer Gemeinde). Dann könnten neben dem Anschluss des Hauptorts auch der Anschluss mehrerer Gemeindeteile und damit mehrere Anschlussverbindungen an das überörtliche Verkehrsnetz erforderlich sein. Festzuhalten ist, dass es sich dabei aber um eine Ausnahme von der Regel handelt, für deren Vorliegen gewichtige Gründe gegeben sein müssen.

- 51 Hiervon ausgehend besteht kein Bedürfnis, die auf dem Gemeindegebiet der Klägerin belegenen Teile der Mildenauer Straße/Bergstraße als Kreisstraße aufrechtzuhalten, weil der Anschluss an die südlich verlaufende Kreisstraße K 7130 nicht unentbehrlich ist. Dies ergibt sich aus Folgendem:
- 52 Durch den Ortsteil Streckewalde der Nachbargemeinde, durch den die Mildenauer Straße/Bergstraße im Norden führt, führt auch die Kreisstraße K 8115, die dort Ortsdurchfahrt ist. 1996 wurden nämlich die Ortsdurchfahrt von Süden nach Norden auf der Mildenauer Straße/Bergstraße, der ehemaligen Kreisstraße K 8107 (früher K 93), und die Ortsdurchfahrt von West nach Ost auf der damaligen Staatsstraße S 220 (jetzt Kreisstraße K 8115) mit Zustimmung von Streckewalde als Ortsdurchfahrten nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG festgesetzt. Dabei ist mit dem Verwaltungsgericht Chemnitz davon auszugehen, dass es sich bei Streckewalde um eine geschlossene Ortslage, d. h. eine zusammenhängende Bebauung (§ 5 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG), handelt. Das Gericht hat zutreffend dargetan, dass Streckewalde die Voraussetzungen einer geschlossenen Ortslage erfüllt, auch wenn die Klägerin dies noch im Klageverfahren mit der Behauptung in Frage zu stellen versuchte, dass der Schwerpunkt des Ortsteils räumlich abgetrennt in einiger Entfernung zur Kreisstraße K 8115 liege, weil sich zwischen der Bebauung und der Kreisstraße ein Gewässer befände, das den Ortsteil von der Kreisstraße abgrenze. Dem widersprechen nicht nur die Feststellungen in den Ortsdurchfahrtsbescheiden, sondern dies wird auch durch die mit Fotos dokumentierte tatsächliche Situation widerlegt. Denn danach stellt sich der Ortsteil als Straßendorf dar, der entlang der Mildenauer Straße/Bergstraße eine durchgängige Randbebauung durch Einzelgehöfte bildet, was für ein Straßendorf typisch ist. Hieraus folgt, dass der gesamte Ortsteil Streckewalde durch die Ortsdurchfahrt der Kreisstraße K 8115 mit dem überörtlichen Straßennetz verbunden ist und die Mildenauer Straße/Bergstraße

insoweit als Ortsstraße i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 b SächsStrG nur dem Verkehr innerhalb des Ortsteils dient.

53 Es sind auch keine Gründe dafür erkennbar, dass Streckewalde auch noch nach Süden über den hier streitgegenständlichen Abschnitt der Mildenauer Straße/Bergstraße einen weiteren unentbehrlichen Anschluss an das überörtliche Verkehrsnetz haben müsste. Der in dem Ortsteil angesiedelte papierverarbeitende Gewerbebetrieb liegt an der Kreisstraße K 8115. Darüber hinaus besteht der Ortsteil aus Wohnbebauung in den (ehemaligen) Bauerngehöften und Wohnhäusern neueren Datums. Deren Bewohner können die südlich gelegenen überregionalen Ziele, insbesondere die Stadt Annaberg-Buchholz, auch ohne einen unzumutbaren Umweg über die parallel verlaufende Bundesstraße B 101 und die Kreisstraße K 8115 erreichen. Soweit die Bewohner den Hauptort der Klägerin erreichen wollen, handelt es sich um ein örtliches Ziel und weist die Mildenauer Straße/Bergstraße insoweit nur als Gemeindeverbindungsstraße aus.

54 4.2 Die Mildenauer Straße/Bergstraße dient allein dem örtlichen Verkehr. Die von der Klägerin angeführte Verkehrsbelastung ist zu gering, um ein ausreichendes Indiz für eine überregionale Verkehrsbedeutung zu sein. Nach der in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Detailauswertung der Verkehrszählung vom 5. bis 11. März 2010 verkehrten in beiden Richtungen täglich durchschnittlich 638 Fahrzeuge. Dieser Verkehr kann, worauf der Beklagte zutreffend hinweist, mit Verkehrsbewegungen der Gemeindebewohner erklärt werden. Der in der Verkehrsmengenkarte „Analyse 2010“ angeführten Belastung mit „1500 DTVw“ auf dieser Straße kommt angesichts der konkreten Verkehrszählung, der in der Analyse vorgenommenen Rundung auf 500 bei einer über 1000 Durchfahrten liegenden Belastung und der vom Beklagten angestellten Berechnung auf der Grundlage der Einwohnerzahlen nur eine untergeordnete Bedeutung zu, zumal auch die weitere Analyse „Prognose 2010“, mit der eine „flächendeckende Verkehrsnachfrageberechnung“ erstellt wurde, nur von einer Belastung von täglich gerundet 1000 Durchfahrten ausgeht.

55 Wie auch in Bezug auf die Arnsfelder Straße weist der vorbezeichnete Entwurf der Kreisstraßenkonzeption der Mildenauer Straße/Bergstraße von ihrer Verkehrsbedeutung die niedrigste Kategorie zu. Dass der Straße angesichts mehrerer beinahe parallel

in nord-südlicher Richtung verlaufender Bundes-, Staats- und Kreisstraßen eine überörtliche Bedeutung zukommen könnte, ist nicht erkennbar. Die Tatsache allein, dass diese Straßen über Kurven und Steigungen verlaufen, ändert daran nichts, denn der Beklagte hat unwidersprochen dargetan, dass auch die Mildenauer Straße/Bergstraße, wie schon der Name vermuten lässt, über solche verkehrsbehindernde Merkmale verfügt.

56 4.3 Es ist auch in Bezug auf die Mildenauer Straße/Bergstraße nicht erkennbar, dass sie dem überörtlichen Verkehr zu dienen bestimmt sein soll. Hierzu kann auf die Ausführungen in Bezug auf die Arnsfelder Straße verwiesen werden.

57 Im Hinblick auf den Ausbauzustand der Straße ergibt sich wiederum aus der Fotodokumentation sowie dem übereinstimmenden Vorbringen der Beteiligten, dass sie mehrfach wegen der Wohnbebauung und aufgrund von Straßenbäumen weniger als vier Meter breit ist, daher über Ausweibuchten verfügt und teilweise mittig als Entwässerungsableitung benutzt wird. Wegen dieser Straßenverhältnisse ist die Straße, wie sich aus dem Foto am Abzweig der Mildenauer Straße/Bergstraße von der Kreisstraße K 7107 in nördlicher und einem weiteren Foto in südlicher Richtung ergibt, auch für Verkehr mit einer Tonnage von über 3,5 Tonnen, damit für den Lastverkehr gesperrt, soweit es sich nicht um landwirtschaftlichen Verkehr handelt. Daher leuchtet ein, dass die Straße von ihrer Qualität im Straßennetz nicht für den überörtlichen Verkehr zu dienen bestimmt ist. Gleichwohl über sie langführender überregionaler Verkehr ist mithin als Schleichverkehr zu charakterisieren.

58 Die vom Beklagten vorgenommene Abstufung der beiden in Streit stehenden Straßen von Kreis- in Gemeindestraßen ist somit nicht zu beanstanden.

59 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig, da er sich nicht nach § 154 Abs. 3 Satz 1 VwGO durch Antragstellung einem Kostenrisiko ausgesetzt hat.

60 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Be-

schäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
v. Welck

Kober

Groschupp

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 38.220,00 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG i. V. mit Nr. 43.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen und folgt der Streitwertfestsetzung der ersten Instanz, gegen die die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 66 Abs. 3 Satz 3, § 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

gez.:
v. Welck

Kober

Groschupp

*Die Übereinstimmung der Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt.*

*Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

*Ufer
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*