

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 8 A 18.40046
Sachgebietsschlüssel: 1040

Rechtsquellen:

§ 1 Abs. 4 Nr. 1, § 3 Abs. 1 Satz 2, § 17 Abs. 1 FStrG

Hauptpunkte:

Planfeststellung,
Bundesautobahn A 8 M*****-R*****,
Ausbau unbewirtschafteter Rastanlagen,
Planrechtfertigung,
Bedarfsberechnung für Lkw-Stellplätze,
Alternativenprüfung,
Existenzgefährdung (landwirtschaftlicher Haupteinwerbungsbetrieb)

Leitsätze:

Urteil des 8. Senats vom 28. Oktober 2020

8 A 18.40046



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

**** ****
,

***** * ***** ** *****
,

- ***** -

*****.

***** & *****

***** **
,

***** ** *****
,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

fernstraßenrechtlicher Planfeststellung (Ausbau der PWC-Anlagen "E***** Filz"
und "Im M****" an der Bundesautobahn A 8),

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Käß,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Losenegger

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. Oktober 2020
am **28. Oktober 2020**

folgendes

Urteil:

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom 15. Oktober 2018 für die Bundesautobahn A 8 M***** – R***** betreffend den Ausbau der PWC-Anlagen „E***** Filz“ und „Im M****“.
- 2 1. Das Vorhaben umfasst den Ausbau der unbewirtschafteten Rastanlagen „E***** Filz“ (Betriebskilometer 47,440) südlich und „Im M****“ (Betriebskilometer 48,800) nördlich der A 8 zwischen den Anschlussstellen I***** und Bad A***** nebst Bau einer rund 5,8 km langen Abwasserdruckleitung von den beiden Rastanlagen zur Kläranlage Bad F*****. Durch den Ausbau der Rastanlagen soll das Stellplatzangebot für Lkw von derzeit jeweils 10 auf künftig 41 („E***** Filz“) bzw. auf 42 („Im M****“, mit Stellplätzen im Bereich der Kontrollstation auf 61) erhöht werden. Zudem sind jeweils vier neue Stellplätze für Busse bzw. Pkw mit Anhänger vorgesehen.
- 3 2. Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks FINr. *** Gemarkung D*****, das für den Ausbau der Rastanlage „Im M****“ im Umfang von 26.800 m² dauerhaft und von 2.955 m² vorübergehend in Anspruch genommen werden soll. Zudem beansprucht der planfestgestellte Ausbau der Rastanlage „E***** Filz“ das klägerische Grundstück FINr. *** im Umfang von 180 m² dauerhaft und von 619 m² vorübergehend. Die Flächen werden für den Haupterwerbsbetrieb der Klägerin genutzt, der eine Nutzfläche von insgesamt 70,73 ha (Landwirtschaft: 27,48 ha; Forstwirtschaft: 43,25 ha) umfasst.

- 4 3. Die Klägerin berief sich im Anhörungsverfahren auf eine Existenzbedrohung ihres landwirtschaftlichen Betriebs infolge eines Verlusts von 10 % der Betriebsfläche. Der landwirtschaftliche Sachverständige der Autobahndirektion Südbayern Dipl. Ing. (FH) agr. Reck verneinte eine Existenzgefährdung des Betriebs, weil die Planung nur 4,0 % der land- und forstwirtschaftlichen Eigentumsflächen beanspruche (Beurteilung vom 6.8.2013). Diese Einschätzung hielt er ungeachtet des Verlusts rein landwirtschaftlich genutzter Flächen (ohne Forst) von 9,9 % aufrecht, weil der Betrieb über keine langfristig ausreichende Eigenkapitalbildung verfüge (Überprüfung vom 25.3.2014).
- 5 4. Der Plan für den Ausbau der PWC-Anlagen wurde mit Beschluss vom 15. Oktober 2018, veröffentlicht im Oberbayerischen Amtsblatt vom 2. November 2018 und ausgelegt bis 22. November 2018, festgestellt. Die Planrechtfertigung wurde auf einen zusätzlichen Bedarf von ca. 240 Lkw-Stellplätzen in Fahrtrichtung M***** und ca. 200 Lkw-Stellplätzen in Fahrtrichtung Salzburg bezogen auf das Jahr 2025 sowie die Sicherstellung der Verkehrssicherheit auf der A 8 und auf den überlasteten Rastanlagen gestützt. Der Planfeststellungsbeschluss unterstellt eine vorhabenbedingte Existenzgefährdung des klägerischen Betriebs, misst den damit verfolgten öffentlichen Planungszielen aber ein so starkes Gewicht zu, dass diese gerechtfertigt sei.
- 6 5. Am 20. Dezember 2018 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung führt sie aus, die Planrechtfertigung für das Vorhaben sei nicht gegeben. Die Rastanlagen führten zu zusätzlichem Schwerlastverkehr, der nicht sicher und reibungslos bewältigt werden könne. Ob und inwieweit die Verkehrssicherheit konkret verbessert werde, sei nicht untersucht worden. Es sei nicht die primäre Aufgabe unbewirtschafteter Rastanlagen, Lkw-Fahrern im gewerblichen Verkehr ihre Ruhezeiten zu ermöglichen; stattdessen sei ein „Autohof-Konzept“ mit der notwendigen Infrastruktur vorzuziehen. Der Planfeststellungsbeschluss enthalte keine Prognose der mit dem Vorhaben verbundenen Entlastungswirkung. Selbst wenn man einen Bedarf unterstelle, müsse ein solcher nicht bei den verfahrensgegenständlichen Rastanlagen bestehen. Die in der näheren Umgebung gelegenen Anlagen mit Tankstelle und Rasthaus (I*****, S***** und H*****) eigneten sich für Übernachtungskapazitäten weit besser, zumal inzwischen ein „Kabinenschlafverbot“ für Lkw-Fahrer gelte.

- 7 Der Planfeststellungsbeschluss leide an einem Abwägungsdefizit, weil es an einer belastbaren Datenbasis für die Verkehrsprognose fehle. Datenmaterial, eine Verkehrszählung und ein Prognosehorizont lägen nicht vor. Die als Grundlage der Hochrechnung verwendete veraltete bundesweite Zählung der Bundesanstalt für Straßenwesen vom März 2008 und die Bedarfsplanprognose für den durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) für das Jahr 2025 reichten nicht aus. Im Übrigen setze sich der Plan nicht ausreichend mit der sich aufdrängenden „Nullvariante“ auseinander.
- 8 Eine sachgerechte Abwägung der Existenzgefährdung der Klägerin sei unterblieben. Die formelhafte Begründung des Planfeststellungsbeschlusses sei viel zu pauschal („Wegwägung“). Übersehen worden sei, dass die Gefährdung der Existenz eines landwirtschaftlichen Betriebs nicht nur ein privater, sondern auch ein öffentlicher Belang sei. Entsprechend den vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätzen für die Inanspruchnahme naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen habe die Planfeststellungsbehörde auch bei Rastanlagen als „Nebenanlagen“ nachzuweisen, dass freihändig verfügbare oder der öffentlichen Hand zugängliche Flächen im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses nicht zur Verfügung stünden. Eine diesbezügliche Variantensuche sei nicht dokumentiert und sei auch nicht erfolgt.
- 9 Der Planfeststellungsbeschluss verstoße auch gegen die Grundsätze der Konfliktbewältigung und der Verhältnismäßigkeit. Der Vorhabenträger hätte überprüfen müssen, ob eine betriebliche Existenzgefährdung durch Bereitstellung geeigneten Ersatzlands vermeidbar sei. Die Inanspruchnahme der klägerischen Grundstücke sei unverhältnismäßig, weil für die Errichtung einer Rastanlage auf der Seite „Im M****“ auf eigenem Grund und auf der Seite „E***** Filz“ auf Gemeindegrund zurückgegriffen werden könne. Die Gemeinde Bad F***** habe angeboten, im Bereich der Autobahnausfahrt Bad A***** / Bad F***** zusätzliche Rastplatzkapazitäten zu schaffen.
- 10 Die Klägerin beantragt,
- 11 den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom 15. Oktober 2018 (Az. 32-4354.1-A8-031) aufzuheben.
- 12 6. Der Beklagte beantragt,
- 13 die Klage abzuweisen.

- 14 Er verteidigt den Planfeststellungsbeschluss. Die Berechnung des Mindestbedarfs an Lkw-Stellplätzen folge den Empfehlungen für Rastanlagen an Straßen (ERS 2011). Das Stellplatzdefizit 2008 betrage 154 (Fahrtrichtung Salzburg) bzw. 116 (Fahrtrichtung M*****); eine Plausibilisierung auf Grundlage der Parkraumbedarfserhebung 2018 ergebe 168 bzw. 176 fehlende Lkw-Stellplätze. Aber selbst wenn man annähme, der Bedarf im Jahr 2025 oder 2030 entspräche nur dem von 2008, sei der Ausbau erforderlich, weil die Verkehrsbelastung seitdem stark angestiegen sei. Autohöfe stellten keinen (vollständigen) Ersatz für die an Bundesfernstraßen erforderlichen Stellplätze dar. Die Nullvariante sei in der Alternativenprüfung ausgeschieden worden, weil sie das Planungsziel des Ausbaus von Lkw-Stellplätzen nicht erreichen könne. Eine umfassende Suche nach Alternativstandorten im gesamten Streckenabschnitt einer Bestandsautobahn sei der Planfeststellungsbehörde nicht zumutbar.
- 15 Die Planfeststellungsbehörde sei vorsorglich von einer Existenzgefährdung des Betriebs der Klägerin ausgegangen, habe diesen Belang in der Abwägung aber wegen des starken Gewichts der Schaffung von Lkw-Stellplätzen hintangestellt. Die zur Inanspruchnahme von Grundeigentum für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzflächen entwickelte Rechtsprechung sei nicht anwendbar, weil der Ausbau der Rastanlagen standortgebunden sei. Die Bereitstellung von Ersatzland habe nur insoweit Bedeutung, als sie eine ansonsten eintretende flächenverlustbedingte Existenzgefährdung abwehren könne; dies sei mangels verfügbarer Flächen nicht erfolgt.
- 16 7. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die vorgelegten Behördenakten und die Gerichtsakte verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 17 Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.
- 18 A. Die sachliche Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs folgt aus § 48 Abs. 1 Nr. 8 VwGO. Die Ausnahmeregelung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO ist nicht einschlägig, weil das Vorhaben nicht in der Anlage zu § 17e Abs. 1 FStrG aufgeführt ist (vgl. BayVGH, B.v. 5.12.2016 – 8 A 16.40019 – juris).

- 19 B. Die Klage ist zulässig. Insbesondere ist die Klägerin nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Denn sie macht geltend, durch den Planfeststellungsbeschluss in ihrem Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein.
- 20 C. Die Klage ist jedoch unbegründet. Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet an keinem Rechtsfehler, der zu seiner Aufhebung oder zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit bzw. Nichtvollziehbarkeit führt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 21 Die Klägerin ist hinsichtlich der planfestgestellten Ausbaumaßnahme enteignungs betroffen, so dass ihr ein Anspruch auf gerichtliche Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses auf seine objektive Rechtmäßigkeit (sog. Vollüberprüfungsanspruch) zusteht, soweit der geltend gemachte Fehler für die Inanspruchnahme ihrer Grundstücke kausal ist (BVerwG, U.v. 12.8.2009 – 9 A 64.07 – BVerwGE 134, 308 = juris Rn. 24; U.v. 22.11.2016 – 9 A 25.15 – NVwZ 2017, 627 = juris Rn. 10).
- 22 I. Formelle Mängel des Planfeststellungsbeschlusses, die ihrem Klagebegehren ganz oder teilweise zum Erfolg verhelfen könnten, hat die Klägerin nicht geltend gemacht; solche sind auch sonst nicht ersichtlich.
- 23 II. Der Planfeststellungsbeschluss leidet auch nicht an materiellen Rechtsfehlern, die zum Erfolg der Klage führen. Die Klägerin kann mit ihren Einwendungen nicht durchdringen.
- 24 1. Die Planrechtfertigung ist gegeben. Der Ausbau der verfahrensgegenständlichen PWC-Anlagen ist vernünftigerweise geboten.
- 25 Die Planrechtfertigung ist ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung und eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in private Rechte verbunden ist. Das Erfordernis dient dem Zweck, Vorhaben, die nicht mit den Zielen des jeweiligen Fachplanungsrechts in Einklang stehen, bereits auf einer der Abwägung vorgelagerten und der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegenden Stufe auszuschneiden. Die Planrechtfertigung erfordert die Prüfung, ob das Vorhaben mit den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes übereinstimmt (fachplanerische Zielkonformität) und ob das Vorhaben für sich in Anspruch nehmen kann, in der konkreten Situation erforderlich zu sein (BVerwG, U.v. 9.11.2006

– 4 A 2001.06 – BVerwGE 127, 95 = juris Rn. 34). Das ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern schon dann, wenn dieses vernünftigerweise geboten ist (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2007 – 4 C 12.05 – BVerwGE 128, 358 = juris Rn. 45; B.v. 4.9.2018 – 9 B 24.17 – juris Rn. 3). Die Planrechtfertigung stellt deshalb eine praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit dar (BVerwG, U.v. 11.7.2001 – 11 C 14.00 – BVerwGE 114, 364 = juris Rn. 32; B.v. 23.10.2014 – 9 B 29.14 – NVwZ 2015, 79 = juris Rn. 4). Nach diesem Maßstab ist dem Vorhaben eine Planrechtfertigung nicht abzusprechen.

- 26 1.1 Das mit der Planung verfolgte Ziel, den Bedarf insbesondere an Lkw-Stellplätzen entlang der A 8 an der Verbindung M***** – R***** – Salzburg zumindest zum Teil zu decken, entspricht den generellen Vorgaben aus § 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG, die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Wegen des funktionalen Zusammenhangs mit der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sind nicht bewachte Parkplätze und PWC-Anlagen als Teil des Straßenkörpers im Sinne des § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG anzusehen, auch wenn sie nicht von § 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG (Nebenbetriebe im Sinne des § 15 Abs. 1 FStrG) erfasst werden (BVerwG, U.v. 25.3.2015 – 9 A 1.14 – NVwZ 2015, 1218 = juris Rn. 23). Stellplatzanlagen in ausreichendem Umfang wirken dem Zwang entgegen, Lkw mangels geeigneter Stellplatzflächen in verkehrsgefährdender Weise abzustellen, wie dies auf der A 8 ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses häufig zu beobachten war (vgl. dort S. 38 und die Fotos von der Rastanlage „Im M****“ vom 23.4.2019, 20.30 Uhr, S. 52 ff. Gerichtsakte).
- 27 Die Einwendung der Klägerin, der planfestgestellte Ausbau der Rastanlagen vermindere die Verkehrssicherheit auf der A 8, weil er zusätzlichen Schwerlastverkehr anziehe, der nicht sicher und reibungslos zu bewältigen sei, geht fehl. Es erschließt sich dem Senat nicht, dass eine Erhöhung der Lkw-Stellplätze auf Rastanlagen zu einer deutlichen Zunahme von Schwerlastverkehr auf der A 8 führen sollte. Die Auswahl der Fahrtrouten bei Gütertransporten wird sich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen prioritär an den Kosten (Fahrzeit, Maut u.a.) orientieren. Die Verfügbarkeit von Übernachtungskapazitäten mag ebenfalls eine Rolle bei der Auswahl von Fahrtrouten spielen, aber nach Einschätzung des Senats nicht die entscheidende; auch die Klägerseite kann keine Belege für eine solche Annahme anführen. Im Übrigen war die Planfest-

stellungsbehörde nicht gehalten, näher darzulegen, ob und in welchem Umfang konkret eine Verbesserung der Verkehrssicherheit eintreten wird. Angesichts des beträchtlichen Defizits an Lkw-Stellplätzen entlang der A 8 im Bereich zwischen M***** (Autobahnkreuz [AK] Süd) und dem Autobahndreieck (AD) I***** wie auch im Bereich zwischen dem AD I***** und der Bundesgrenze (vgl. hierzu näher unten Rn. 29 ff.) liegt es auf der Hand, dass die Verkehrssicherheit auf der Autobahn (infolge vorschriftswidrigen Parkens in den Verzögerungs- und Beschleunigungsstreifen) sowie auf den bestehenden Rastanlagen (insbesondere durch Blockierung der Durchfahrt für Einsatzfahrzeuge) ohne die Schaffung weiterer Stellplätze weiterhin in erheblichem Umfang beeinträchtigt sein wird (vgl. PFB S. 38).

- 28 Entgegen der Auffassung der Klägerin ist es auch ein zulässiges Planungsziel, Lkw-Fahrern die Einhaltung vorgeschriebener Ruhezeiten zu ermöglichen (vgl. BVerwG, U.v. 3.3.2011 – 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 = juris Rn. 78). Hat die Planungsbehörde – wie hier – einen Ausbaubedarf sachgerecht begründet, ist das Gericht nicht befugt, diese Einschätzung durch eigene Ermittlungen zu ersetzen oder sich gar von Erwägungen einer „besseren“ Planung leiten zu lassen (BVerwG, B.v. 5.12.2008 – 9 B 29.08 – juris Rn. 5; BayVGH, U.v. 24.11.2010 – 8 A 10.40022 – juris Rn. 133).
- 29 1.2 Der vom Planfeststellungsbeschluss ausgewiesene Bedarf von ca. 240 (Fahrtrichtung M*****) und ca. 200 Stellplätzen (Fahrtrichtung Salzburg) für die Streckenabschnitte AK M*****-Süd – AD I***** – Bundesgrenze ist von der Klägerin nicht ernsthaft erschüttert worden und auch sonst nicht zweifelhaft. Die Berechnung dieses Bedarfs von insgesamt ca. 440 neuen Lkw-Stellplätzen erfolgte anhand eines Schätzverfahrens nach Nr. 3.2.2 und Anhang 1 der Empfehlungen für Rastanlagen an Straßen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (Ausgabe 2011, im Folgenden: ERS), das die bundesweite Zählung der auf Stellplätzen abgestellten Lkw im März 2008 und eine Bedarfsplatzprognose für den DTV (Durchschnittlicher Täglicher Verkehr – hier für das Jahr 2025) heranzieht (vgl. PFB S. 38).
- 30 1.2.1 Dieses von der Planfeststellungsbehörde angewandte Schätzverfahren zur Bedarfsprognose der Lkw-Stellplätze ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Prognose ist im gerichtlichen Verfahren nur daraufhin zu überprüfen, ob für sie eine geeignete fachspezifische Methode gewählt wurde, sie nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG, U.v. 23.4.2014 – 9 A 25.12 – BVerwGE 149, 289 = juris Rn. 30; U.v. 11.7.2019 – 9 A 14.18

– DVBl 2020, 567 = juris Rn. 46). Diesbezügliche Fehler hat die Klägerin nicht darge-
tan; solche sind auch sonst nicht erkennbar. Das methodische Vorgehen der Planfest-
stellungsbehörde steht mit den ERS im Einklang (vgl. auch BVerwG, U.v. 25.3.2015 –
9 A 1.14 – NVwZ 2015, 1218 = juris Rn. 26; U.v. 11.7.2019 – 9 A 14.18 – DVBl 2020,
567 = juris Rn. 49). Zusätzlicher Datenerhebungen (z.B. Nutzerbefragungen oder Ver-
kehrszählungen) bedurfte es entgegen der Auffassung der Klägerin nicht.

31 1.2.2 Das vom Vorhabenträger für die Bedarfsschätzung verwendete Datenmaterial ist
weder veraltet noch fehlt diesem die tatsächliche Aussagekraft.

32 1.2.2.1 Gegen die Heranziehung der bundesweiten Zählung der auf Rastanlagen ab-
gestellten Lkw vom März 2008 bestehen trotz der seitdem vergangenen Zeit keine
durchgreifenden Bedenken. Die Verkehrsbelastung in dem der Planfeststellung zu-
grundeliegenden Abschnitt der A 8 zwischen dem AK M*****-Süd und dem AD I*****
ist seitdem angestiegen (vgl. die vom Beklagten dargelegten Ergebnisse der Straßen-
verkehrszählungen 2010 und 2015, S. 45 Gerichtsakte), sodass die Verwendung der
Zählung von 2008 zu konservativen Annahmen in dem Sinne führt, dass sich auf ihrer
Grundlage in der Tendenz zu wenige benötigte Lkw-Stellplätze ergeben (vgl. BVerwG,
U.v. 25.3.2015 – 9 A 1.14 – NVwZ 2015, 1218 = juris Rn. 26).

33 1.2.2.2 Auch der vergleichsweise kurze Prognosezeitraum bis 2025, den die Planungs-
behörde betreffend der DTV zugrunde gelegt hat, führt im hier vorliegenden Einzelfall
nicht zu einer rechtsfehlerhaften Bedarfsermittlung. Denn ein unabweisbarer Bedarf
für die mit dem Vorhaben gewonnenen zusätzlichen Lkw-Stellplätze ergäbe sich im
gegenständlichen Bereich der A 8 selbst dann, wenn man annähme, dass der Bedarf
nach 2025 nur demjenigen im Jahr 2008 entspräche, wovon auf Basis der aktuell er-
hobenen Verkehrsentwicklung nicht auszugehen ist (vgl. oben Rn 32). Ob dem auf das
Jahr 2025 beschränkten Prognosehorizont jenseits der Planung des Stellplatzbedarfs
eine ausreichende Aussagekraft zukommt, ist keine Frage der Planrechtfertigung, son-
dern eine solche der fachplanerischen Abwägung (vgl. unten Rn. 41 f.).

34 1.3 Ausgehend von der rechtsfehlerfrei herangezogenen Datengrundlage beträgt das
Lkw-Stellplatzdefizit 2008 entlang der A 8 im Bereich AK M*****-Süd bis AD I***** 154
(Fahrtrichtung Salzburg) bzw. 116 (Fahrtrichtung M*****), jeweils ermittelt auf Basis
der Parkstandnachfrage 2008, vgl. Stellungnahme der Autobahndirektion Südbayern

vom 2.4.2013, B-Akt, Registerabteilung 3 zur Einwendernummer 2000). Das 2018 verbleibende Stellplatzdefizit hat der Beklagte auf 126 (Fahrtrichtung Salzburg) bzw. 114 (Fahrtrichtung M*****) beziffert (vgl. Schriftsatz der LAB vom 9.5.2019 S. 6). Die Plausibilisierung mittels Ermittlung des Stellplatzdefizits 2018 (auf Basis der Parklastnachfrage 2018) ergab sogar einen Bedarf von 168 (Fahrtrichtung Salzburg) bzw. 176 (Fahrtrichtung M*****) Lkw-Stellplätzen (vgl. Schriftsatz der LAB vom 9.5.2019 S. 6). Diese Berechnungen zeigen ein beträchtliches Defizit, das durch den Ausbau der beiden gegenständlichen Rastanlagen in Fahrtrichtung Salzburg um 31 sowie in Fahrtrichtung M***** um 32 Lkw-Stellplätze (zuzüglich 19 temporär nutzbare Lkw-Stellplätze im Kontrollbereich) nur verringert, nicht aber ausgeglichen werden kann. Selbst wenn man das geduldete nächtliche Abstellen von Lkw auf zusammenhängenden Pkw-Parkplätzen (Mischnutzung) einbezieht, reduziert sich das ermittelte Defizit nur um 41 (Fahrtrichtung Salzburg) bzw. 15 Lkw-Stellplätze (Fahrtrichtung M*****).

35 Soweit die Klägerin behauptet, die Auswirkungen des Ausbaus der Rastanlagen H***** und S***** seien nicht in die Bedarfsanalyse eingeflossen, fehlt es an einer Auseinandersetzung mit dem Planfeststellungsbeschluss. Die Erweiterung der Tank- und Rastanlage H***** Süd um 23 Lkw-Stellplätze ist dort angeführt (vgl. PFB S. 80). Der Beklagte hat die zwischen 2008 und 2018 ausgewiesenen Lkw-Stellplätze (einschließlich Ausbau H***** Süd) auf 28 (Fahrtrichtung Salzburg) und 2 (Fahrtrichtung M*****) beziffert (vgl. Schriftsatz vom 9.5.2019 S. 6). Im Übrigen stellt der Planfeststellungsbeschluss fest, alle anderen Anlagen in diesem Streckenzug seien bereits in den letzten Jahren im Rahmen der sich bietenden Möglichkeiten ausgebaut oder wegen ihrer Randbedingungen nicht erweiterbar (vgl. PFB S. 80). Soweit die Klägerin die Nichtberücksichtigung der durch den Ausbau der Rastanlage S***** geschaffenen zusätzlichen Lkw-Stellplätze rügt, liegen diese nicht im Abschnitt zwischen dem AK M*****-Süd und dem AD I*****, sondern jenseits des AD I*****.

36 1.4 Die Klägerin kann auch nicht damit durchdringen, dass der Bedarf an Lkw-Stellplätzen auf Rastanlagen niedriger anzusetzen wäre, weil solche vorrangig durch Autohöfe realisiert werden sollten. Private Autohofstellplätze sind kein vollständiger Ersatz für die an Bundesfernstraßen erforderlichen Stellplätze. Für sie besteht keine Straßenbaulast des Bundes und es gibt keine gesetzliche Verpflichtung Privater, Autohöfe mit Stellplätzen dauerhaft und zuverlässig zu betreiben, so dass ihr Bestand nicht gesichert ist (BVerwG, U.v. 25.3.2015 – 9 A 1.14 – NVwZ 2015, 1218 = juris Rn. 27; U.v. 16.6.2016 – 9 A 4.15 – NVwZ 2016, 1641 = juris Rn. 40).

- 37 1.5 Soweit die Klägerin einwendet, der Bedarf weiterer Lkw-Stellplätze bestehe nicht bei der PWC-Anlage „Im M***“, sondern auf dem gesamten Streckenabschnitt und dort insbesondere bei den nahe gelegenen Rastanlagen I*****, S***** sowie H*****, die sich mit ihren Tankstellen und Rasthäusern weit besser zur Schaffung zusätzlicher Übernachtungskapazitäten eignen, richtet sie sich nicht gegen die Planrechtfertigung, sondern stellt die fachplanerische Abwägung unter dem Gesichtspunkt der Alternativenprüfung infrage (vgl. hierzu unten Rn. 44 ff.).
- 38 2. Das planfestgestellte Vorhaben verstößt nicht gegen das Abwägungsgebot.
- 39 Nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG sind bei der Planfeststellung 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 öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (stRspr, vgl. etwa BVerwG, U.v. 11.7.2019 – 9 A 14.18 – BVerwGE 166, 171 = juris Rn. 45; B.v. 27.7.2020 – 4 VR 7.19 u.a. – juris Rn. 66). Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die Planungsbehörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 4 A 5.17 – BVerwGE 161, 263 = juris Rn. 73; grundlegend U.v. 14.2.1975 – IV C 21.74 – BVerwGE 48, 56 = juris Rn. 37). Diese Maßstäbe wurden hier eingehalten.
- 40 2.1 Ein Abwägungsdefizit liegt nicht vor. Die der Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange zugrundeliegende Prognose der künftigen Verkehrsmenge insbesondere an Schwerlastverkehr begegnet keinen durchgreifenden Bedenken.
- 41 Der Prognosezeitraum 2025 ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Mangels normativer Vorgaben kommt diesbezüglich eine starre Festlegung nicht in Betracht (stRspr, vgl. etwa BVerwG, U.v. 21.3.1996 – 4 A 10.95 – NVwZ 1996, 1006 = juris Rn. 18; U.v.

28.4.2016 – 9 A 9.15 – BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 167). In der Praxis der straßenrechtlichen Planfeststellung wird regelmäßig mit Prognosezeiträumen von 10 bis 15 Jahren gerechnet (vgl. BVerwG, U.v. 7.3.2007 – 9 C 2.06 – BVerwGE 128, 177 = juris Rn. 21). Unsachgemäß ist eine Beschränkung des Prognosehorizonts, wenn von vornherein feststeht, dass diesem für den Zeitpunkt der Inbetriebnahme keine Aussagekraft mehr zukommt (BVerwG, B.v. 25.5.2005 – 9 B 41.04 – juris Rn. 24; U.v. 28.4.2016 – 9 A 9.15 – BVerwGE 155, 91 = juris Rn. 167). Dies hat die Planfeststellungsbehörde verneint (vgl. PFB S. 45); die Klägerin ist dem nicht entgegengetreten.

- 42 Ob der Prognosezeitraum 2025 im Hinblick auf eine etwaige Lärmbetroffenheit noch sachgemäß wäre, bedarf keiner abschließenden Entscheidung, weil sich die Klägerin hierauf nicht berufen hat (vgl. § 17e Abs. 5 FStrG). Abgesehen davon legt der Planfeststellungsbeschluss dar, dass sich auf Grundlage des Prognosezeitraums 2025 abzeichne, dass die relevanten Grenzwerte der 16. BImSchV durch die Realisierung des Vorhabens bei Weitem – auch bis zum Jahr 2030 – nicht erreicht würden (vgl. PFB S. 43 ff.). Der Anteil der gegenständlichen PWC-Anlagen am Lärmaufkommen der Autobahn, das von den Fahrbahnen dominiert werde, betrage maximal 0,1 dB(A).
- 43 2.2 Die Planfeststellungsbehörde hat den Verzicht auf den Ausbau der Rastanlagen (Nullvariante) im Wege der Abwägung ohne Rechtsfehler verworfen. Im Hinblick auf den vorhandenen Bedarf zusätzlicher Lkw-Stellplätze auf dem Streckenabschnitt M*****-R***** (vgl. oben Rn. 29 ff.), würde die Auswahl der Nullvariante voraussetzen, dass der Ausbau an anderen oder neuen Standorten erfolgt. Damit betrifft der klägerische Einwand im Kern die Alternativenprüfung der Planungsbehörde.
- 44 2.2.1 Im Rahmen der Abwägung müssen ernsthaft in Betracht kommende Planungsalternativen ermittelt, bewertet und untereinander abgewogen werden. Bei der Auswahl unter verschiedenen Planungsvarianten überschreitet die Planfeststellungsbehörde die Grenzen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit erst dann, wenn sich ihr entweder eine verworfene Alternative als eindeutig vorzugswürdige Lösung hätte aufdrängen müssen, weil sie für öffentliche und private Belange insgesamt schonender ist, oder wenn ihr infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist (BVerwG, U.v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 = juris Rn. 98; U.v. 22.10.2015 – 7 C 15.13 – NVwZ 2016, 308 = juris Rn. 55). Als zumutbare Alternative sind nur solche Planungen anzusehen, die nicht die Identität des Vorhabens berühren, d.h. nicht auf ein anderes

Projekt hinauslaufen, weil mit ihnen die vom Vorhabenträger in zulässiger Weise verfolgten Planungsziele nicht mehr verwirklicht werden können (BVerwG, U.v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = juris Rn. 143; U.v. 22.6.2015 – 4 B 61.14 – juris Rn. 17).

- 45 Die Planungsbehörde ist nicht verpflichtet, die Alternativenprüfung bis zuletzt offenzuhalten und alle von ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt erwogenen oder von dritter Seite vorgeschlagenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen. Sie braucht den Sachverhalt nur so weit zu klären, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist; Alternativen, die ihr aufgrund einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, darf sie schon in einem frühen Verfahrensstadium ausscheiden. Ergibt sich dagegen nicht bereits bei einer Grobanalyse des Abwägungsmaterials die Vorzugswürdigkeit einer Wahlmöglichkeit, so muss die Behörde die dann noch ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen im weiteren Planungsverfahren detaillierter untersuchen und vergleichen (stRspr, vgl. nur BVerwG, U.v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = juris Rn. 29; U.v. 11.7.2019 – 9 A 14.18 – DVBl 2020, 567 = juris Rn. 78).
- 46 2.2.2 Gemessen an diesen Maßstäben hat die Planfeststellungsbehörde vorliegend die Nullvariante im Rahmen einer Grobanalyse abwägungsfehlerfrei ausgeschieden (vgl. PFB S. 39). Das zentrale Planungsziel, die Zahl der Lkw-Stellplätze im gegenständlichen Bereich an der A 8 zu erhöhen und damit die Verkehrssicherheit zu verbessern, kann ohne den Ausbau vorhandener oder den Bau neuer Rastanlagen nicht gelingen. Deshalb könnte sich ein Verzicht auf den Ausbau der planfestgestellten Rastanlagen nur aufdrängen, wenn der Stellplatzbedarf andernorts – für öffentliche und private Belange insgesamt schonender – realisiert werden könnte. Dies hat die Planfeststellungsbehörde verneint (vgl. PFB S. 80 ff.). Sie hat den Ausbau vorhandener Rastanlagen gegenüber deren Neubau vorgezogen, weil der hierfür notwendige Flächenverbrauch geringer ist (keine neuen Beschleunigungs- und Verzögerungsspuren nötig) und dort auf vorhandene Infrastruktur wie Strom- und Wasserversorgung zurückgegriffen werden kann. Den Ausbau anderer vorhandener Rastanlagen hat sie als nicht realisierbar bewertet, weil die dortigen Kapazitäten ausgeschöpft seien (vgl. PFB S. 80 und 82). Diese Grobanalyse hält den klägerischen Einwendungen stand.

- 47 2.2.3 Der Vorhalt der Klägerin, eine Alternativenprüfung habe überhaupt nicht stattgefunden, weil die Planungsbehörde nur die Rastanlagen „Im M****“ und „E***** Filz“ in den Blick genommen hätte, weshalb eine weitergehende Standortprüfung in den Verfahrensunterlagen auch nicht dokumentiert sei, geht fehl. Dem Planfeststellungsbeschluss (vgl. dort S. 39, 80, 82, vgl. oben Rn. 46) wie auch den Verfahrensunterlagen (vgl. Erläuterungsbericht [EB], 1. Tektur, Unterlage 1 T, S. 6 oben; Niederschrift über den Erörterungstermin am 15.11.2013 S. 2) ist zu entnehmen, dass die Planfeststellungsbehörde Alternativstandorte aufgrund einer Grobprüfung als nicht ebenso geeignet ausgeschieden hat, sodass sich deren detailliertere Untersuchung erübrigte. Dass die Verfahrensunterlagen keine umfassende Prüfung dieser Standorte dokumentieren, ist unschädlich. Aus dem Planfeststellungsbeschluss und dem Erläuterungsbericht ergibt sich, dass die Planungsbehörde den ressourcenschonenderen Ausbau bestehender Rastanlagen (vorhandene Strom- und Wasserversorgung, Flächenverbrauch für Beschleunigungs- und Verzögerungsspuren) einem Neubau an nicht vorbelasteten Standorten den Vorzug gegeben hat. Im Übrigen wurden als weitere Auswahlkriterien das Ausmaß der mit dem Ausbau verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft (Vorbelastung), die Lage der Rastanlagen im Netz und deren Abstände zu den Anschlussstellen (vgl. EB 1. Tektur S. 6) berücksichtigt. Der eingeschränkten Ermittlungspflicht im Rahmen der Grobanalyse wurde damit noch entsprochen.
- 48 2.2.4 Die Klägerin legt auch nicht dar, dass ein näher bezeichneter Standort im hier relevanten Streckenverlauf der A 8 gleichermaßen für einen Ausbau geeignet wäre wie die verfahrensgegenständlichen PWC-Anlagen. Ihr Einwand, die Alternativstandorte hätten detaillierter erkundet werden müssen, geht somit ins Leere (vgl. auch BayVGH, U.v. 28.08.2019 – 8 N 17.523 – W+B 2019, 244 = juris Rn. 134). Auch sonst ist für den Senat nicht erkennbar, dass eine gleich geeignete Standortalternative im Rahmen der Grobprüfung rechtsfehlerhaft verworfen worden wäre.
- 49 2.2.4.1 Soweit die Klägerseite einen Abwägungsfehler darauf stützen will, dass die Planungsbehörde einen von der Gemeinde Bad F***** vorgeschlagenen Autohof an der Ausfahrt Bad A***** nicht weiterverfolgt hat (vgl. PFB S. 82), kann sie von vornherein nicht durchdringen. Private Autohofstellplätze sind kein vollständiger Ersatz für die an Bundesfernstraßen erforderlichen Stellplätze (vgl. oben Rn. 36). Ob ein solcher Autohof auf öffentlichem Grund realisierbar wäre, kann deshalb dahinstehen.

- 50 2.2.4.2 Die von der Klägerin angeführte Variante eines Ausbaus bewirtschafteter Rastanlagen, insbesondere I*****, S***** und H*****, hat die Planfeststellungsbehörde ohne Abwägungsmangel im Wege der Grobanalyse ausgeschieden, weil alle Möglichkeiten des Bestandsausbaus auf der A 8 ausgeschöpft seien (vgl. PFB S. 80, 82). Die Tank- und Rastanlage H***** Süd wurde ausgebaut (Erweiterung um 21 Lkw-Parkstände ab 2018, vgl. die vom Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung am 20.10.2020 übergebene Karte der Autobahndirektion Südbayern, Gerichtsakte S. 72). Für den Aus- bzw. Neubau des Parkplatzes Otterfing zur Lkw-PWC-Anlage (Erweiterung um 96 Lkw-Parkstände) dauert das Planfeststellungsverfahren an. Alle Anlagen in diesem Streckenzug wurden nach dem Ergebnis der Grobprüfung entweder in den letzten Jahren im Rahmen der sich anbietenden Möglichkeiten ausgebaut oder sind wegen ihrer Randbedingungen nicht erweiterbar (vgl. PFB S. 80).
- 51 Die Klägerin ist diesen Aussagen nicht substantiiert entgegengetreten; ihr Hinweis auf die bessere Eignung der in der näheren Umgebung gelegenen Rastanlagen mit Tankstelle und Rasthaus (I*****, S*****, H*****), verfängt nicht. Auch wenn die Anziehungskraft von Tank- und Rastanlagen für Lkw-Fahrer – trotz eines Anteils an „Selbstversorgern“ – wegen der dort vorhandenen Infrastruktur (Tankmöglichkeit, Rasthaus) höher sein wird und diese durch das europäische „Kabinenschlafverbot“ an Wochenenden (vgl. Art. 8 Abs. 8 der Verordnung [EG] Nr. 561/2006 in der Fassung der Änderungsverordnung [EU] 2020/1054 vom 15.7.2020; die Änderung war im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses vom 15.10.2018 zwar noch nicht in Kraft, aber absehbar, vgl. Vorschlag der Kommission vom 31.5.2017, COM(2017) 277 final S. 11) weiter zunehmen dürfte, führt dies nicht ohne Weiteres dazu, dass ein Ausbau unbewirtschafteter Rastanlagen als notwendiger „Baustein“ eines Gesamtausbaukonzepts (vgl. PFB S. 80; vgl. auch die Niederschrift über den Erörterungstermin am 14.11.2013 S. 2) abwägungsfehlerhaft wäre. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der prognostizierte Stellplatzbedarf nicht problemlos allein mit dem Ausbau bewirtschafteter Rastanlagen sichergestellt werden kann. Das ist vorliegend weder dargelegt noch erkennbar. Vielmehr ist es für den Senat nachvollziehbar, dass das im verfahrensgegenständlichen Streckenabschnitt bestehende erhebliche Lkw-Stellplatzdefizit nur durch den Ausbau an verschiedenen Standorten ausgeglichen werden kann.
- 52 2.3 Die betroffenen Eigentumsbelange der Klägerin, insbesondere die geltend gemachte Existenzgefährdung ihres landwirtschaftlichen Betriebs, sind in einer den rechtlichen Anforderungen genügenden Weise berücksichtigt worden.

- 53 2.3.1 Macht ein von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses (§ 19 Abs. 1 und 2 FStrG) Betroffener geltend, durch das Vorhaben werde sein landwirtschaftlicher Betrieb in seiner Existenz gefährdet oder gar vernichtet, gehört dieser Einwand zu den Belangen, mit denen sich die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange (§ 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG) grundsätzlich auseinandersetzen muss. Zeichnet sich eine solche Gefährdung ernsthaft ab, darf sie nicht die Augen vor der Tragweite ihrer Entscheidung verschließen (BVerwG, U.v. 28.1.1999 – 4 A 18.98 – UPR 1999, 268 = juris Rn. 25; U.v. 14.4.2010 – 9 A 13.08 – BVerwGE 136, 332 = juris Rn. 26). Ist die Frage der Existenzgefährdung oder -vernichtung für das Abwägungsergebnis der konkreten Planung ausschlaggebend, muss sich die Planungsbehörde Klarheit darüber verschaffen, ob geeignetes Ersatzland zur Verfügung steht, um die Gefährdung oder Vernichtung des Betriebs zu vermeiden. Eine nähere Auseinandersetzung mit diesem Einwand ist lediglich dann entbehrlich, wenn sie die behauptete Existenzgefährdung im Wege der Wahrunterstellung ihrer Abwägung (hypothetisch) zugrunde legt, was unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist (vgl. grundlegend BVerwG, U.v. 27.3.1980 – 4 C 34.79 – DVBl 1980, 999 = juris Rn. 28 ff.), und dabei deutlich macht, dass sie die für das Vorhaben streitenden Belange für so gewichtig hält, dass es auch um den Preis einer Existenzgefährdung oder -vernichtung des betroffenen landwirtschaftlichen Betriebs verwirklicht werden soll (BVerwG, U.v. 14.4.2010 – 9 A 13.08 – BVerwGE 136, 332 = juris Rn. 26; U.v. 6.4.2017 – 4 A 2.16 u.a. – DVBl 2017, 1039 = juris Rn. 73). Zur Klärung der Frage, ob ein landwirtschaftlicher Betrieb in seiner Existenz gefährdet oder gar vernichtet zu werden droht, ist regelmäßig eine Begutachtung des Betriebs durch einen landwirtschaftlichen Sachverständigen erforderlich, es sei denn, der Verlust an Eigentumsflächen oder von langfristig gesicherten Pachtflächen bleibt in einer Größenordnung von bis zu fünf Prozent der Betriebsfläche. Ein diesen Anhaltswert nicht überschreitender Verlust kann einen gesunden landwirtschaftlichen (Vollerwerbs-)Betrieb in der Regel nicht gefährden (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.2010 – 9 A 13.08 – BVerwGE 136, 332 = juris Rn. 27; U.v. 9.11.2017 – 3 A 3.15 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 80 = juris Rn. 27).
- 54 2.3.2 An diese Anforderungen des Abwägungsgebotes hat sich die Planungsbehörde vorliegend gehalten. Der Planfeststellungsbeschluss geht davon aus, dass der Betrieb der Klägerin vorhabenbedingt in seiner Existenz gefährdet wird, gewichtet die damit

verfolgten Planungsziele aber als so stark, dass dies gerechtfertigt sei (vgl. PFB S. 92). Die Wichtigkeit der für das Vorhaben streitenden Belange wird dabei – unter Verweis auf C.3.2 (vgl. PFB S. 37 ff. [Planrechtfertigung]) und C.3.3.12.2.1 (vgl. PFB S. 79 f. [Umfang der Erweiterung der PWC-Anlagen]) – insbesondere auf das häufige Auftreten verkehrgefährdender Situationen durch Abstellen von Lkw auf den Zu- und Abfahrten entlang der A 8 – einer Hauptverbindung für den (inter-)nationalen Reise- und Güterverkehr – gestützt (vgl. PFB S. 38). Dem gegenläufigen Interesse am Fortbestand landwirtschaftlicher Betriebe wurde nicht nur hinsichtlich der individuellen Betroffenheit des klägerischen Betriebs, sondern auch im Hinblick auf die allgemeine Belastung der Landwirtschaft und die Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Struktur eine erhebliche Bedeutung zugemessen (vgl. PFB S. 71 ff. und 86).

55 Die hiergegen gerichteten Einwendungen der Klägerseite bleiben ohne Erfolg. Soweit die Klägerin beanstandet, die Planfeststellungsbehörde habe die Existenzgefährdung pauschal „weggewogen“, ohne die konkrete Situation ihres Grundeigentums ausreichend in den Blick zu nehmen, zeigt sie keinen Abwägungsmangel auf.

56 2.3.2.1 Soweit die Klägerin aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. PFB S. 92) entnimmt, dass eine dem Abwägungsgebot entsprechende Auseinandersetzung mit dem privaten Belang einer Existenzgefährdung unterblieben sei, unterscheidet sie nicht hinreichend zwischen den Anforderungen an die planerische Abwägung auf der einen und der Planbegründung auf der anderen Seite. Selbst wenn man einen Begründungsmangel annähme, führte ein solcher – ebenso wie ein Verstoß gegen die Dokumentationspflicht – nicht ohne Weiteres zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Ein Begründungsmangel kann zwar von indizieller Bedeutung für das Fehlen einer sachgerechten Abwägung sein (BVerwG, B.v. 26.6.1992 – 4 B 1.92 u.a. – DVBl 1992, 1435 = juris Rn. 67). Lücken in der Dokumentation oder Begründung rechtfertigen aber nicht ohne Weiteres den Schluss auf einen Abwägungsausfall oder ein Abwägungsdefizit. Erst wenn sich im gerichtlichen Verfahren herausstellt, dass eine Abwägung nicht oder auf der Grundlage eines nur unzureichend ermittelten Tatsachenmaterials stattgefunden hat, darf das Gericht daraus den Schluss auf die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ziehen (BVerwG, U.v. 24.3.2011 – 7 A 3.10 – NVwZ 2011, 1124 = juris Rn. 84; U.v. 22.6.2017 – 4 A 18.16 – NVwZ 2018, 332 = juris Rn. 33). Im Rahmen der gerichtlichen Prüfung, ob eine Planfeststellung den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt, kann das Gericht die insofern maßgeblichen Erwägungen auch aus anderen Unterlagen des

Planfeststellungsverfahrens, insbesondere aus den Verwaltungsakten, entnehmen (BVerwG, U.v. 27.3.1980 – 4 C 34.79 – DVBl 1980, 999 = juris Rn. 39; vgl. auch Lieber in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 74 Rn. 88).

- 57 Vorliegend ist jedenfalls den Planungsakten zu entnehmen, dass sich die Planungsbehörde vertiefend mit der Thematik einer Existenzgefährdung des landwirtschaftlichen Betriebs der Klägerin befasst hat. Ihr lagen hierzu Stellungnahmen des landwirtschaftlichen Sachverständigen Dipl.-Ing. (FH) agr. R. vom 6. August 2013 (vgl. „B-Akt“, Registerabteilung 3) und vom 25. März 2014 (vgl. „B-Akt“, Registerabteilung 2) vor, die eine Existenzgefährdung verneinten, weil weniger als 5 % der land- und forstwirtschaftlich genutzten Betriebsfläche entzogen werde und der Betrieb auch ohne das Vorhaben über keine langfristig ausreichende Eigenkapitalbildung verfüge. Bei dieser Sachlage ist die Planungsbehörde – (lediglich) vorsorglich – davon ausgegangen, dass die Existenz des klägerischen Betriebs durch das Vorhaben gefährdet wird.
- 58 2.3.2.2 Auch der Vorhalt der Klägerin, ihre Existenzgefährdung sei pauschal wegge- wogen worden, ist unberechtigt. Muss für den Bau einer Bundesfernstraße fremder Grund und Boden in Anspruch genommen werden, so hat die Planungsbehörde im Rahmen der nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG gebotenen Abwägung zu prüfen, ob die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange so gewichtig sind, dass sie das Interesse des Eigentümers an der Erhaltung der Eigentumssubstanz überwiegen (BVerwG, B.v. 2.9.2010 – 9 B 11.10 – NuR 2010, 799 = juris Rn. 20). Dies hat sie vorliegend getan mit der Annahme, die mit dem Vorhaben verfolgten Planungsziele hätten ein so starkes Gewicht, dass die (unterstellte) Existenzgefährdung des landwirtschaftlichen Betriebs der Klägerin gerechtfertigt sei (vgl. PFB S. 92). Bei dieser Sach- lage war die von der Klägerin vermisste nähere Auseinandersetzung mit der konkreten Situation ihres Betriebs bzw. Grundeigentums entbehrlich (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.1980 – 4 C 34.79 – DVBl 1980, 999 = juris Rn. 32; U.v. 23.3.2011 – 9 A 9.10 – juris Rn. 28; Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rn. 5350).
- 59 2.3.2.3 Bei der Gewichtung der für das Vorhaben streitenden Gründe hat die Pla- nungsbehörde rechtsfehlerfrei auf ihre Erwägungen zur Planrechtfertigung (vgl. PFB C.3.2 = S. 37 ff.) sowie zum Umfang des Ausbaus (vgl. PFB C.3.3.12.2.1 = S. 79 f.) verwiesen. Damit wurde weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer zur ihrer objektiver Gewichtigkeit außer Verhält- nis stehenden Weise durchgeführt. Dass die Planungsbehörde in der Kollision davon

ausgegangen ist, dass das Gewicht der die Planung tragenden Belange – insbesondere die Verbesserung der Verkehrssicherheit auf der A 8 – die ihr entgegenstehenden Belange der Klägerin überwiegt, begründet keinen Abwägungsfehler, auch wenn der damit verbundene Eingriff in den landwirtschaftlichen Betrieb der Klägerin ebenfalls schwer wiegt (vgl. BVerwG, U.v. 15.4.1977 – IV C 100.74 – BVerwGE 52, 237 = juris Rn. 49; U.v. 27.3.1980 – 4 C 34.79 – DVBl 1980, 999 = juris Rn. 34).

- 60 2.3.3 Der Vorhalt der Klägerin, die Planfeststellungsbehörde habe die Existenzgefährdung ihres landwirtschaftlichen Betriebs nur als privaten, nicht aber als öffentlichen Belang der Allgemeinheit in die Abwägung einbezogen, geht fehl. Der Planfeststellungsbeschluss stellt unter C.3.3.6 („Landwirtschaft als öffentlicher Belang“, vgl. S. 71 ff.) fest, dass der Ausbau der Rastanlagen mit den Belangen der Landwirtschaft vereinbar sei; dies gelte sowohl im Hinblick auf die vorhabenbedingte Belastung der Landwirtschaft allgemein als auch hinsichtlich der individuellen Betroffenheit einzelner Betriebe. Existenzgefährdungen von Betrieben in einem Umfang, dass Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Struktur in dem von der geplanten Baumaßnahme betroffenen Raum auftreten könnten, seien nicht erkennbar (vgl. PFB S. 74 f.).
- 61 2.3.4 Soweit die Klägerin rügt, die Planfeststellungsbehörde habe übersehen, dass der Vorhabenträger verpflichtet gewesen wäre, ihr Ersatzland – notfalls auf dem Weg der Ersatzlandenteignung – bereit zu stellen, liegt ebenfalls kein Abwägungsfehler vor.
- 62 Die rechtliche Regelung des Planfeststellungsbeschlusses erschöpft sich darin, den Rechtsentzug zuzulassen. Im Übrigen kann sich die Planfeststellungsbehörde darauf beschränken, den Betroffenen auf das Enteignungsverfahren zu verweisen. Das Bereitstellen von Ersatzland ist eine besondere Art der enteignungsrechtlichen Entschädigung, die in der Planfeststellung grundsätzlich nicht abschließend erörtert und beschrieben werden muss (BVerwG, U.v. 11.1.2001 – 4 A 13.99 – NVwZ 2001, 1154 = juris Rn. 44; B.v. 2.9.2010 – 9 B 11.10 – NuR 2010, 799 = juris Rn. 20 f.). Die Planfeststellungsbehörde muss sich nur dann Klarheit darüber verschaffen, ob geeignetes Ersatzland zur Verfügung steht, wenn die Frage der Existenzgefährdung für das Abwägungsergebnis der konkreten Planung ausschlaggebend ist (BVerwG, U.v. 28.1.1999 – 4 A 18.98 – NVwZ-RR 1999, 629 = juris Rn. 25). Dies verneint der angegriffene Planfeststellungsbeschluss, indem er feststellt, dass die mit dem Bauvorhaben verfolgten Planungsziele ein so starkes Gewicht haben, dass auch eine Existenzgefährdung des landwirtschaftlichen Betriebs gerechtfertigt sei (vgl. dort S. 92).

- 63 2.3.5 Auch das Gebot der Problembewältigung wurde nicht verletzt.
- 64 Der Grundsatz der Problembewältigung als Ausformung des Abwägungsgebots (§ 17 Abs. 1 Satz 3 FStrG) fordert, dass grundsätzlich alle durch das festzustellende Vorhaben verursachten Konflikte schon im Planfeststellungsbeschluss gelöst werden (BVerwG, U.v. 12.4.2018 – 3 A 10.15 – NVwZ 2018, 1799 = juris Rn. 49; grundlegend U.v. 23.1.1981 – 4 C 68.78 – BVerwGE 61, 307 = juris Rn. 22 ff.).
- 65 Werden durch das planfestgestellte Vorhaben private Grundstücke unmittelbar in Anspruch genommen, auf deren Nutzung der Eigentümer für einen landwirtschaftlichen Betrieb existenziell angewiesen ist, kann die Lösung dieses Konflikts in ein nachfolgendes Enteignungsverfahren verwiesen werden, wenn dort eine Entschädigung durch Ersatzland an Stelle einer Geldentschädigung gewährt werden kann (BVerwG, U.v. 30.9.1998 – 4 VR 9.98 – NuR 1999, 633 = juris Rn. 7; vgl. auch Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 72 Rn. 55). Das Bayerische Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung enthält – insbesondere auch mit seinen Vorschriften zur Entschädigung in Land (Art. 14 BayEG) und zur Erstreckung der Enteignung auf Restflächen (Art. 6 Abs. 3 BayEG) – ein rechtliches Instrumentarium, das geeignet ist, die Betroffenheit der Klägerin in sachgerechter Weise auszugleichen. Es ist deshalb sichergestellt, dass der mit der Planfeststellung für die Klägerin ausgelöste Konflikt, der zu einer Bedrohung ihres landwirtschaftlichen Betriebes führt, zumindest im nachfolgenden Enteignungsentschädigungsverfahren bewältigt werden kann (BVerwG, U.v. 5.11.1997 – 11 A 54.96 – UPR 1998, 149 = juris Rn. 68; U.v. 28.1.1999 – 4 A 18.98 – NVwZ-RR 1999, 629 = juris Rn. 25).
- 66 2.4 Die von der Planungsbehörde im Rahmen ihrer fachplanerischen Abwägung erzielte Lösung, die eine Existenzgefährdung des landwirtschaftlichen Betriebs der Klägerin als nachrangig in Kauf nimmt, erweist sich auch nicht als unverhältnismäßig.
- 67 Die Inanspruchnahme privaten Grundeigentums ist unverhältnismäßig, wenn es ein milderer Mittel gibt, das zur Zweckerreichung gleich geeignet ist, den Eigentümer aber weniger belastet. Kann das Vorhaben in gleicher Weise auch ohne den Entzug privaten Eigentums – etwa statt der Enteignung von Grundstücken durch die Inanspruchnahme öffentlicher oder von privater Seite freiwillig zur Verfügung gestellter Flächen – verwirklicht werden, wäre die Enteignung unverhältnismäßig (BVerfG, U.v. 17.12.2013

– 1 BvR 3139/08 u.a. – BVerfGE 134, 242 = juris Rn. 183; BVerwG, B.v. 12.7.2018 – 7 B 15.17 – Buchholz 451.224 § 36 KrWG Nr. 1 = juris Rn. 17).

68 Dass der Beklagte über eigenen Grund für den Ausbau oder die Errichtung einer PWC-Anlage nördlich der A 8 (Alternative zur PWC-Anlage „Im M****“) verfügt, wie die Klägerin pauschal behauptet (vgl. Schriftsatz vom 26.2.2019 S. 24), ist nicht erkennbar. Auch der Bau eines Autohofs an der Ausfahrt Bad A***** auf Gemeindegrund (Alternative zur PWC-Anlage „E***** Filz“) südlich der Autobahn ist keine zumutbare Alternative (vgl. oben Rn. 36 und 49). Im weiteren Streckenverlauf hat die Grobanalyse der Planungsbehörde ergeben, dass kein gleich geeigneter Alternativstandort für die beiden PWC-Anlagen realisierbar ist (vgl. oben Rn. 48 ff.). Soweit die Klägerin rügt, weder dem Planfeststellungsbeschluss noch den Verwaltungsakten sei zu entnehmen, dass der Vorhabenträger oder die Planungsbehörde im Streckenabschnitt M*****-R***** bzw. M*****-Salzburg nach freihändig zu erwerbenden oder der öffentlichen Hand gehörenden Flächen gesucht hätten, überspannt sie die Prüf- und Dokumentationspflichten der Planungsbehörde. Die zur Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme privaten Grundeigentums für naturschutzrechtliche Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen aufgestellten höchstrichterlichen Maßstäbe, die eine umfassende Suche nach freihändig zu erwerbenden oder der öffentlichen Hand gehörenden Flächen mit vollständiger Dokumentation verlangen (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2008 – 9 A 52.07 – NVwZ 2009, 182 = juris Rn. 6; U.v. 24.3.2011 – 7 A 3.10 – NuR 2011, 501 Leitsatz 5 und Rn. 85; vgl. auch Beier in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 37 Rn. 270), können auf Fälle, in denen der private Grund und Boden für Rastanlagen an einer Bundesautobahn benötigt werden, nicht ohne Weiteres übertragen werden.

69 Der räumliche Bereich, in dem Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfolgen müssen, ist örtlich begrenzt. Diese können zwar nicht nur am Ort des Eingriffs erfolgen, sondern auch dort, wo sich die Beeinträchtigungen noch auswirken, d.h. zwischen Ausgleichs- und Eingriffsort muss jedenfalls ein räumlich-funktionaler Zusammenhang bestehen (vgl. BVerwG, U.v. 9.6.2004 – 9 A 11.03 – BVerwGE 121, 72 = juris Rn. 128; U.v. 24.3.2011 – 7 A 3.10 – NuR 2011, 501 = juris Rn. 44). Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kommen häufig mehrere Maßnahmen in Betracht, sodass für die Notwendigkeit der Inanspruchnahme eines bestimmten Grundstücks regelmäßig ein größerer Rechtfertigungsbedarf besteht (vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, Rn. 5036). Diese Situation ist mit derjenigen beim (Aus-) Bau einer Rastanlage an einer bestehenden Autobahn nicht identisch. Der Bedarf stellt

sich dort regelmäßig eng standortgebunden an der Autobahn. Die Bedarfsplanung von Rastanlagen erfolgt in Streckenabschnitten (vgl. ERS 2011, Anhang 1 = S. 40), d.h. infrage kommende Standorte sind regelmäßig weitläufig entlang der Strecke verteilt (hier: Streckenabschnitt AK M*****-Süd – AD I*****). Welche Ermittlungsbemühungen vom Vorhabenträger bzw. der Planungsbehörde im Einzelfall zu fordern sind und welche Alternativen in den Blick zu nehmen sind, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls (vgl. BVerwG, B.v. 12.7.2018 – 7 B 15.17 – Buchholz 451.224 § 36 KrWG Nr. 1 = juris Rn. 17). Vorliegend war weder dem Vorhabenträger noch der Planfeststellungsbehörde eine detaillierte Suche nach jeder der öffentlichen Hand gehörenden oder freihändig zu erwerbenden Fläche entlang des gesamten Streckenabschnitts zumutbar, auch wenn das Vorhaben die Existenz des landwirtschaftlichen Betriebs der Klägerin gefährdet. Konkrete, freihändig zu erwerbende oder der öffentlichen Hand gehörende Grundflächen entlang des Streckenabschnitts (AK M*****-Süd – AD I*****), die zur Realisierung des Vorhabens gleich geeignet wären, hat die Klägerin auch nicht konkret angeführt.

- 70 Auch der Vorhalt der Klägerin, die Verbesserung der Rastanlagen sei „nicht zwingend notwendig“, greift zu kurz. Die Notwendigkeit des Ausbaus folgt aus dem legitimen Ziel, die durch den Mangel an Lkw-Stellplätzen beeinträchtigte Verkehrssicherheit auf der A 8 und den bestehenden Rastanlagen wiederherzustellen (vgl. oben Rn. 26 f.).
- 71 Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Hinblick auf das Eigentumsrecht der Klägerin aus Art. 14 Abs. 1 GG liegt deshalb nicht vor.
- 72 D. Die Klägerin trägt als unterliegender Teil nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 708 ZPO.
- 73 E. Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung 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 die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Müller

Dr. Käß

Losenegger

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 60.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 34.2.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Müller

Dr. Käß

Losenegger