

Titel:

Teilung einer Ortsstraße aus fiskalischen Gründen

Normenkette:

VwGO § 42 Abs. 2, § 123 Abs. 1 S. 1

StVO § 45 Abs. 4 S. 1

BauGB § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 1 Nr. 11, § 10 Abs. 1, § 125 Abs. 3

BayStrWG Art. 17 Abs. 1, Art. 46 Nr. 2

Leitsätze:

1. Der gegenüber dem Gemeingebrauch gesteigerte Schutz des Anliegergebrauchs erstreckt sich nur auf einen notwendigen Zugang zum Grundstück durch Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz und nicht auf die Aufrechterhaltung einer bestehenden günstigen Zufahrtsmöglichkeit oder der Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs. Wird jedoch die Erreichbarkeit im Kern wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht und ist der Anlieger dadurch gravierend betroffen, kann ihm das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs ein Abwehrrecht vermitteln. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

2. Fiskalischen Erwägungen hinsichtlich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen können eine verkehrsrechtliche Regelung zur Teilung einer Ortsstraße allein nicht rechtfertigen. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

3. Zur Verkehrsberuhigung sind grundsätzlich flankierende gestalterische Maßnahmen zulässig, die die Sicherheit der Fußgänger und Radfahrer im verkehrsberuhigten Bereich gewährleisten sollen, etwa auch bauliche Vorkehrungen oder Pflanzkübel. Dies gilt jedoch nur für Maßnahmen, die die Kraftfahrzeugführer etwa durch Fahrbahnverengungen zu geringerer Geschwindigkeit anhalten sollen, nicht aber für eine vollständige Absperrung der Durchfahrt für den Kraftfahrzeugverkehr. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

4. Zur angemessenen Grundstücksnutzung gehört in aller Regel auch die Erreichbarkeit mit Fahrzeugen des Rettungsdienstes und der Feuerwehr sowie mit Ver- und Entsorgungsfahrzeugen. Die Zuwegung muss von ihrer Breite und Beschaffenheit her die Zufahrt mit solchen Fahrzeugen ermöglichen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Teilung einer durchgehenden Ortsstraße in zwei Abschnitte durch einen Pflanztrog, Festsetzungen des Bebauungsplans, Anliegergebrauch, Erreichbarkeit des Grundstücks, einstweilige Anordnung, Folgenbeseitigungsanspruch, Erhebung von Erschließungsbeiträgen, Fahrzeuge des Rettungsdienstes, der Feuerwehr sowie Ver- und Entsorgungsfahrzeuge

Vorinstanz:

VG Regensburg, Beschluss vom 12.01.2021 – RO 3 E 20.3224

Fundstelle:

BeckRS 2021, 4158

Tenor

I. Die Beschwerde wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die erstinstanzlich untersagte bauliche Abtrennung der D ...straße auch die Aufstellung eines Pflanztrogs umfasst.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft die Teilung einer durchgehenden Straße in zwei Abschnitte durch einen Pflanztrog.

2

Die Antragsteller sind Eigentümer eines Grundstücks in der D ...straße ... in A ..., das mit einem von ihnen selbst bewohnten Wohnhaus bebaut ist. Die D ...straße ist im Bestandsverzeichnis der Antragsgegnerin als Ortsstraße ohne Widmungsbeschränkungen eingetragen (Eintragungsverfügung vom 15.6.1963). Sie hat eine Gesamtlänge von ca. 232 m. Trägerin der Straßenbaulast ist die Antragsgegnerin.

3

Nach der Begründung zum Bebauungsplan "... .." vom 9. Oktober 2003, in dessen räumlichem Geltungsbereich die D ...straße liegt, hatte die „als Provisorium hergestellte bestehende Straße“ eine Breite von ca. 3,00 m und an der engsten Stelle von ca. 2,80 m. Der unverändert geltende Bebauungsplan setzt die D ...straße als verkehrsberuhigten Bereich fest und sieht deren durchgehende Erweiterung auf eine Ausbaubreite von 3,50 m mit einer mittigen platzartigen Aufweitung vor, damit die Straße ihrer Erschließungsfunktion gerecht werde. Diese Erweiterung ist bisher nicht vollständig umgesetzt worden.

4

Nachdem Bemühungen der Antragsgegnerin seit 2015 zum erforderlichen Grunderwerb für den Ausbau im westlichen Straßenabschnitt keinen Erfolg hatten, beschloss der Bauausschuss der Antragsgegnerin am 8. Juni 2016 ein Bauprogramm zum Ausbau der D ...straße in zwei Teil- und Abrechnungsabschnitten, um die baldige Erschließung freier Bauparzellen zu erreichen. Hierzu sollte die Straße zunächst in einem östlichen Teilabschnitt mit einer Wendemöglichkeit ausgebaut werden.

5

Um für den zwischenzeitlich ausgebauten östlichen Abschnitt Erschließungsbeiträge abrechnen zu können, beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin am 22. Juni 2020 aufgrund von „Verzögerungen beim Enteignungsverfahren“ hinsichtlich der für den vollständigen Ausbau benötigten Grundstücksflächen, das Bauprogramm zu ändern, auf den Ausbau des westlichen Teilabschnitts mit einer Länge von ca. 87 m zu verzichten und zur Trennung der beiden Straßenabschnitte eine ca. 1,50 m hohe Mauer mit beidseitigen Warnbaken und Durchgangsmöglichkeit für Fußgänger einzubauen. Am 26. Oktober 2020 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin, das Bauprogramm nochmals zu ändern und an Stelle der Mauer ca. 12 m weiter östlich einen Pflanztrog mit beidseitigen Warnbaken aufzustellen.

6

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2020 an die Antragsgegnerin haben die Antragsteller, deren Anwesen im westlichen Teilabschnitt der D ...straße liegt, durch ihre Bevollmächtigten Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben. Mit Schriftsatz vom 29. Dezember 2020 ließen sie beim Verwaltungsgericht Regensburg beantragen, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Absperrung der D ...straße in einen westlichen und östlichen Teil zu unterlassen. Die Antragsgegnerin habe ihnen mitgeteilt, dass der Pflanztrog voraussichtlich bis Mitte Januar 2021 aufgestellt werden soll. Die Absperrung widerspreche dem Bebauungsplan und diene offensichtlich keinen städtebaulichen Zielsetzungen, sondern allein der Refinanzierung der Straßenbaukosten. Sie führe zu elementaren Nachteilen für die Antragsteller. Im westlichen Teilabschnitt entstehe eine Sackgasse ohne Wendemöglichkeit. Rettungsmöglichkeiten würden dadurch massiv behindert. Fahrzeuge, die nicht wenden könnten, müssten rückwärts aus dem westlichen Abschnitt der D ...straße ausfahren. Dies gelte auch für das Wohnmobil und den Anhänger der Antragsteller. Nach den Planungen der Antragsgegnerin solle auch das Müllfahrzeug die Straße nicht mehr anfahren. Vielmehr sollten die Anwohner ihre Mülltonnen in der S ...straße abstellen. Größere Fahrzeuge von Handwerkern oder von Heizöllieferanten würden Ein- und Ausfahrten von Anwohnern verhindern, wenn sie in der Sackgasse vor einem Anwesen abgestellt werden müssten.

7

Mit Beschluss vom 12. Januar 2021 hat das Verwaltungsgericht der Antragsgegnerin bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache untersagt, die D ...straße durch Errichtung einer baulichen Abtrennung faktisch in einen westlichen und östlichen Straßenabschnitt aufzuteilen. Für den Fall, dass eine solche bauliche Abtrennung bereits erfolgt sei, hat es die Antragsgegnerin verpflichtet, diese zu beseitigen. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig. Die Aufstellung des Pflanzkübels sei kein Verwaltungsakt, sondern eine schlichte Realhandlung. Die Antragsteller seien als Anlieger von der Maßnahme betroffen und antragsbefugt. Der Pflanzkübel schränke die Benutzung der Straße faktisch ein.

Das durchgängige Befahren der Straße mit Kraftfahrzeugen sei nicht mehr möglich. Da die Antragsteller Einwände gegenüber der Antragsgegnerin vorgetragen hätten, sei ihr Rechtsschutzbedürfnis für den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu bejahen. Der Antrag sei auch begründet. Die Antragsteller hätten einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Die D ...straße sei als Ortsstraße gewidmet und damit eine öffentliche Straße. Sie sei uneingeschränkt für die Benutzung zu Verkehrszwecken freigegeben. Die mit dem Pflanzkübel bewirkte faktische Beschränkung der Benutzung durch Kraftfahrzeuge sei voraussichtlich rechtswidrig. Die Voraussetzungen für eine verkehrsrechtliche Anordnung lägen nicht vor. Der Bebauungsplan sehe ebenfalls keine bauliche Trennung der Straße vor. Diese sei zwar als verkehrsberuhigte, aber durchgängige Verkehrsfläche festgesetzt. Die Antragsgegnerin wolle den Pflanzkübel nicht aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs und auch nicht aufgrund städtebaulicher Erwägungen aufstellen, sondern aus rein fiskalischen Gründen eine bauliche Abtrennung der Straße erreichen, um Erschließungskosten abrechnen zu können. Die besondere Dringlichkeit für den Erlass der einstweiligen Anordnung sei gegeben, weil die mit der Beschränkung der Straßenbenutzung verbundenen Erschwernisse für die Antragsteller unzumutbar seien. Durch das Aufstellen des Pflanzkübels entstehe eine Stichstraße ohne Wendemöglichkeit. Hierdurch sei die Zufahrt zum Grundstück der Antragsteller erschwert. Dies betreffe insbesondere auch den Einsatz von Rettungsfahrzeugen sowie von Fahrzeugen der Müllabfuhr.

8

Zur Begründung der hiergegen eingereichten Beschwerde trägt die Antragsgegnerin vor, den Antragstellern fehle es an der erforderlichen Antragsbefugnis. Diese ergebe sich weder aus dem Gemeingebrauch noch aus dem Anliegerrecht und auch nicht aus Grundrechten. Es bestehe kein Rechtsanspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs. Auch Anlieger hätten keinen Anspruch darauf, dass die Straße nicht geändert oder eingezogen werde. Die Erreichbarkeit des Grundstücks der Antragsteller ent falle nicht und sei auch nicht schwerwiegend beeinträchtigt. Die Antragsteller könnten ihr Grundstück mit dem Kraftfahrzeug über den Westteil der Straße weiterhin erreichen, auf ihrem Grundstück wenden und vorwärts wieder aus der Straße ausfahren. Auch für Rettungsfahrzeuge sei das Grundstück vom öffentlichen Straßenraum aus erreichbar. Liefer- und Handwerkerfahrzeuge könnten unter Inanspruchnahme privater Grundstückszufahrten ebenfalls wenden und parken. Es müsse nicht zu jeder Zeit durchgängig eine optimale und möglichst bequeme Zufahrt zum Grundstück gewährleistet sein. Auch ohne durchgängige Durchfahrtsmöglichkeit erfülle die Straße ihre Funktion für die betroffenen Anlieger. Vor Einschränkungen und Erschwernissen der Zufahrtsmöglichkeiten schütze der Anliegergebrauch nicht. Es liege eine verkehrsrechtliche Anordnung vor, die für die Straße beidseitig eine für den Rad- und Fußgängerverkehr durchlässige Sackgasse vorsehe. Durch die vom Stadtrat beschlossene bauliche Abtrennung zer falle die Erschließungsanlage in zwei selbstständige Abschnitte. Ohne die bauliche Trennung und den Verzicht auf den weiteren Ausbau gingen die Erschließungskosten zulasten der Allgemeinheit. Außerdem lenke der Pflanztrog im Einklang mit der baulich neu geschaffenen Situation den Verkehr und beseitige die durch die Fahrbahnverengung entstandene Gefahrenstelle. Städtebaulich und verkehrlich sei es angezeigt, den neu entstehenden Verkehr über den ausgebauten Straßenabschnitt abzuwickeln. Der Bebauungsplan vermittele den Antragstellern keine Rechtsposition auf Freigabe der Straße für den Durchgangsverkehr. Es bestehe auch kein Anspruch auf Erschließung. Die Erschwernisse seien für die Antragsteller nicht unzumutbar.

9

Die Antragsteller treten der Beschwerde entgegen. Die durch die Sperre entstehende Sackgasse ohne Wendemöglichkeit bedeute für sie eine erhebliche Verschlechterung und einen Wertverlust für ihr Grundstück. Die schon nicht optimalen Rettungs- und Einsatzmöglichkeiten würden durch die Sperrung weiter massiv behindert. Insbesondere größere Fahrzeuge, die in den westlichen Straßenabschnitt einfahren würden, müssten diesen wieder rückwärts verlassen. Dies gelte etwa für Postfahrzeuge, Lieferanten, Müllfahrzeuge, Krankenwagen, Wohnmobile, Fahrzeuge mit Anhängern und Handwerkerfahrzeuge. Die Antragsteller könnten zwar mit ihrem Pkw auf ihrem Grundstück wenden und vorwärts wieder aus der Straße ausfahren, nicht jedoch mit ihrem Sportboothänger oder mit ihrem Wohnmobil. Die Rückwärtsfahrt sei wegen der geringen Straßenbreite besonders schwierig. Nach den Planungen der Antragsgegnerin sollten Müllfahrzeuge nicht mehr in den westlichen Straßenabschnitt fahren. Vielmehr sollten die Anlieger ihre Mülltonnen ebenso wie Sperrmüll in der S ...straße abstellen. Die Situation werde unerträglich, wenn durch die Sackgassenlösung Rettungsfahrzeuge blockiert würden. Die neue Lage widerspreche dem Bebauungsplan, der eine Verbesserung der Erschließung vorsehe. Durch die Erschwernisse seien die Antragsteller in ihren Grundrechten verletzt.

10

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Unterlagen der Antragsgegnerin verwiesen.

II.

11

Die Beschwerde der Antragsgegnerin, bei deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO auf die form- und fristgerecht vorgetragene Gründe beschränkt ist, hat keinen Erfolg. Die Antragsgegnerin zeigt mit ihrem Beschwerdevorbringen nicht auf, dass die erstinstanzliche Entscheidung zu ändern und der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung abzulehnen wäre.

12

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Sicherungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Bewahrung des bestehenden Zustands in der D ...straße ist zulässig. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin können die Antragsteller geltend machen, dass die beabsichtigte Straßenteilung die Verwirklichung ihrer Rechte vereiteln oder wesentlich erschweren würde. Die erforderliche Antragsbefugnis für ihr Anordnungsbegehren (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) ergibt sich aus ihren Rechten als Straßenanlieger.

13

Zwar besteht auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes - BayStrWG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.10.1981 [BayRS V S. 731], zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2020 [GVBl. S. 683]), der jedermann die Benutzung der Straßen im Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr gestattet, kein Rechtsanspruch. Auch schützt das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs die Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken, die an einer Straße liegen (Straßenanlieger), nicht vor der Änderung oder Einziehung einer Straße oder davor, dass eine bestimmte Verkehrsverbindung erhalten bleibt (Art. 17 Abs. 1 BayStrWG; vgl. auch BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - BayVBl 1999, 438 = juris Rn. 5 ff.). Der gegenüber dem Gemeingebrauch gesteigerte Schutz des Anliegergebrauchs, dessen Gewährleistung und Reichweite sich nach dem einschlägigen Straßenrecht richtet, erstreckt sich nur auf einen notwendigen Zugang zum Grundstück durch Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz und nicht auf die Aufrechterhaltung einer bestehenden günstigen Zufahrtsmöglichkeit oder der Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs. Wird jedoch die Erreichbarkeit des Grundstücks im Kern wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht und ist der Anlieger dadurch gravierend betroffen, kann ihm das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs ein Abwehrrecht vermitteln (vgl. BayVGh, U.v. 31.5.2011 - 8 B 10.1653 - juris Rn. 15; B.v. 15.6.2020 - 8 ZB 19.1426 - juris Rn. 10). Dies gilt insbesondere bei einer Beeinträchtigung der Erreichbarkeit des Grundstücks im Rahmen von Notfalleinsätzen (vgl. OVG Saarl, B.v. 21.5.2002 - 9 W 9/02 - juris Rn. 13; SächsOVG, B.v. 6.2.2019 - 3 B 447/18 - juris Rn. 15). Ob im Einzelfall eine Rechtsverletzung vorliegt, ist eine Frage der Begründetheit.

14

Gemessen daran ist die Antragsbefugnis der Antragsteller zu bejahen. Die von der Antragsgegnerin vorgesehene Straßenteilung verändert die Nutzbarkeit der Straße und die Zufahrt zum Grundstück im Vergleich zur bisherigen Situation in erheblicher Weise zum Nachteil der Antragsteller. Ist die D ...straße bisher trotz ihrer geringen Breite durchgängig befahrbar, würden durch die dauerhaft vorgesehene Sperre mit einem Pflanztrog zwei voneinander getrennte Sackgassen entstehen. Im westlichen Straßenabschnitt bestünden Wendemöglichkeiten allenfalls auf den Grundstücken der Anlieger. Nach dem plausiblen Vorbringen der Antragsteller können größere Fahrzeuge auf den Grundstückseinfahrten jedoch nicht wenden und müssten somit rückwärts wieder aus dem Straßenabschnitt ausfahren. Sowohl bei Rettungseinsätzen als auch etwa bei Anlieferungen mit größeren Fahrzeugen (z.B. zum Befüllen von Heizöltanks) würde die Straßenteilung durch eine Mauer oder einen Pflanztrog die Zu- und Abfahrt und damit die Nutzbarkeit des Wohnanwesens der Antragsteller erheblich erschweren. Bei einer derartigen Betroffenheit braucht der Anlieger oder Nutzer nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und dem ihm innewohnenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur solche Einschränkungen der Nutzbarkeit seines Grundstücks hinzunehmen, die in jeder Hinsicht rechtmäßig sind (vgl. BayVGh, B.v. 15.6.2020 a.a.O. Rn. 10; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 499).

15

Ob sich die Antragsbefugnis darüber hinaus auf weitere Rechtspositionen der Antragsteller, etwa auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), stützen lässt (vgl. insoweit OVG RhPf, U.v. 26.2.2014 - 7 A 11038/13 - NVwZ-RR 2014, 582 Rn. 35 f.), kann dahinstehen.

16

2. Der Antrag ist auch begründet.

17

Für eine bauliche Abtrennung der D ...straße oder Aufstellung eines Pflanztrogs zur Straßenteilung in zwei Abschnitte ist keine Rechtsgrundlage ersichtlich. Diese ergibt sich insbesondere weder aus dem Straßenrecht (a) noch aus dem Straßenverkehrsrecht (b), dem Baurecht (c) oder dem Erschließungsbeitragsrecht (d). Durch die Erschwerung der Grundstückszufahrt würden die Antragsteller auch in ihren Rechten verletzt (e). Einen Anordnungsgrund haben die Antragsteller ebenfalls glaubhaft gemacht (f).

18

a) Die D ...straße ist im Bestandsverzeichnis der Antragsgegnerin als Ortsstraße eingetragen. Die Eintragungsverfügung vom 15. Juni 1963 und der von der Antragsgegnerin vorgelegte Auszug aus dem Bestandsverzeichnis (Art. 3 Abs. 2, Art. 67 Abs. 3, Abs. 4 BayStrWG) enthalten keine Widmungsbeschränkungen. Auch die vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 23. November 2020 beschlossene Widmung betrifft nur die Schaffung bzw. Erweiterung der Wendemöglichkeit im östlichen Abschnitt der D ...straße und lässt die ursprüngliche Widmung ansonsten unberührt. Als gewidmete Ortsstraße dient die D ...straße uneingeschränkt dem Verkehr innerhalb der geschlossenen Ortslage oder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans (Art. 46 Nr. 2 BayStrWG) und damit auch dem Kraftfahrzeugverkehr.

19

Die Aufteilung der D ...straße in zwei Abschnitte beseitigt die bisher durchgängige Befahrbarkeit der Straße und erschwert den Kraftfahrzeugverkehr vor allem im westlichen Straßenabschnitt, schließt diesen aber nicht aus. Somit steht die Widmung als solche der Aufteilung zwar nicht entgegen. Allerdings ergibt sich allein daraus noch keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine bauliche Abtrennung oder für die Aufstellung eines Pflanztrogs. Diese kann die Antragsgegnerin auch nicht aus der ihr obliegenden Straßenbaulast (Art. 9 i.V.m. Art. 47 BayStrWG) herleiten. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straße zusammenhängenden Aufgaben (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG). Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem gewöhnlichen Verkehrsbedürfnis und den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügenden Zustand zu bauen und zu unterhalten (Art. 9 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG). Hierzu gehört jedoch nicht die Errichtung einer Absperrung, wenn diese - wie hier - auf keine ausreichende Rechtsgrundlage gestützt werden kann.

20

b) Straßenverkehrsrechtliche Regelungen bieten ebenfalls keine tragfähige Rechtsgrundlage für die dauerhafte Aufstellung des Pflanztrogs zur Straßenteilung.

21

Aus welchen Gründen und in welcher Weise die Straßenverkehrsbehörden Anordnungen zur Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken erlassen können, ist in § 45 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 6. März 2013 (BGBl I S. 367), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. Dezember 2020 (BGBl I S. 3047), festgelegt. Nach § 45 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 StVO dürfen sie den Verkehr - abgesehen von den hier nicht in Betracht kommenden Fallgestaltungen des § 45 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 2 StVO - nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken. § 45 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 StVO ist insoweit abschließend und beschränkt das den Behörden zu diesem Zweck zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium im Hinblick auf die Form der Regelung und die Art der Bekanntgabe (BVerwG, U.v. 13.3.2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 = juris Rn. 21 ff.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 1086).

22

Bei baulichen Abtrennungen oder Pflanztrögen handelt es sich weder um Verkehrszeichen im Sinne von § 39 StVO noch um Verkehrseinrichtungen im Sinne der abschließenden Aufzählung in § 43 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Anlage 4 StVO (vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 800). Verkehrszeichen sind Gefahrzeichen, Vorschriftzeichen und Richtzeichen (§ 39 Abs. 2 Satz 2, §§ 40, 41, 42 StVO).

Verkehrseinrichtungen sind Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen, die bis auf Leitpfosten, Leitschwellen und Leitborde rot-weiß gestreift sind (§ 43 Abs. 1 Satz 1 StVO); außerdem Absperrgeländer, Parkuhren, Parkscheinautomaten, Blinklicht- und Lichtzeichenanlagen sowie Verkehrsbeeinflussungsanlagen (§ 43 Abs. 1 Satz 3 StVO). Bauliche Abtrennungen oder Pflanztröge als straßenbautechnische Maßnahmen zählen nicht dazu (OLG Frankfurt, U.v. 10.9.1991 - 14 U 244/89 - NJW 1992, 318 = juris Rn. 25 m.w.N.) und sind auch dann keine Verkehrseinrichtungen, wenn sie mit einer rot-weißen Markierung versehen sind (vgl. BayVGh, B.v. 4.9.2019 - 11 ZB 19.1685 - juris Rn. 24).

23

Auch die von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren vorgelegte verkehrsrechtliche Anordnung vom 15. Dezember 2020, die die Aufstellung von zwei Verkehrszeichen 357-50 (durchlässige Sackgasse für Fußgänger und Radverkehr) mit Zusatzzeichen am jeweiligen Beginn der D ...straße vorsieht, ist keine ausreichende rechtliche Grundlage für die beabsichtigte Absperrung als solche, sondern lediglich für die darauf hinweisenden Verkehrszeichen. Ohne ausreichende Rechtsgrundlage für die Absperrung geht die Anordnung vom 15. Dezember 2020 jedoch ins Leere.

24

Abgesehen davon liegen auch keine tragfähigen verkehrsrechtlichen Gründe gemäß § 45 StVO für die Absperrung vor. Die fiskalischen Erwägungen der Antragsgegnerin hinsichtlich der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für den bereits ausgebauten östlichen Teilabschnitt der D ...straße können eine verkehrsrechtliche Regelung zur Straßenteilung allein nicht rechtfertigen. Zwar mag die von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren genannte Gefahrenstelle im Hinblick auf das Aufeinandertreffen des ausgebauten, breiteren und des nicht ausgebauten, engeren Teils der Straße Grundlage für verkehrsrechtliche Regelungen oder Hinweise sein (z.B. durch Anordnung des Gefahrenzeichens 120 oder 121 [verengte Fahrbahn] nach § 40 i.V.m. Anlage 1 Abschnitt 1 StVO, auch wenn diese nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung - VwV-StVO innerhalb geschlossener Ortschaften grundsätzlich nur bei Baustellen angeordnet werden sollen). Die Fahrbahnverengung rechtfertigt aber keine Absperrung der Straße durch eine bauliche Abtrennung oder einen Pflanzkübel.

25

Für die im Bebauungsplan vorgesehene Verkehrsberuhigung (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 StVO) sind die Richtzeichen 325.1 und 325.2 nach § 42 Abs. 2 i.V.m. Anlage 3 StVO vorgesehen. Hierzu wären zwar grundsätzlich flankierende gestalterische Maßnahmen zulässig, die die Sicherheit der Fußgänger und Radfahrer im verkehrsberuhigten Bereich gewährleisten sollen, etwa auch bauliche Vorkehrungen oder Pflanzkübel (vgl. OVG NW, B.v. 14.11.2014 - 15 A 1485/13 - NVwZ-RR 2015, 196 Rn. 8). Dies gilt jedoch in verkehrsrechtlicher Hinsicht nur für Maßnahmen, die die Kraftfahrzeugführer etwa durch Fahrbahnverengungen zu geringerer Geschwindigkeit anhalten sollen, nicht aber für eine vollständige Absperrung der Durchfahrt für den Kraftfahrzeugverkehr. Damit kann dahinstehen, ob das Verbot, Gegenstände auf Straßen zu bringen oder dort liegen zu lassen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann (§ 32 Abs. 1 Satz 1 StVO), auch für Maßnahmen des Straßenbaulastträgers zur baulichen Gestaltung oder zur Verkehrsberuhigung gilt (vgl. einerseits VGh BW, U.v. 26.9.1991 - 5 S 1944/90 - NJW 1992, 3187 = juris Rn. 25; OLG Saarl, U.v. 25.3.1999 - 3 U 863/98-86 u.a. - NVwZ-RR 2000, 199 = juris Rn. 16 ff.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 1300 m.w.N.; andererseits OLG Frankfurt, U.v. 10.9.1991 - 14 U 244/89 - NJW 1992, 318 = juris Rn. 21 ff.).

26

c) Eine baurechtliche Grundlage für die Absperrung der Durchfahrt für den Kraftfahrzeugverkehr ist ebenfalls nicht ersichtlich.

27

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 des Baugesetzbuchs - BauGB). Diese Festsetzung ist rechtsverbindlich und bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug dieses Baugesetzbuchs erforderliche Maßnahmen (§ 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 BauGB). Die Bindungswirkung gilt, solange die Festsetzung nicht funktionslos und damit unwirksam wird, auch für die Antragsgegnerin (vgl. Petz in Spannowsky/Uechtritz BeckOK BauGB, Stand 1.8.2019, § 8 Rn. 10).

28

Hiervon ausgehend steht die Absperrung im Widerspruch zu den Festsetzungen des unverändert geltenden Bebauungsplans A“ vom 9. Oktober 2003. Danach soll die D ...straße als verkehrsberuhigter Bereich durchgehend auf eine Ausbaubreite von 3,50 m mit einer mittigen platzartigen Aufweitung erweitert werden. Eine Aufteilung in zwei Straßenabschnitte ist nicht vorgesehen und stünde mit dem Bebauungsplan nicht in Einklang. Die von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren vorgelegte Begründung zum Bebauungsplan führt auf Seite 8 aus, nach eingehender Prüfung und Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange (Feuerwehr, Tiefbau) werde die Ausbaubreite der D ...straße auf 3,50 m mit einer mittigen, platzartigen Aufweitung festgelegt, da sie erst ab diesem Mindestquerschnitt ihrer Erschließungsfunktion gerecht werde. Die vom Baureferenten der Antragsgegnerin erstellte Beschlussvorlage vom 13. März 2018 für die Beratung des Bauausschusses zur erstmaligen endgültigen Herstellung der D ...straße geht zutreffend davon aus, dass es sich bei der baulichen Trennung der Straße nicht um eine geringfügige Änderung der bestehenden Planung handeln, sondern dass diese Trennung die Grundzüge der Planung berühren würde. Dies ergibt sich, wie die Beschlussvorlage ebenfalls zutreffend ausführt, aus dem Umstand, dass die Umwandlung der D ...straße in zwei Stichstraßen zum Wegfall einer der Durchgangsstraßen im Geltungsbereich des Bebauungsplans führen und die Straße wesentlich verändert würde, dass in über viele Jahre praktizierte Verkehrsflüsse - auch für Müll- oder Rettungsfahrzeuge - stark eingegriffen würde, dass Grundstückszufahrten erschwert würden und dass für jeden der beiden Straßenteile eine eigene öffentliche Ausweichstelle erforderlich wäre. Ohne Änderung der Festsetzungen im Bebauungsplan wäre die dauerhafte Straßenteilung durch eine Mauer oder einen Pflanztrog damit unzulässig.

29

d) Aus dem Erschließungsbeitragsrecht ergibt sich ebenfalls keine tragfähige Grundlage für die dauerhafte Straßenteilung.

30

Auch wenn die Antragsgegnerin grundsätzlich zur Erschließung (§ 123 Abs. 1, Abs. 2 BauGB) und zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Art. 5a des Kommunalabgabengesetzes - KAG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.4.1993 [GVBI S. 264], zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.2.2021 [GVBI S. 40]) verpflichtet ist, ergibt sich daraus keine Berechtigung zur Herstellung von Erschließungsanlagen, wenn hierfür keine Rechtsgrundlage vorliegt oder wenn diese sogar - wie hier die beabsichtigte Absperrung - im Widerspruch zu rechtlichen Vorschriften (hier: dem Bebauungsplan) stehen. Erschließungsanlagen sind unter anderem die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze (Art. 5a Abs. 2 Nr. 1 KAG). Ob sich durch die Beschlüsse der Gremien der Antragsgegnerin zur Aufstellung des Pflanztrogs die beabsichtigte Teilung in erschließungsbeitragsrechtlich unterschiedlich zu beurteilende Einzelanlagen erreichen ließe (vgl. insoweit BVerwG, U.v. 6.2.2020 - 9 C 9.18 - BVerwGE 167, 331 Rn. 28; BayVGh, U.v. 13.4.2017 - 6 B 14.2720 - BayVBI 2017, 820 Rn. 25 ff.), kann dahinstehen. Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans berühren die Rechtmäßigkeit der Herstellung von Erschließungsanlagen nur dann nicht, wenn die Abweichungen mit den Grundzügen der Planung vereinbar sind (§ 125 Abs. 3 Halbs. 1 BauGB) und wenn die Erschließungsanlagen entweder hinter den Festsetzungen des Bebauungsplans zurückbleiben (§ 125 Abs. 3 Halbs. 2 Nr. 1 BauGB) oder wenn die Erschließungsbeitragspflichtigen nicht mehr als bei einer plangemäßen Herstellung belastet werden und die Abweichungen die Nutzung der betroffenen Grundstücke nicht wesentlich beeinträchtigen (§ 125 Abs. 3 Halbs. 2 Nr. 2 BauGB). Wie bereits ausgeführt wäre die bauliche Trennung der D ...straße mit den Grundzügen der Planung jedoch nicht vereinbar. Außerdem würde die Abweichung die Nutzung der betroffenen Grundstücke wesentlich beeinträchtigen, weil die Zufahrt zu den Grundstücken zumindest im westlichen Straßenabschnitt erheblich erschwert wäre.

31

e) Die dauerhafte Straßenteilung und die dadurch entstehende Sackgasse würde die Antragsteller in ihren Rechten als Anlieger verletzen.

32

Zwar weist die Antragsgegnerin zutreffend darauf hin, dass kein Rechtsanspruch auf Erschließung besteht (§ 123 Abs. 3 BauGB). Darum geht es den Antragstellern aber auch nicht. Vielmehr berufen sich diese zu Recht darauf, dass die Zufahrt zu ihrem Grundstück durch die beabsichtigte Straßenteilung erheblich erschwert wird. Zur angemessenen Grundstücksnutzung gehört in aller Regel auch die Erreichbarkeit mit Fahrzeugen des Rettungsdienstes und der Feuerwehr sowie mit Ver- und Entsorgungsfahrzeugen. Die

Zuwegung muss von ihrer Breite und Beschaffenheit die Zufahrt mit solchen Fahrzeugen ermöglichen (Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 505, 507). Dies war in der D ...straße aufgrund der geringen Breite zwar auch bisher schon erschwert, aber aufgrund der durchgehenden Befahrbarkeit zumindest noch eingeschränkt möglich. Die Absperrung würde diese Situation in erheblicher Weise zum Nachteil für die Antragsteller verändern. Größere Fahrzeuge könnten im westlichen Straßenabschnitt nicht mehr wenden, sondern müssten rückwärts ausfahren. Dies betrifft und erschwert nicht nur die Zufahrt im Lieferverkehr, sondern vor allem auch den Einsatz von Rettungsfahrzeugen. Auch wenn die Antragsgegnerin ausgeführt hat, dass im Vorfeld der Entscheidungen zur Straßenteilung eine „Befahrung“ mit solchen Fahrzeugen durchgeführt wurde, bedeutet dies nicht, dass es im Ernstfall nicht zu Verzögerungen oder Erschwernissen kommen könnte, die ohne die Absperrung vermeidbar wären. Denkbar ist etwa, dass im Falle eines Brandes im Anwesen der Antragsteller zuerst das Rettungsfahrzeug und anschließend das Löschfahrzeug am Einsatzort eintreffen und diese sich dann gegenseitig blockieren.

33

Die Antragsteller müssen nicht hinnehmen, dass die Erreichbarkeit ihres Grundstücks allein aus fiskalischen Gründen in dieser Weise und ohne Durchführung eines Verfahrens, in dem sie sich Gehör verschaffen können, verschlechtert wird. Sie haben daher Anspruch auf Unterlassung des rechtswidrigen Eingriffs in ihre Anliegerrechte durch Errichtung einer Mauer oder Aufstellung des Pflanztrogs (§§ 1004, 906 BGB analog). Sollte die Absperrung bereits errichtet sein, können die Antragsteller deren Beseitigung im Wege des Folgenbeseitigungsanspruchs verlangen.

34

f) Einen Anordnungsgrund haben die Antragsteller ebenfalls glaubhaft gemacht.

35

Der Stadtrat der Antragsgegnerin hat die Aufstellung des Pflanztrogs am 26. Oktober 2020 beschlossen. Im Januar dieses Jahres wurde der Beschluss vollzogen und der Pflanztrog aufgestellt. Auch wenn die Antragsgegnerin diesen offenbar mittlerweile wieder beiseitegeschafft hat, ist damit zu rechnen, dass sie den Trog alsbald wieder aufstellen würde. Hintergrund ist offenbar die Befürchtung der Antragsgegnerin, für den Ausbau der D ...straße im östlichen Abschnitt ohne dauerhafte Straßenteilung keine Erschließungsbeiträge mehr erheben zu können, weil die zum 1. April 2021 in Kraft tretende Regelung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für vorhandene Erschließungsanlagen entgegensteht, sofern seit dem Beginn ihrer erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre vergangen sind. Aufgrund des zu erwartenden Vollzugs des Stadtratsbeschlusses vom 26. Oktober 2020 ist die für den Erlass der einstweiligen Anordnung erforderliche Dringlichkeit somit gegeben.

36

3. Das Verwaltungsgericht hat die Antragsgegnerin daher zu Recht zur Unterlassung der baulichen Abtrennung bzw. zu deren Beseitigung verpflichtet. Der Senat stellt dies dahingehend klar, dass die Untersagung bzw. Verpflichtung zur Beseitigung auch die von der Antragsgegnerin nunmehr vorgesehene Aufstellung eines Pflanztrogs umfasst.

37

4. Die Beschwerde war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

38

5. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 52 Abs. 2 und § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

39

6. Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).