

Titel:

Erfolgreiche Klage auf Duldung der Beseitigung einer öffentlichen Straße, die teilweise über private Grundstücke verläuft

Normenketten:

VwGO § 43 Abs. 2 S. 1, § 91 Abs. 1, § 124a Abs. 3 S. 3, S. 4, Abs. 6 S. 3, § 125 Abs. 1 S. 1

GG Art. 14 Abs. 1

BGB § 242, § 902 Abs. 1 S. 1, § 903 S. 1

BayStrWG Art. 6 Abs. 1, Abs. 3, Abs. 8, Art. 14, Art. 67 Abs. 3, Abs. 4

BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 11, § 14 Abs. 1, § 17 Abs. 1 S. 3, Abs. 2

Leitsätze:

1. Die Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers ist tatbestandliche Voraussetzung für den Eintritt der Widmungsfiktion nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG. (Rn. 54 – 58)

2. Der Anspruch des Eigentümers auf Beseitigung einer auf seinem Grundstück liegenden tatsächlich-öffentlichen Verkehrsfläche aus § 903 BGB ist treuwidrig (§ 242 BGB), wenn die Legalisierung des rechtswidrigen Zustands sicher zu erwarten ist und zeitlich unmittelbar bevorsteht; eine spätere Legalisierung ist mit einer Vollstreckungsabwehrklage (§ 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 767 ZPO) geltend zu machen. (Rn. 77)

1. Art. 67 Abs. 4 BayStrWG bezeichnet als den für die Erlangung der Eigenschaft einer öffentlichen Straße maßgeblichen Verwaltungsakt iSd Art. 35 S. 2 BayVwVfG die Eintragung in das Bestandsverzeichnis. Dabei gelten regelmäßig nur solche Grundstücke als gewidmet, deren Flurnummern in der Eintragung genannt sind. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

2. Liegt eine Wegefläche auf einem nicht gewidmeten Grund und hat der Verfügungsberechtigte aufgrund ausdrücklicher oder stillschweigender Duldung die Benutzung des Wegs durch die Allgemeinheit zugelassen oder ist zumindest aus Sicht der Verkehrsteilnehmer nach objektiv erkennbaren äußeren Umständen von einer konkludenten Freigabe zur Verkehrsnutzung auszugehen, handelt es sich um eine tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche. Diese unterliegt nicht dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz, sondern nur dem Straßenverkehrsrecht. (Rn. 60) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Veränderungssperre dient der Sicherung der planerischen Ziele der Gemeinde; sie ist kein Sicherungsinstrument zur Aufrechterhaltung der verkehrlichen Nutzung einer Straße. (Rn. 94) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

allgemeine Leistungsklage, Duldung der Beseitigung tatsächlich-öffentlicher Verkehrsflächen, Reichweite der Widmungsfiktion bei Eintragung, Widmungsfiktion bei Verbreiterung („Elastizität“), Verwirkung, unzulässige Rechtsausübung (verneint), isolierter Straßenbebauungsplan, Veränderungssperre, Sicherheitsbedürfnis (verneint), zweite Verlängerung einer Veränderungssperre, Duldungsanspruch, Beseitigung, Eigentumsrecht, tatsächlich-öffentliche Straße, Widmung, Widmungsfiktion, Bestandsverzeichnis, Eintragungserfordernis, Flurnummer, Treu und Glauben, unzulässige Selbsthilfe, Folgenbeseitigungsanspruch, Sicherheitsbedürfnis, Straßenplanung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 12.03.2019 – M 2 K 18.3545

Fundstellen:

NVwZ-RR 2022, 657

BeckRS 2022, 12089

LSK 2022, 12089

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt von der Beklagten, die Beseitigung von Teilflächen einer öffentlichen Straße zu dulden, die über seine Grundstücke verläuft.

2

1. Der Kläger ist Eigentümer von Grundstücken der Gemarkung H* ..., über die die E* Hellip straße, eine Gemeindeverbindungsstraße der Beklagten, verläuft. Die Grundstücke FINrn. *70/1 [210 m²], *68/1 [141 m²] und *68/4 [99 m²] sind vollumfänglich, die Grundstücke FINrn. *70, *70/2, *68, *68/2, *68/5 teilweise (addiert ca. 147 m²) mit Verkehrsfläche überbaut; der Überbau beträgt insgesamt ca. 600 m².

3

2. Die E* Hellip straße wurde im Rahmen der erstmaligen Anlegung der Bestandsverzeichnisse am 9. Juni 1964 in das Bestandsverzeichnis der früheren Gemeinde H* ... für öffentliche Feld- und Waldwege u.a. wie folgt eingetragen:

Spalte 2: 1. Bezeichnung des Straßenzuges: E* Hellip straße

2. FINr.: Flur-Nr. 381 Gem. H* ...

3. Anfangspunkt: In Höhe der Nordgrenze des Grundstücks Flur-Nr. 13 Gem. H* ... (beim Ende der Ortsstraße E* Hellip straße II)

4. Endpunkt: In Höhe der Südgrenze des Grundstücks Flur-Nr. 366/9 Gem. H* ... (Beginn der Ortsstraße E* Hellip straße I)

Spalte 3/4: Teilstrecke: von km 0,000 bis km 0,620

Spalte 5: Baulastträger: die jeweiligen Eigentümer der nachstehend aufgeführten Grundstücke Flur-Nr.: 383-386, 367-380, 943, 944, 946, 947, 948, 950-958, 959 ½, 960 Gem. H* ...

4

Um das Jahr 1980 wurde die E* Hellip straße ausgebaut und verbreitert.

5

Ab 1982 wurde die E* Hellip straße neu vermessen, um die von ihr in Anspruch genommenen Grundflächen der Voreigentümerin des Klägers (Mutter) zu ermitteln. In der Folge bemühte sich die Beklagte immer wieder um einen Erwerb der überbauten Grundflächen. Dies blieb erfolglos; über Kaufpreis und weitere Anliegen der Eigentümer (Grundstückstausch, Verkehrsbeschränkung, u.a.) wurde keine Einigung erreicht. Ab Dezember 2004 trat der Kläger bei Gesprächen mit Vertretern der Beklagten auf; am 15. Oktober 2008 wurde er als Eigentümer im Grundbuch eingetragen.

6

Mit Eintragungsverfügung vom 20. Juni 1991 wurde das Bestandsverzeichnis „berichtigt bzw. ergänzt“. Anlässlich der „Überarbeitung des Bestandsverzeichnisses (Ermittlung des Ausbauszustands)“ wurde u.a. verfügt, in Spalte 2 Nr. 2 die FINr. 381 zu streichen und die FINrn. *81/2, *81/1, *76/1, *8*/2, *70/1, *68/1, *68/4 einzutragen. Eine Bekanntgabe an die Eigentümerin oder eine öffentliche Bekanntmachung unterblieb.

7

Mit Verfügung vom 27. August 2007, bekanntgemacht im Amtsblatt der Beklagten vom 18. September 2007, stufte die Beklagte den streitbefangenen Abschnitt der E* Hellip straße zur Gemeindeverbindungsstraße um. Die Eintragungsverfügung vom 8. Oktober 2007 und die diesbezügliche Eintragung im Bestandsverzeichnis benennen als Straßengrundstücke die FINrn. *81/2, *81/1, *76/1, *8*/2, *68/1 und *68/4.

8

Mit Eintragungsverfügung vom 22. Juli 2014 strich die Beklagte in Spalte 2 Nr. 2 des Karteiblatts „E* Hellipstraße - Gemeindeverbindungsstraße“ ihres Bestandsverzeichnisses die FINrn. *76/1, *81/1, *8*/2, *68/1, *68/4, *81/2.

9

3. Mit Anwaltsschreiben vom 8. Mai 2015 ließ der Kläger die Beklagte u.a. auffordern, die auf seinen Grundstücken liegenden Straßenbestandteile zu entfernen.

10

In der Folgezeit blieben weitere Einigungsversuche, bei denen verschiedene Themen erörtert wurden (Grundstückstausch; Umstufung eines südlichen Teilabschnitts der E* Hellipstraße zum öffentlichen Feld- und Waldweg; Straßenverlegung bzw. Durchfahrtsbeschränkung im Bereich der Hofstelle des Klägers), ohne Erfolg.

11

4. Am 23. Juli 2018 hat der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht München erhoben und zuletzt beantragt, die Beklagte zu verurteilen, es zu dulden, dass er die auf den Grundstücken FINr. *70/1, *68/1, *84/4 (gemeint *68/4) sowie FINr. *70, *70/2, *68, *68/2 und *68/5 (Teilflächen) liegenden Verkehrsflächen entfernt.

12

5. Der Stadtrat der Beklagten beschloss am 24. Oktober 2018, bekanntgemacht im Amtsblatt der Beklagten vom 13. November 2018 (Nr. 26 S. 263 f.), die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... („E* Hellipstraße Süd“). Ziel der Planung ist es, die Verkehrsfunktion der E* Hellipstraße als Gemeindeverbindungsstraße zu gewährleisten sowie die Flächen für einen bedarfsgerechten Straßenausbau zu sichern.

13

Ebenfalls am 24. Oktober 2018, bekanntgemacht im Amtsblatt der Beklagten vom 13. November 2018 (Nr. 26 S. 265 ff.), beschloss der Stadtrat der Beklagten den Erlass der Veränderungssperre zum Bebauungsplan Nr. ... „E* Hellipstraße Süd.“ Gemäß § 2 Abs. 1 der Satzung (Rechtswirkungen der Veränderungssperre) dürfen Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt und bauliche Anlagen nicht beseitigt werden. Die Veränderungssperre wurde mit Satzung vom 1. Oktober 2020 (Amtsblatt Nr. 40 vom 13.10.2020 S. 360 ff.) um ein Jahr und mit Satzung vom 29. Oktober 2021 (Amtsblatt Nr. 56 vom 9.11.2021 S. 620 ff.) um ein weiteres Jahr verlängert.

14

6. Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben. Der Kläger sei mangels Widmung seiner Grundstücke berechtigt, die Allgemeinheit von der Nutzung auszuschließen. Die durch erstmalige Eintragung der E* Hellipstraße in das Bestandsverzeichnis eingetretene Widmungsfiktion (Art. 67 Abs. 4 BayStrWG) erstrecke sich nicht auf dessen Grundstücke, weil sie dort nicht genannt seien. Eine Widmungsfiktion nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG scheidet aus, weil die Vergrößerung der Straße um mehr als 150 m² nicht unwesentlich sei. Der Kläger und die Voreigentümerin hätten ihre aus dem Eigentum folgenden Rechte nicht verwirkt, auch wenn sie die verkehrliche Nutzung in Kenntnis des Überbaus seit 1982 hingenommen hätten. Das reine Schweigen oder Nichtstun reiche als Vertrauensgrundlage nicht aus, zumal es zahlreiche gescheiterte Versuche zur Bereinigung der Situation gegeben habe. Die Duldung der Beseitigung sei für die Beklagte nicht unzumutbar, weil der Kläger die Kosten dafür trage und ihm planerische Aufwendungen nicht anzulasten seien. Auch die Veränderungssperre stehe dem Anspruch nicht entgegen; ihr Sinn und Zweck sei es nicht, einen seit langem bestehenden, unverjährenen Anspruch auf Beseitigung eines rechtswidrigen Eigentumseingriffs zu vernichten. § 14 Abs. 1 BauGB finde auf öffentliche Verkehrsflächen auch keine Anwendung, weil diese keine „bauliche Anlagen“ seien.

15

7. Die Beklagte begründet ihre mit Beschluss des Senats vom 16. Juli 2020 zugelassene Berufung im Wesentlichen wie folgt: Die Grundstücke des Klägers seien ausnahmsweise ohne Angabe ihrer Flurnummern von der Widmungsfiktion (Art. 67 Abs. 4 BayStrWG) umfasst. Der Straßenverlauf sei topographisch und in Karten eindeutig fixiert gewesen. Der Ausbauzustand der Straße habe sich über Jahrzehnte nicht verändert; bei einer Beschränkung auf die FINr. 381 (alt) hätte sie mangels Mindestbreite ihrer Funktion nie gerecht werden können. Die erst im Rahmen der Neuvermessung im Jahr 1982 neu

gebildeten Grundstücke hätten in der Eintragung im Jahr 1964 noch nicht benannt werden können. Die Großeltern des Klägers (Voreigentümer) seien bei der Anlegung des Bestandsverzeichnisses als Straßenbaulastträger beteiligt worden und hätten die Straße mitgetragen, woran auch deren Rechtsnachfolger gebunden seien. Jedenfalls sei die Widmungsfiktion nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG eingetreten. Die gebotene wertende Betrachtung aller Einzelfallumstände ergebe, dass es sich um eine unerhebliche Verbreiterung der Straße handle; gemessen an der ursprünglich überbauten Straßenfläche liege die Abweichung von 150 m² im Promillebereich. Der Eintritt der Widmungsfiktion nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG setze keine Zustimmung des Eigentümers voraus; andernfalls liefe die Regelung weitgehend leer.

16

Abgesehen davon sei das Recht des Klägers, die Verkehrsflächen auf seinen Grundstücken zu beseitigen, verwirkt. Die Voreigentümer hätten dies trotz Kenntnis des Überbaus seit dem Jahr 1964 und der Neuvermessung 1982 nie verlangt. Die Beklagte habe darauf vertraut, dass die Straße nicht in Frage gestellt werde; die Mutter des Klägers habe dies nicht getan, sondern nur einen „besseren Preis“ verlangt. Die Beseitigung sei zudem treuwidrig (§ 242 BGB), weil die Straße demnächst bauplanerisch legalisiert werde. Der Bebauungsplanentwurf „E* Hellipstraße Süd“ (Nr. ...*) werde vom Stadtrat voraussichtlich im Mai oder Juni 2022 gebilligt.

17

Einem Anspruch des Klägers auf Duldung der Beseitigung stehe zudem die erlassene Veränderungssperre entgegen. Isolierte Straßenplanungen durch Bebauungsplan könnten damit gesichert werden. Das Sicherheitsbedürfnis liege vor; frühere Verhaltensweisen des Klägers (Errichtung eines Zauns im Bereich der H* ...er- Hellip- Straße/K* Hellipweg; Widerstand gegen das Schließen einer Baugrube auf Straßengrund im Bereich FINr. ...; Widerstand gegen den Pflanzenrückschnitt) belegten dies. Auch die Voraussetzungen für die (nochmalige) Verlängerung der Veränderungssperre seien gegeben; die Erschwernisse während der Corona-Pandemie (einschließlich Personalausfälle bei der Beklagten) stellten besondere Umstände dar. Mit einer Veränderungssperre könne auch die Beseitigung von Straßenteilflächen verhindert werden. Die Errichtung und Änderung einer öffentlichen Straßenfläche falle unter den Vorhabensbegriff des § 14 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 29 BauGB. Dies sei nicht anhand der Bayerischen Bauordnung, sondern nach dem Erfordernis bodenrechtlicher Relevanz zu beurteilen. Das Straßenrecht entfalte keine „Sperrwirkung“; aus Art. 36 Abs. 5, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG ergebe sich vielmehr ein Vorrang der Bauleitplanung im Bereich der Gemeindeverbindungs- und/oder Ortsstraßen. Der Bebauungsplan sei für Gemeinden das zentrale Instrument, um ihre Verkehrspolitik umzusetzen und bei Bedarf durchzusetzen; dies könne landesrechtlich nicht eingeschränkt werden. Zudem erfülle der Teilabriss einer Straße den Tatbestand des § 14 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

18

Sie beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 12. März 2019 (Az. M 2 K 18.3545) aufzuheben und die Klage abzuweisen.

19

8. Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

20

Er verteidigt das angegriffene Urteil. Die fehlende Angabe der Flurnummern seiner Grundstücke könne nicht überwunden werden; der Verlauf und Umfang der E* Hellipstraße bei der Eintragung lasse sich nicht eindeutig feststellen. Die Widmungsfiktion sei auch nicht nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG eingetreten. Das Ausmaß der Flächen von 600 m² sei nicht nur geringfügig; zudem fehle es mangels Zustimmung des dinglich Berechtigten an den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 BayStrWG. Sein Recht, die Allgemeinheit von der Nutzung der auf seinen Grundstücken befindlichen Teilflächen der E* Hellipstraße auszuschließen, sei auch nicht verwirkt. Über die Jahre habe es immer wieder Ansätze gegeben, den rechtswidrigen Zustand zu ändern, worauf er und seine Mutter immer bestanden hätten. Die Beklagte habe nie behauptet, ein Recht zur verkehrlichen Nutzung der Grundstücke zu haben.

21

Die Veränderungssperre stehe dem Anspruch nicht entgegen. Sie ziele nicht darauf ab, eine Fläche für einen Straßenausbau zu sichern, sondern auf den Bestand des Straßenkörpers; diesen Zweck könne sie von Rechts wegen nicht erfüllen. Die Beseitigung einer öffentlichen Verkehrsfläche falle nicht unter § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Die Errichtung und Änderung einer öffentlichen Straßenfläche sei kein Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB. Es greife eine Sperrwirkung, die sich aus der Abgrenzung der bundes- und landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen ergebe. Die Sicherung einer isolierten Straßenplanung mittels einfachen Bebauungsplans durch eine Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB sei zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Ziel könne aber nicht sein, Veränderungen an einer öffentlichen Straße zu verhindern, sondern nur, das Entstehen baulicher Anlagen zu verhindern, die das für den Bebauungsplan relevante Abwägungsmaterial verändern würden. Im Übrigen änderten die Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB, die die Veränderungssperre sichern soll, weder die Eigentums- noch die Besitzverhältnisse.

22

9. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die die Gerichtsakten und die beigezogenen Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

23

Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg.

24

A. Die Berufung ist zulässig. Sie wurde rechtzeitig innerhalb der nach § 124a Abs. 6 Satz 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 3 VwGO verlängerten Begründungsfrist, die vor Ablauf der gesetzlichen Frist beantragt worden war, begründet. Die Berufungsbegründung erfüllt die Anforderungen des § 124a Abs. 6 Satz 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 4 VwGO; sie enthält einen bestimmten Antrag und führt die Anfechtungsgründe im Einzelnen an.

25

B. Die Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben. Der Kläger kann von der Beklagten beanspruchen, dass sie die Beseitigung der auf seinen Grundstücken liegenden Verkehrsflächen duldet.

26

I. Klagegegenstand ist auf Grundlage des in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat berichtigten Klageantrags die Duldung der Beseitigung der Verkehrsflächen der E* Hellip Straße auf den klägerischen Grundstücken FINrn. *70/1, *68/1, *68/4 (jeweils gesamtes Grundstück) sowie FINrn. *70, *70/2, *68, *68/2 und *68/5 (Teilflächen).

27

Der Kläger hat betreffend Grundstück FINr. *68/4 in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht keinen Antrag gestellt; die Beweiskraft des Sitzungsprotokolls (§ 105 VwGO i.V.m. §§ 160 Abs. 3 Nr. 2, 165 ZPO), das eine Antragstellung betreffend das - in der Gemarkung H* ... nicht vorhandene - Grundstück FINr. *84/4 enthält, geht derjenigen des Tatbestands des Ersturteils vor (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 314 Satz 2 ZPO; BayVGH, B.v. 28.7.2010 - 9 ZB 07.1256 - juris Rn. 8). Die Erweiterung (auf FINr. *68/4) und Beschränkung (betreffend FINr. *84/4) des Klageantrags ist ohne Weiteres zulässig (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO). Zudem wäre eine Klageänderung nach § 125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 91 Abs. 1 VwGO sachdienlich, weil sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. BVerwG, U.v. 8.12.2016 - 4 CN 4.16 - BauR 2017, 830 = juris Rn. 10).

28

II. Die Klage ist zulässig, insbesondere als allgemeine Leistungsklage statthaft (vgl. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Der Kläger begehrt ein schlicht-hoheitliches Handeln (Duldung) der Beklagten. Das Rechtsschutzbedürfnis liegt vor, da der Kläger nicht ohne Weiteres berechtigt ist, die über seine Grundstücke verlaufenden Verkehrsflächen zu beseitigen oder zu sperren (vgl. BayVGH, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBI 2021, 747 = juris Rn. 45 m.w.N.). Die Beklagte lehnt eine Beseitigung der auf den Grundstücken des Klägers liegenden Verkehrsflächen der E* Hellip Straße ab (vgl. auch BayVGH, U.v. 26.2.2013 - 8 B 11.1708 - BayVBI 2013, 629 = juris Rn. 33 f.).

29

III. Die Klage ist auch begründet.

30

Der Kläger ist im Rahmen seiner aus dem privaten Eigentumsrecht folgenden Rechtsmacht (Art. 14 Abs. 1 GG, § 903 BGB) berechtigt, die Allgemeinheit von der Nutzung der E* Hellip straße auf seinen Grundstücken FINrn. *70/1, *68/1, *68/4, *70, *70/2, *68, *68/2 und *68/5 auszuschließen und die Verkehrsfläche dort zu beseitigen.

31

1. Der Kläger hat aus § 903 BGB einen Anspruch gegen die Beklagte, die Beseitigung der über sein Grundstück verlaufenden Verkehrsflächen zu dulden.

32

Nach § 903 BGB kann der Eigentümer einer Sache, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Dies gilt auch im öffentlichen Recht. Der Eigentümer kann hieraus gegenüber dem Störer beanspruchen, jedenfalls die Maßnahmen zu dulden, die nötig sind, um eine rechtswidrige Eigentumsstörung zu beseitigen (vgl. BVerwG, B.v. 12.7.2013 - 9 B 12.13 - NVwZ 2013, 1292 = juris Rn. 4; vorgehend BayVGh, B.v. 10.1.2013 - 8 B 12.305 - BayVBI 2013, 606 = juris Rn. 19).

33

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

34

Der Kläger ist ausweislich des Grundbuchs Eigentümer der Grundstücke FINrn. *70/1, *68/1, *68/4, *70, *70/2, *68, *68/2 und *68/5 und damit auch Eigentümer der sich auf diesen Grundstücken befindlichen Verkehrsflächen der E* Hellip straße. Die Grundstücksflächen sind als (unbewegliche) „Sache“ im Sinn des § 903 BGB zu qualifizieren (vgl. BayVGh, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBI 2021, 747 = juris Rn. 29 m.w.N.). Der Ausübung der Eigentümerbefugnisse des Klägers stehen kein Gesetz und keine Rechte Dritter entgegen. Das Recht des Klägers zum Ausschluss der Allgemeinheit von der Nutzung der E* Hellip straße durch Beseitigung der Verkehrsflächen ist nicht durch Gemeingebrauch (Art. 14 BayStrWG) infolge einer Widmung oder Widmungsfiktion (Art. 6 Abs. 8, Art. 67 Abs. 4 BayStrWG) eingeschränkt.

35

a) Die Verkehrsflächen auf den streitbefangenen Grundstücken des Klägers, die von der Beklagten als tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche in Anspruch genommen werden, gelten nicht nach Art. 67 Abs. 4 BayStrWG als gewidmet, sodass sie nicht die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten haben (Art. 6 Abs. 1 BayStrWG).

36

aa) Maßgeblich für die Eigenschaft der streitbefangenen Straßenflächen als öffentliche Verkehrsfläche ist die Eintragung bei der Erstanlegung des Bestandsverzeichnisses (vgl. Art. 67 Abs. 3 BayStrWG) für öffentliche Feld- und Waldwege der früheren Gemeinde H* ... Art. 67 Abs. 4 BayStrWG bezeichnet als den für die Erlangung der Eigenschaft einer öffentlichen Straße maßgeblichen Verwaltungsakt i.S.d. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG die Eintragung in das Bestandsverzeichnis und nicht die Eintragungsverfügung (vgl. BayVGh, U.v. 28.2.2012 - 8 B 11.2934 - BayVBI 2013, 84 = juris Rn. 35). Hierbei ist in der Rechtsprechung des Senats als Grundsatz anerkannt, dass regelmäßig nur solche Grundstücke als gewidmet gelten, deren Flurnummern in der Eintragung genannt sind (vgl. BayVGh, B.v. 28.10.2014 - 8 ZB 12.1938 - juris Rn. 14; U.v. 21.4.2016 - 8 B 15.129 - juris Rn. 21, jeweils m.w.N.). Die schwerwiegenden Folgen für das Eigentum, die an die Erstanlegung und Veröffentlichung des Bestandsverzeichnisses geknüpft sind, erfordern es, dass die betroffenen Eigentümer diesen Rechtsakten eindeutig entnehmen können, dass ihr Grundstück mit der Eintragung gemeint ist. Diese notwendige Rechtsklarheit kann in der Regel nur durch Angabe der Flurnummer erzielt werden (vgl. BayVGh, U.v. 15.5.1990 - 8 B 86.558 - NVwZ-RR 1991, 57 = juris Rn. 21; U.v. 1.8.1991 - 8 B 89.1929 - BayVBI 1992, 562).

37

Nach dem Wortlaut der hier maßgeblichen Eintragung vom 9. Juni 1964 ist als Flurnummer der E* Hellip straße ausschließlich das Grundstück FINr. 381 (alt) benannt. Bei dieser Flurnummer handelte es sich um ein Wegegrundstück, auf dem der öffentliche Feld- und Waldweg „E* Hellip straße“ sowie die Orts straße E*

Hellip straÙe I verlief und das im Eigentum der früheren Gemeinde H* ... stand (vgl. deren Akten betreffend die erstmalige Anlegung der Bestandsverzeichnisse, Band 1, S. 93, 65 sowie den vorgelegten Straßenübersichtsplan zur Erstanlegung der Bestandsverzeichnisse).

38

Die Voreigentümer durften darauf vertrauen, von der Eintragung nicht betroffen zu sein. Wird - wie hier - ein StraÙengrundstück mit einer eigenen Flurnummer eingetragen, brauchen Eigentümer von Nachbargrundstücken nicht damit zu rechnen, dass die Widmung über die Grenzen der genannten Flurnummer hinausgreift (vgl. BayVGh, U.v. 15.5.1990 - 8 B 86.558 - NVwZ-RR 1991, 57 = juris Rn. 21; U.v. 28.2.2012 - 8 B 11.2934 - BayVBI 2013, 84 = juris Rn. 48). Der Widmungsumfang beschränkt sich in einem solchen Fall eindeutig auf die genannte Flurnummer und ist keiner Auslegung zugänglich, selbst wenn sich auf den nicht genannten Nachbargrundstücken Straßenbestandteile befinden (vgl. Häußler in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 6 Rn. 7, 9, Art. 67 Rn. 34; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Teil 2 Rn. 100). Die in der Ersteintragung der E* Hellip straÙe in das Bestandsverzeichnis für öffentliche Feld- und Waldwege nicht angeführten Grundstücke des Klägers nehmen damit nicht an der Widmungsfiktion nach Art. 67 Abs. 4 BayStrWG teil, sondern sind unbelastetes Privateigentum geblieben, auch wenn die StraÙe bereits damals über sie verlaufen ist. Für diese Straßenbestandteile gilt die negative Publizität des Art. 67 Abs. 5 BayStrWG (vgl. BayVGh, U.v. 13.12.2016 - 6 B 16.978 - BayVBI 2017, 418 = juris Rn. 15).

39

bb) Die Beklagte kann mit ihrer Gegenauffassung, die auf den Grundstücken des Klägers liegenden Straßenbestandteile seien trotz fehlender formaler Eintragung von der Widmungsfiktion nach Art. 67 Abs. 4 BayStrWG umfasst, nicht durchdringen.

40

(1) Selbst wenn die E* Hellip straÙe bereits im Zeitpunkt der Ersteintragung über Grundstücke des Klägers verlaufen ist, führt dies nicht zu deren Widmung.

41

(a) Allein aus der Kenntnis vom tatsächlichen Wegeverlauf lässt sich für Betroffene nicht verlässlich entnehmen, dass ihr Grundstück gewidmet werden soll, weil fehlerhafte Vorstellungen über den Grenzverlauf nicht ausgeschlossen sind. Das darin liegende Risiko kann nicht auf die Grundstückseigentümer abgewälzt werden, zumal das Gesetz in Art. 67 Abs. 4 BayStrWG den Eintritt der Widmungsfiktion an einen Publikationsakt knüpft (vgl. BayVGh, U.v. 15.5.1990 - 8 B 86.558 - NVwZ-RR 1991, 57 = juris Rn. 21).

42

(b) Die Straßenbreite bei Erstanlegung der Bestandsverzeichnisse ist anhand der dem Senat vorliegenden Akten und Unterlagen nicht zu rekonstruieren. Erst aus den im Zuge der Vermessung in den 1980er-Jahren erstellten Plänen ist verlässlich dokumentiert, dass die StraÙe im Bereich der streitbefangenen Grundstücke des Klägers nicht nur breiter als die gewidmete FINr. 381 (alt) ist, sondern auch westwärts in Richtung der Grundstücke FINr. *68 und *70 verschoben ist (vgl. Beilage zum Auszug aus dem Veränderungsnachweis Nr. 568, BA I S. 21 und Plan BA I S. 23). Wann es zu (einer) Verbreiterung(en) der StraÙe gekommen ist bzw. ob diese über die Zeit „schleichend“ erfolgt ist, lässt sich anhand der Akten und der sonst vorgelegten Unterlagen nicht verlässlich feststellen. Das Liegenschaftsamt der Beklagten stellte unter dem 22. April 1982 fest, die E* Hellip straÙe nehme „bereits seit langem“ klägerische Grundstücke in Anspruch (vgl. BA I S. 11). Im Schreiben an die Mutter des Klägers vom 16. Oktober 1984 erklärte die Beklagte, die E* Hellip straÙe habe sich „im Laufe der Zeit verbreitert“ (vgl. BA I S. 25). Demgegenüber hält der Aktenvermerk vom 9. März 2016 fest, dass es „etwa im Jahr 1980“ zu der Verbreiterung gekommen sei (vgl. Behördenakte „E* Hellip straÙe II“ [BA II] S. 28). Jedenfalls lässt sich die Behauptung der Beklagten, der Ausbauzustand der E* Hellip straÙe habe sich über die Jahrzehnte nicht verändert, sondern sei gleichgeblieben, nicht belegen.

43

(2) Der Vortrag der Beklagten, die E* Hellip straÙe hätte auf dem Wegegrundstück FINr. 381 (alt) ohne die zusätzliche Inanspruchnahme angrenzender Grundstücke als öffentlicher Feld- und Waldweg mangels Mindestbreite nie „funktionieren“ können, greift aus denselben Erwägungen nicht durch. Im Übrigen bleibt die Behauptung der Beklagten, die E* Hellip straÙe habe ihre Funktion, der Bewirtschaftung von Feld- und Waldgrundstücken zu dienen (Art. 53 Nr. 1 BayStrWG; vgl. auch die Beschreibung in den Akten der

früheren Gemeinde H* ... zur Erstanlegung der Bestandsverzeichnisse, Band 1 S. 93: „Die Straße dient überwiegend als Zufahrt zu landwirtschaftlich genutzten Grundstücken.“), auf FINr. 381 (alt) nie erfüllen können, spekulativ.

44

(3) Für die damaligen Eigentümer (Großeltern des Klägers) war aus der Tatsache, dass ihre an das Wegegrundstück FINr. 381 (alt) grenzenden Grundstücke im Bestandsverzeichnis für öffentliche Feld- und Waldwege als Straßenbaulastträgergrundstücke (vgl. Spalte 5) aufgeführt waren, nicht erkennbar, dass diese für den Weg in Anspruch genommen werden sollten. Da es sich bei der E* Hellip straße um einen Weg mit eigener Flurnummer gehandelt hat, mussten sie gleichwohl nicht mit einem Herausgreifen der Wegefläche auf diese Grundstücke rechnen (vgl. BayVGh, U.v. 12.12.2000 - 8 B 99.3111 - BayVBI 2001, 468 = juris Rn. 55; U.v. 15.9.1999 - 8 B 97.1349 - BayVBI 2000, 345 = juris Rn. 43; U.v. 3.12.1996 - 8 B 96.1086 - BayVBI 1997, 372 = juris Rn. 19). Vielmehr durften sie darauf vertrauen, dass die im Bestandsverzeichnis zutreffend vorgenommene Differenzierung zwischen Wege- und Baulastträgergrundstücken (vgl. § 2 Abs. 2 i.V.m. Anlage 5 der Verordnung über die Straßen- und Bestandsverzeichnisse vom 21.8.1958, GVBl 205) den Tatsachen entspricht. Dass es die Großeltern des Klägers akzeptiert haben, als Straßenbaulastträger der E* Hellip straße eingetragen zu werden, bedeutet nicht, dass sie den Verlauf der Straße über ihre Grundstücke erkannt haben und damit einverstanden waren. Der Umstand, dass sie als Straßenbaulastträger der E* Hellip straße (vgl. Art. 54 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG i.d.F.v. 11.7.1958) am Verfahren beteiligt wurden und ihnen die Bekanntmachung über die Auslegung der Straßenbestandsverzeichnisse ausgehändigt wurde (vgl. Akten der früheren Gemeinde H* ... zur Erstanlegung der Bestandsverzeichnisse, Band 1 S. 124, 139, 146), ist deshalb rechtlich unerheblich.

45

(4) Dass die von der E* Hellip straße überbauten Grundstücke des Klägers zum Teil erst im Zuge der Vermessung ab 1982 neu gebildet und deshalb bei der Ersteintragung noch nicht als eigene Wegegrundstücke benannt werden konnten, ist rechtlich unerheblich. Denn es wurde vorliegend versäumt, die Grundstücke, aus denen diese herausvermessen wurden, als Wegegrundstücke zu benennen und die Reichweite des Herausgreifens der Straße auf diese Grundstücke anderweitig zu beschreiben (vgl. auch BayVGh, U.v. 28.2.2012 - 8 B 11.2934 - BayVBI 2013, 84 = juris Rn. 49).

46

(5) Auch aus Karten und Luftbildaufnahmen (vgl. Behördenakte „E* Hellip straße, Gemeindeverbindungsstraße“ [BA I] S. 1 ff.; vgl. auch der vorgelegte Straßenübersichtsplan der früheren Gemeinde H* ... zur Erstanlegung der Bestandsverzeichnisse), auf die die Beklagte verweist, ergibt sich kein Herausgreifen der E* Hellip straße auf Grundstücke des Klägers. Die exakte Straßenbreite bzw. eine Inanspruchnahme der an das Wegegrundstück FINr. 381 (alt) angrenzenden Grundstücke lässt sich hieraus nicht entnehmen. Abgesehen davon wurde bei der Anlegung der Bestandsverzeichnisse hierauf nicht Bezug genommen, sodass sie nichts beitragen konnten zu der notwendigen Anstoßwirkung für private Grundstückseigentümer, ihre Betroffenheit durch die Wegefläche erkennen zu können (vgl. BayVGh, B.v. 18.12.1998 - 8 ZE 98.3210 - juris Rn. 4; Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 67 Rn. 25).

47

b) Die von der E* Hellip straße in Anspruch genommenen Teilflächen der Grundstücke des Klägers gelten auch nicht nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG als gewidmet.

48

Wird eine Straße verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt, so gilt hiernach der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 BayStrWG vorliegen. Vor der Einfügung dieser Vorschrift (erstmalig als Art. 6 Abs. 7 BayStrWG i.d.F.v. 5.10.1981, GVBl. S. 448) hat die Rechtsprechung geringfügige bzw. unwesentliche Veränderungen mit dem Grundsatz der „Elastizität der Widmung“ zu lösen versucht (vgl. BayVGh, U.v. 9.1.1990 - 8 B 88.1326 - BayVBI 1990, 661; U.v. 15.10.1991 - 8 B 89.1631 - juris Rn. 24; Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 80; Zimniok, BayStrWG, 5. Aufl. 1970, Art. 6 Anm. 6).

49

Sofern Teilflächen der streitbefangenen Grundstücke des Klägers schon vor Inkrafttreten des Art. 6 Abs. 7 BayStrWG a.F. in Anspruch genommen wurden (vgl. oben Rn. 50), galt für die Frage der Erstreckung der Widmung auf diese Flächen zunächst der Grundsatz der Elastizität (vgl. BayVGh, B.v. 7.3.2016 - 8 ZB

13.1667 - BayVBI 2016, 747 = juris Rn. 21 f.). Gleichwohl ist im Ergebnis der jetzt vorliegende Ausbauzustand der Straße anhand Art. 6 Abs. 8 BayStrWG zu beurteilen; diese Regelung geht nach dem Willen des Gesetzgebers wohl über eine reine Klarstellung der früheren Rechtsprechung hinaus (vgl. LT-Drs. 9/6241 S. 11; BayVGh, U.v. 9.1.1990 - 8 B 88.1326 - BayVBI 1990, 661/662; zustimmend Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 80).

50

aa) Ob der Überbau im Ausmaß von ca. 600 m² eine nur unerhebliche Verbreiterung der Straße i.S.d. Art. 6 Abs. 8 BayStrWG darstellt, kann offenbleiben.

51

Die Widmungsfiktion nach Art. 6 Abs. 8 BayStrWG greift nach ständiger Rechtsprechung des Senats in allen vom Gesetz angeführten Alternativen, also auch bei der Verbreiterung einer Straße, nur in Fällen geringfügiger oder unwesentlicher baulicher Veränderungen der Straße (vgl. BayVGh, B.v. 23.9.2013 - 8 ZB 12.2525 - BayVBI 2014, 147 = juris Rn. 12). Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung, die eine Ausnahmeregelung von dem in Art. 6 Abs. 1 BayStrWG normierten formellen Widmungsprinzip darstellt und deshalb im Interesse der Rechtssicherheit eng auszulegen ist (vgl. BayVGh, U.v. 9.1.1990 - 8 B 88.1326 - BayVBI 1990, 661 f.).

52

Gegen das Vorliegen einer nur geringfügigen bzw. unwesentlichen Änderung spricht vorliegend nicht nur die Tatsache, dass die Verbreiterung relativ umfangreiche Grundstücksflächen (betreffend den Kläger ca. 600 m²) in Anspruch nimmt (vgl. auch BayVGh, U.v. 15.9.1999 - 8 B 97.1349 - BayVBI 2000, 345 = juris Rn. 8, 43). Hinzu kommt, dass die Fahrbahnverbreiterung offenbar auch dazu beigetragen hat, dass dieser Abschnitt der E* Hellipstraße im Jahr 2007 zur Gemeindeverbindungsstraße heraufgestuft werden konnte (vgl. BA I S. 55: „gerade noch ausreichend für eine GV“; vgl. hierzu auch BayVGh, U.v. 24.10.2005 - 6 B 01.2416 - juris Rn. 42). Die Frage bedarf aber keiner abschließenden Entscheidung, weil jedenfalls die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 BayStrWG, auf die Absatz 8 verweist, nicht vorliegen (vgl. Rn. 61 ff.).

53

bb) Die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 BayStrWG, auf die Absatz 8 verweist, liegen nicht vor. Es fehlt an einem dinglichen Recht der Beklagten an den überbauten Privatflächen; die (Vor-)Eigentümer haben der Widmung auch nicht zugestimmt.

54

Art. 6 Abs. 8 BayStrWG setzt die Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers als tatbestandliche Voraussetzung für den Eintritt der Widmungsfiktion bei Verkehrsübergabe voraus (so ohne nähere Begründung auch BayVGh, B.v. 4.10.2011 - 8 ZB 11.210 - juris Rn. 10; B.v. 25.9.2014 - 6 ZB 14.888 - juris Rn. 8). Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, dem in den Gesetzesmaterialien dokumentierten Willen des Gesetzgebers und einer verfassungskonformen Auslegung der Norm unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsrechte (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV) der hiervon betroffenen Grundstückseigentümer.

55

(1) Der Wortlaut der Vorschrift („so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 3 vorliegen“), der Ausgangspunkt und Grenze der Auslegung darstellt (vgl. BayVGh, B.v. 17.2.2020 - 8 ZB 19.2200 - NVwZ-RR 2020, 991 = juris Rn. 14 m.w.N.), spricht für diese Auslegung. Der neue Straßenteil soll (nur dann) als gewidmet gelten, wenn die Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers (Art. 6 Abs. 3 BayStrWG) vorliegt. Das Gesetz stellt damit nicht nur eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Widmungsfiktion auf; vielmehr soll der neue Straßenteil (nur dann) als gewidmet gelten, wenn eine Verfügungsbefugnis vorliegt (so auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, Teil 2 Rn. 122). Dass der Gesetzgeber nicht ausdrücklich geregelt hat, dass diese im Zeitpunkt der Verkehrsübergabe vorliegen muss, ändert daran nichts (so aber Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 80; Grupp in Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 2 Rn. 35). Normbetreffene Grundstückseigentümer können hieraus nicht in zumutbarer Weise entnehmen (vgl. BayVerfGH, E.v. 29.4.1983 - Vf. 16-VII-80 - VerfGHE 36, 56/68), dass die im Gesetz ausgesprochene Rechtsfolge (Widmungsfiktion) unabhängig von ihrer Zustimmung bzw. Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers eintreten soll.

56

(2) Auch die Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 9/6241 S. 10) stützt das Ergebnis der Auslegung anhand des Wortlauts der Vorschrift. Danach orientierte sich der Landesgesetzgeber bei der Einführung des Art. 6 Abs. 7 BayStrWG (F.v. 5.10.1981) an § 2 Abs. 6a FStrG. Der Bundesgesetzgeber hat bei der Einführung dieser Vorschrift mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (2. FStrÄndG) erläutert, die Fiktion einer Widmung nach § 2 Abs. 6a FStrG gelte nur dann, wenn im Übrigen die Voraussetzungen für eine förmliche Widmung nach Absatz 2 vorliegen (vgl. BT-Drs. 7/1265 S. 15). Auch den Gesetzgebungsmaterialien zu § 6 Abs. 5 StrWG des Landes Schleswig-Holstein (vgl. 4. Wahlperiode, Drs. Nr. 466 S. 42), auf die der Bundesgesetzgeber in seiner Begründung Bezug genommen hat, sind keine Anhaltspunkte für eine erweiternde Auslegung zu entnehmen, wonach der Eintritt der Widmungsfiktion keiner Verfügungsbefugnis des Straßenbaulastträgers bedürfte.

57

(3) Dieses Ergebnis wäre auch durch eine verfassungskonforme Auslegung zu gewinnen, selbst wenn die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung unterschiedliche Deutungen der Vorschrift zuließen (vgl. BVerfG, B.v. 22.3.2018 - 2 BvR 780/16 - BVerfGE 148, 69 = juris Rn. 150). Nur so wird dem Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV) der betroffenen Grundstückseigentümer ausreichend Rechnung getragen (so auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, Teil 2 Rn. 122 m.w.N.; VGH BW, U.v. 17.10.2018 - 5 S 1276/16 - juris Rn. 60 zu § 5 Abs. 7 Satz 1 StrG BW; Saarl-OVG, B.v. 30.11.1990 - 1 W 156/90 - NVwZ-RR 1992, 58 = juris Rn. 4 zu § 2 Abs. 6a FStrG; in diese Richtung auch OVG NW, B.v. 18.9.2018 - 11 A 2467/16 - juris Rn. 38 ff. zu § 6 Abs. 8 Satz 1 StrWG NRW; offengelassen BayVGH, B.v. 23.9.2013 - 8 ZB 12.2525 - BayVBI 2014, 147 = juris Rn. 13; a.A. Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 81; Grupp in Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 2 Rn. 35).

58

Mit der Widmungsfiktion wird das Grundeigentum in hohem Maße eingeschränkt; es verbleibt weitgehend eine „inhaltslose Hülse“ (vgl. Art. 6 Abs. 5, Art. 13 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 BayStrWG; BayVGH, B.v. 5.11.2012 - 8 CS 12.802 - juris Rn. 9). Deshalb verbietet sich eine Auslegung, die dem Eigentümer - über den eindeutigen Wortlaut der Norm hinausgehend - abverlangt, gegen eine ohne seine Zustimmung eintretende Widmungsfiktion gerichtlichen Rechtsschutz gegen den Straßenbaulastträger in Anspruch zu nehmen (so aber Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 81). Allein mit dem Bestreben nach Verwaltungsvereinfachung (vgl. LT-Drs. 9/6241 S. 10) lässt sich ein derart gravierender Eingriff in private Eigentumsrechte nicht rechtfertigen (vgl. auch BVerfG, B.v. 5.2.2002 - 2 BvR 305/93 u.a. - BVerfGE 105, 17 = juris Rn. 82).

59

2. Liegen die Voraussetzungen des § 903 BGB - wie hier - vor, berechtigt dies allein noch nicht zur Beseitigung der Verkehrsflächen. Vielmehr muss der Kläger befugt sein, die vormals erfolgte Freigabe der Verkehrsfläche zur Nutzung durch die Allgemeinheit zu widerrufen (vgl. dazu unten a). Zudem bedarf er eines behördlichen oder gerichtlichen Aktes, der ihm das Recht zur Beseitigung ermöglicht (vgl. unten b).

60

a) Liegt eine Wegefläche auf einem nicht gewidmeten Grund, weil weder eine Widmung nach Art. 6 BayStrWG vorliegt noch von einer Widmungsfiktion nach Art. 67 Abs. 4 oder Art. 6 Abs. 8 BayStrWG auszugehen ist, und hat der Verfügungsberechtigte - wie im vorliegenden Fall - aufgrund ausdrücklicher oder stillschweigender Duldung die Benutzung des Wegs durch die Allgemeinheit zugelassen oder ist zumindest aus Sicht der Verkehrsteilnehmer nach objektiv erkennbaren äußeren Umständen von einer konkludenten Freigabe zur Verkehrsnutzung auszugehen, handelt es sich um eine tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche. Diese unterliegt nicht dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz (vgl. Art. 1 Satz 1 BayStrWG), sondern als öffentliche Straße im Sinne von § 1 StVG und § 1 StVO nur dem Straßenverkehrsrecht (vgl. BayVGH, U.v. 17.2.2003 - 11 B 99.3439 - juris Rn. 32; B.v. 14.7.2010 - 8 ZB 10.475 - juris Rn. 8; Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ZustGVerk). Dies hat zur Folge, dass der Berechtigte nach § 32 StVO keine Sperrungen oder andere Verkehrshindernisse errichten darf (vgl. BayVGH, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBI 2021, 747 = juris Rn. 37 m.w.N.).

61

Will der Eigentümer den Weg dennoch sperren, muss er die vormals erfolgte Freigabe der Fläche zur Verkehrsnutzung gegenüber der Allgemeinheit widerrufen (vgl. BayVGH, B.v. 19.4.2007 - 11 ZB 06.2058 -

juris Rn. 45). Voraussetzung dafür ist, dass der Widerruf nicht ausgeschlossen ist, etwa, weil die Zustimmung zur Nutzung unwiderruflich erteilt wurde, das Recht zum Widerruf verwirkt ist oder ein Widerruf sonst rechtsmissbräuchlich wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

62

aa) Das Widerrufsrecht des Klägers ist nicht verwirkt.

63

Zwar kann dieses Gestaltungsrecht nach allgemeinen Grundsätzen verwirkt werden (vgl. BayVGh, B.v. 9.5.2006 - 8 ZB 05.1473 - BayVBI 2007, 149 = juris Rn. 3). Gesetzlicher Anknüpfungspunkt für das Rechtsinstitut der Verwirkung ist der Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB). Die Verwirkung ist eine besondere Ausprägung dieses Grundsatzes und gilt auch im öffentlichen Recht (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 29.8.1996 - 2 C 23.95 - BVerwGE 102, 33 = juris Rn. 24; B.v. 18.7.2019 - 6 B 18.19 - juris Rn. 7). Sie ist ein Hauptanwendungsfall des „venire contra factum proprium“ (Verbot widersprüchlichen Verhaltens), wonach ein Recht nicht mehr ausgeübt werden darf, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, welche die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser seinen Anspruch nach längerer Zeit nicht mehr geltend machen würde, und wenn er sich infolge seines Vertrauens so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde. Maßgeblich für die Annahme der Verwirkung ist eine Gesamtbewertung aller zeitlichen und sonstigen Umstände (vgl. BVerwG, U.v. 29.8.2018 - 3 B 24.18 - VRS 134, 157 = juris Rn. 14 ff. m.w.N.; BayVGh, B.v. 1.2.2022 - 8 CS 21.1051 - juris Rn. 36).

64

An die Verwirkung des Widerrufsrechts der Freigabe einer privaten Wegfläche für den allgemeinen Verkehr sind hohe Anforderungen zu stellen. Eine solche kommt nur in Betracht, wenn der Eigentümer den Weg für den öffentlichen Verkehr mit Wissen und Wollen hingenommen und einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat, diese Freigabe nicht mehr zu widerrufen. Aus dem Einverständnis mit der Benutzung eines Wegs durch die Allgemeinheit kann regelmäßig nicht auf eine Verwirkung des - aus dem Eigentumsrecht (vgl. § 902 Abs. 1 Satz 1, § 903 Satz 1 BGB) abgeleiteten - Widerrufsrechts geschlossen werden, auch wenn es über längere Zeit hinweg bestanden hat (vgl. BayVGh, B.v. 23.6.2021 - 8 CS 21.1245 - juris Rn. 26 m.w.N.; vgl. auch BGH, U.v. 16.5.2014 - V ZR 181/13 - NVwZ-RR 2014, 712 = juris Rn. 21).

65

Ausgehend davon ist das Widerrufsrecht des Klägers nicht verwirkt.

66

(1) Der Kläger selbst hat sein Recht auf Widerruf der verkehrlichen Nutzung der über seine Grundstücke verlaufenden E* Hellip Straße nicht verwirkt.

67

Der Kläger wurde erst am 15. Oktober 2008 als Eigentümer der überbauten Grundstücke im Grundbuch eingetragen. Bereits davor (ab Dezember 2004) hatte er - gemeinsam mit seiner Mutter - Gespräche mit Vertretern der Beklagten zur Herbeiführung einer Lösung für den Überbau geführt (vgl. Aktenvermerk vom 17.12.2004, BA I S. 54). Aus den Verhandlungen konnte die Beklagte nicht annehmen, der Kläger wolle sein Widerrufsrecht aufgeben; im Gegenteil verlangte er mehrfach, die verkehrliche Nutzung der E* Hellip Straße zu verringern (vgl. Gesprächsnotiz vom 17.12.2004, BA I S. 54; vgl. auch die Beschlussvorlage zu TOP 10 der Sitzung des Ausschusses für Verkehrsfragen und ÖPNV der Beklagten vom 12.11.2015, BA I S. 83 f.). Dass er den Rückbau der Straße vor dem 8. Mai 2015 nicht ausdrücklich gefordert hat, führt bei der Beklagten nicht zu einem schutzwürdigen Vertrauenstatbestand, dass der Kläger dies dauerhaft - auch ohne Gegenleistung - nicht mehr tun wollte.

68

(2) Auch die Mutter des Klägers hatte als Voreigentümerin das eigentumsbezogene Recht zum Widerruf der Verkehrsfreigabe für die Allgemeinheit nicht verwirkt.

69

Zwar hatte sie spätestens im Jahr 1982 von der Inanspruchnahme ihrer Grundflächen durch die E* Hellip Straße erfahren (vgl. Vermerk vom 22.4.1982, BA I S. 11). Ihr Verhalten gegenüber der Beklagten hatte

aber zu keinem Zeitpunkt den Erklärungswert, ohne Einigung über eine Gegenleistung die verkehrliche Nutzung dauerhaft einräumen oder dulden zu wollen. Die Beklagte konnte nicht damit rechnen, dass bei einem Scheitern der schwierigen Verhandlungen die verkehrliche Nutzung weiter geduldet würde; gegen ein solches Vertrauen spricht auch, dass sie viele Anläufe unternommen hat, die überbauten Grundflächen zu erwerben. Die Voreigentümerin wollte die Flächen über drei Jahrzehnte nur gegen das Grundstück der Beklagten FINr. *78 tauschen (vgl. BA I S. 26, 47); hiervon rückte sie schließlich im Dezember 2004 - anders als der Kläger - ab (vgl. BA I S. 53 f.). Zudem hatte sie einen weit höheren Erwerbspreis verlangt, als anderen von dem Überbau betroffenen Eigentümern bezahlt worden war (50 DM statt 10 DM pro Quadratmeter, vgl. Gesprächsnotiz vom 12.11.1984, BA I S. 26).

70

Das Verhalten der Voreigentümerin konnte insgesamt nur so interpretiert werden, dass sie eine dauerhafte verkehrliche Nutzung ohne - aus ihrer Sicht angemessene - Gegenleistung nicht zulassen wollte. Auch die Beklagte selbst bezieht ihre Vertrauensgrundlage (nur) darauf, dass der Grunderwerb „bei einem passenden Angebot“ möglich sei (vgl. Aktenvermerk vom 9.3.2016, BA II S. 30), mithin nicht auf eine Nichtausübung des Widerrufs der verkehrlichen Nutzung ohne Einigung über eine Gegenleistung. Die Auffassung der Beklagten, es sei rechtlich zu unterscheiden zwischen der Hinnahme der verkehrlichen Nutzung und den Konditionen eines Grunderwerbs, greift zu kurz; es handelt sich dabei um nicht abtrennbare Teile eines einheitlichen Lebenssachverhalts. Dass der Eigentümer seine Grundflächen auch dann nicht entschädigungslos abzutreten hätte, wenn er sein Recht auf Widerruf ihrer Nutzung für den öffentlichen Verkehr verwirkt hätte (vgl. dazu BayVGh, B.v. 9.5.2006 - 8 ZB 05.1473 - BayVBI 2007, 149 = juris Rn. 8), rechtfertigt keine andere Einschätzung.

71

bb) Der von dem Kläger verfolgte Ausschluss der Öffentlichkeit von der verkehrlichen Nutzung seiner Grundstücke verstößt auch nicht deshalb gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB), weil er offenbar in einem Zusammenhang mit anderen, gegen die Antragsgegnerin gerichteten Gegenforderungen (Grundstückstausch FINr. *78; Verkehrsbeschränkung; Straßenverlegung im Bereich der Hofstelle des Klägers) steht.

72

Die Rechtsausübung kann sich im Einzelfall als treuwidrig erweisen, wenn ihr kein schutzwürdiges Eigeninteresse des Berechtigten zugrunde liegt, sie also für ihn nutzlos ist und nur als Vorwand für die Erreichung unlauterer Zwecke dient (vgl. BayVGh, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBI 2021, 747 = juris Rn. 42 m.w.N.). Bei Ansprüchen aus Eigentum, für die Rechtssicherheit und Bestandschutz von herausragender Bedeutung sind, fehlt das schutzwürdige Eigeninteresse aber nur in seltenen Ausnahmefällen (vgl. BayVGh, B.v. 23.6.2021 - 8 CS 21.1245 - juris Rn. 31; BGH, U.v. 19.6.2012 - II ZR 241/10 - RdL 2012, 296 = juris Rn. 12, jeweils m.w.N.).

73

Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Das Beseitigungsverlangen ist nicht treuwidrig, weil es nicht nur den Zweck hat, die Beklagte zu schädigen; die überbauten Teilflächen könnten der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Auch „Koppelungsgeschäfte“ sind grundsätzlich legitimer Bestandteil der Ausübung der Eigentümerrechte und nicht von vorneherein als treuwidrig zu bewerten. Das Verhalten des Klägers und seiner Rechtsvorgängerin ist auch nicht widersprüchlich. Allein die Tatsache, dass diese jahrzehntelang die Nutzung ihrer Grundstücksflächen als Teil der Verkehrsfläche der E* Hellip straße geduldet haben, lässt die Ausübung ihrer Eigentumsrechte nicht als rechtsmissbräuchlich erscheinen (vgl. auch oben Rn. 77 f.).

74

b) Vor der Sperrung oder Beseitigung einer tatsächlich-öffentlichen Verkehrsfläche für den öffentlichen Verkehr muss ein Grundstückseigentümer nach ständiger Rechtsprechung des Senats die erforderlichen behördlichen oder gerichtlichen Schritte zur Durchsetzung seiner Rechte gegenüber der Allgemeinheit unternehmen.

75

Zwar ist nach einem rechtswirksamen Widerruf die weitere Nutzung der Verkehrsfläche durch die Allgemeinheit rechtswidrig; der Kläger darf diesen Zustand - wie jedes andere rechtswidrige Verhalten Dritter - eigenmächtig aber nur unterbinden, wenn die Voraussetzungen einer erlaubten Selbsthilfe (§§ 229

f. BGB) oder der Besitzwehr (§ 859 BGB) vorliegen oder ihm ein sonstiger Rechtfertigungsgrund zur Seite steht (vgl. BayVGh, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBI 2021, 747 = juris Rn. 45). In allen anderen Fällen - so auch hier - ist der Grundstückseigentümer darauf zu verweisen, behördliche oder gerichtliche Hilfe zur Durchsetzung seiner Rechte in Anspruch zu nehmen. Er muss daher zunächst die von der Rechtsordnung vorgesehenen behördlichen und gerichtlichen Mittel ergreifen und auf diesem Weg seine Befugnis zur Ausübung seiner Eigentümerrechte durchsetzen. Andernfalls liegt eine unzulässige Selbsthilfe vor (vgl. BayVGh, B.v. 11.1.2005 - 8 CS 04.3275 - NuR 2005, 463 = juris Rn. 12; U.v. 26.2.2013 - 8 B 11.1708 - BayVBI 2013, 629 = juris Rn. 33). Hierzu muss er sich an die zuständige Straßenverkehrsbehörde wenden - und ggf. auch an die zuständige Straßenbaubehörde, wenn die Beseitigung der Verkehrsfläche inmitten steht (vgl. BayVGh, U.v. 15.09.1999 - 8 B 97.1349 - BayVBI 2000, 345 = juris Rn. 35 ff.; B.v. 10.1.2013 - 8 B 12.305 - BayVBI 2013, 606 = juris Rn. 18) -, um die (straßenverkehrsrechtliche) Freigabe der Verkehrsfläche durch Zustimmung zur Sperrung bzw. Beseitigung zu erlangen. Gelingt ihm dies nicht, bedarf es eines vollstreckbaren gerichtlichen Titels, der ihn zur Sperrung des Wegs berechtigt; die rechtskräftige Entscheidung über die vorliegende Klage stellt einen solchen Titel dar.

76

3. Dem Anspruch des Klägers aus § 903 BGB steht auch im Hinblick auf das im Jahr 2018 eingeleitete Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... „E* Hellip straße Süd“ nicht der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegen.

77

Ein Folgenbeseitigungsanspruch kann nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) nicht durchgesetzt werden, wenn die Legalisierung des als rechtswidrig erkannten und andauernden Zustands sicher zu erwarten ist und zeitlich unmittelbar bevorsteht (vgl. BVerwG, U.v. 6.9.1988 - 4 C 26.88 - BVerwGE 80, 178 = juris Rn. 15; U.v. 26.8.1993 - 4 C 24.91 - BVerwGE 94,100 = juris Rn. 42; BayVGh, U.v. 24.4.1996 - 4 B 95.2804 - NJW 1996, 3163 = juris Rn. 11 f.). Die bloße Möglichkeit einer nachträglichen Legalisierung genügt hingegen nicht; solche Umstände sind ggf. im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 767 ZPO geltend zu machen (vgl. BVerwG, U.v. 6.9.1988 - 4 C 26.88 - BVerwGE 80, 178 = juris Rn. 17 f.; Schübel/Pfister in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 37).

78

a) Eine isolierte Straßenplanung mit einem lediglich Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) festsetzenden Bebauungsplan ist zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 3.6.1971 - IV C 64.70 - BVerwGE 38, 152 = juris Rn. 19; U.v. 19.9.2002 - 4 CN 1.02 - BVerwGE 117, 58 = juris Rn. 36; BayVGh, U.v. 30.4.2003 - 8 N 01.3009 - BayVBI 2004, 625 = juris Rn. 50; vgl. auch Hösch in Zeitler, BayStrWG, Art. 38 Rn. 273). Die planende Gemeinde kann damit im Rahmen ihrer Selbstverwaltung eine eigene kommunale Verkehrspolitik betreiben (vgl. BVerwG, U.v. 7.6.2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 = juris Rn. 11; BayVGh, U.v. 30.3.2010 - 8 N 09.1861 u.a. - BayVBI 2011, 339 = juris Rn. 47); der Bau einer Gemeindeverbindungsstraße gehört hierzu.

79

b) Aus den beigezogenen Planaufstellungsakten und den Erläuterungen der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ergibt sich nicht, dass eine Legalisierung des rechtswidrigen Zustands unmittelbar bevorstehe.

80

Der Stadtrat der Beklagten hat am 24. Oktober 2018 die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... („E* Hellip straße Süd“) beschlossen. Am 24. Juli 2019 billigte er einen Vorentwurf des Bebauungsplans, zu dem die Öffentlichkeit und die Behörden und Träger öffentlicher Belange frühzeitig beteiligt wurden (vgl. § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB). Die Stellungnahmefrist endete am 13. September 2019. In der mündlichen Verhandlung am 26. April 2022 erklärte die Beklagtenseite, es sei beabsichtigt, den Bebauungsplanentwurf im Mai oder Juni 2022 vom Stadtrat billigen zu lassen (§ 3 Abs. 2 BauGB).

81

Die planerische Festsetzung der Straßenfläche (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) ist damit bislang nicht in Kraft getreten (vgl. dazu BVerwG, U.v. 19.9.2019 - 9 C 5.15 - juris Rn. 14); das Inkrafttreten steht auch nicht unmittelbar bevor. Insbesondere fehlt es an einer Abwägungsentscheidung des zuständigen Gremiums der Beklagten nach § 10 Abs. 1 BauGB, bei der alle betroffenen und schutzwürdigen privaten Interessen,

insbesondere die Inanspruchnahme von Privateigentum des Klägers, in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen sind (vgl. BVerwG, B.v. 11.3.1998 - 4 BN 6.98 - NVwZ 1998, 845 = juris Rn. 4; U.v. 27.8.2009 - 4 CN 1.08 - BRS 74 Nr. 20 = juris Rn. 10 ff.). Die Verwaltungsgerichte dürfen aber nicht darauf abstellen, was die Gemeinde planen könnte, auch wenn dies im Einzelfall naheliegen mag; maßgeblich ist allein, ob sie tatsächlich rechtmäßig geplant hat (vgl. BVerwG, U.v. 6.9.1988 - 4 C 26.88 - BVerwGE 80, 178 = juris Rn. 15; U.v. 26.8.1993 - 4 C 24.91 - BVerwGE 94,100 = juris Rn. 53). Daher muss es für das Gericht möglich sein, zu prüfen, ob die nachträglichen Festsetzungen und Abwägungen mutmaßlich rechtlichen Bestand haben werden (vgl. BVerwG, B.v. 16.10.2014 - 4 B 41.14 - juris Rn. 5). Dies ist im hier vorliegenden Stadium des Planaufstellungsverfahrens nicht möglich.

82

Hinzu kommt noch, dass der Kläger den isolierten Straßenbebauungsplan gerichtlich angreifen kann (vgl. OVG Berlin-Bbg, U.v. 6.10.2016 - OVG 1 B 11.15 - juris Rn. 28; VGH BW, U.v. 10.11.1992 - 5 S 517/91 - NVwZ-RR 1994, 7 = juris Rn. 21). Im Übrigen führt die geplante Festsetzung der von der Straße in Anspruch genommenen Grundflächen als Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) noch zu keiner Änderung der Eigentumsverhältnisse (vgl. auch BayVGH, B.v. 15.6.1998 - 8 CE 96.4097 - juris Rn. 19; zur tendenziellen Entbehrlichkeit der vorherigen Durchführung eines Enteignungsverfahrens nach rechtskräftiger Abweisung eines gegen den Bebauungsplan gerichteten Normenkontrollantrags vgl. BVerwG, U.v. 19.9.2019 - 9 C 5.19 - juris Rn. 14). Der Kläger hat angekündigt, sich gegen eine nachfolgende Enteignung zu wehren, weil er auf Ersatzflächen für seine Landwirtschaft angewiesen sei.

83

Nach alledem kann vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass die Legalisierung des lange als rechtswidrig erkannten Zustands unmittelbar bevorsteht.

84

4. Die am 13. November 2018 in Kraft getretene Veränderungssperre zum Bebauungsplan Nr. ... „E* Hellip straße Süd“, die mit Satzung vom 29. Oktober 2021 ein weiteres Mal verlängert wurde, steht dem Anspruch aus § 903 BGB ebenfalls nicht entgegen.

85

Der Anspruch auf Folgenbeseitigung scheidet aus, wenn der angestrebte Zustand der Rechtsordnung widerspricht (vgl. BVerwG, B.v. 2.12.2015 - 6 B 33.15 - NVwZ-RR 2016, 225 = juris Rn. 14; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 113 Rn. 37). Die vom Kläger begehrte Entfernung der Verkehrsflächen der auf seinen Grundstücken gelegenen E* Hellip straße zielt nicht auf die Herstellung eines rechtswidrigen Zustands. Die Veränderungssperre zum Bebauungsplan Nr. ... „E* Hellip straße Süd“, mit der die Beklagte insbesondere verhindern will, dass der Kläger die über seine Grundstücke verlaufenden Verkehrsflächen der E* Hellip straße beseitigt, ist nicht wirksam.

86

a) Setzt die Behörde das Mittel des Bebauungsplans für eine isolierte Straßenplanung ein, kann sie ihre Planung mit einer Veränderungssperre nach §§ 14 ff. BauGB sichern (vgl. BVerwG, U.v. 3.6.1971 - IV C 64.70 - BVerwGE 38, 152 = juris Rn. 25; Wiget in Zeitler, BayStrWG, Art. 27b Rn. 15; Beckmann, UPR 2017, 41 Abschnitt C.II). Nach § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre mit dem Inhalt erlassen, dass Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen (Nr. 1) bzw. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungsoder anzeigepflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen (Nr. 2). Die Veränderungssperre tritt nach zwei Jahren außer Kraft; sie kann um ein Jahr verlängert werden (§ 17 Abs. 1 Satz 1 und 3 BauGB). Wenn besondere Umstände es erfordern, kann die Gemeinde die Frist um ein weiteres Jahr verlängern (§ 17 Abs. 2 BauGB).

87

b) Die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen der Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB lagen im maßgeblichen Zeitpunkt ihres Erlasses (vgl. BVerwG, B.v. 10.10.2007 - 4 BN 36.07 - ZfBR 2008, 70 = juris Rn. 3) nicht vor.

88

aa) Dass die Veränderungssperre gleichzeitig mit dem Aufstellungsbeschluss im Amtsblatt der Beklagten bekanntgemacht wurde (vgl. Ausgabe Nr. 26 vom 13.11.2018 S. 263, 265) steht deren materieller Rechtmäßigkeit nicht entgegen. Die ortsübliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses ist keine materielle Wirksamkeitsvoraussetzung für die (inhaltliche) Beschlussfassung über die Veränderungssperre, sondern nur für dessen satzungsmäßige Bekanntmachung (vgl. BVerwG, B.v. 9.2.1989 - 4 B 236.88 - UPR 1989, 193 = juris Rn. 6; B.v. 6.8.1992 - 4 N 1.92 - NVwZ 1993, 471 = juris Rn. 19; Rieger in Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 14 Rn. 10).

89

bb) Bei dem mit dem Bebauungsplan Nr. ... „E* Hellip straße Süd“ von der Beklagten verfolgten Planungsziel, die Verkehrsfunktion der E* Hellip straße als Gemeindeverbindungsstraße zu gewährleisten und Flächen für einen bedarfsgerechten Ausbau zu sichern (vgl. Erläuterungsbericht vom 5.8.2019 S. 2), handelt es sich um keine unzulässige Negativplanung. Eine Gemeinde darf mit der Bauleitplanung auch städtebauliche Ziele verfolgen, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen (vgl. BVerwG, B.v. 7.5.2020 - 4 BN 13.20 - BRS 88 Nr. 35 = juris Rn. 6; BayVerfGH, E.v. 21.6.2016 - Vf. 15-VII-15 - BayVBI 2017, 12 = juris Rn. 46).

90

cc) Für die Veränderungssperre bestand aber kein Sicherheitsbedürfnis.

91

Ein solches ist in aller Regel erst dann gegeben, wenn Umstände vorliegen oder für die Gemeinde erkennbar werden, welche die Verwirklichung der gemeindlichen Planungsabsichten gefährden oder erschweren können (vgl. BVerwG, B.v. 8.1.1993 - 4 B 258.92 - Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr. 8 = juris Rn. 7). Eine abstrakte Gefährdung der gemeindlichen Planungsabsichten genügt, d.h. die nicht ganz entfernte Möglichkeit, dass Veränderungen, die die Planungsabsichten beeinträchtigen können, in Betracht kommen können (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.6.2016 - Vf. 15-VII-15 - BayVBI 2017, 12 = juris Rn. 54; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2021, § 14 Rn. 64; Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 14 Rn. 10).

92

Eine so verstandene abstrakte Gefährdung der planerischen Absicht der Beklagten, die Verkehrsfunktion der E* Hellip straße als Gemeindeverbindungsstraße sowie Flächen für einen bedarfsgerechten Straßenausbau zu sichern, lag nicht vor. Die Befürchtung, der Kläger könnte die auf seinen Grundstücken liegenden Verkehrsflächen entfernen, war im Zeitpunkt des Satzungserlasses rechtlich unbegründet.

93

Der Kläger durfte die weitere Nutzung der Verkehrsfläche durch die Allgemeinheit nicht eigenmächtig unterbinden, sondern war gehalten, behördliche oder gerichtliche Hilfe zur Durchsetzung seiner Rechte in Anspruch zu nehmen. Ein vollstreckbarer gerichtlicher Titel, der ihn zur Sperrung der über sein Grundstück verlaufenden tatsächlich-öffentlichen Verkehrsflächen der E* Hellip straße berechtigt, liegt bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die vorliegende Leistungsklage nicht vor (vgl. oben Rn. 83). Die Beklagte hat zutreffend erkannt (vgl. Aktenvermerk vom 9.5.2016, BA II S. 33), dass sie bis dahin eine etwaige (Teil-)Sperrung bzw. Beseitigung von Verkehrsflächen mit einer Anordnung nach Art. 7 Abs. 2 i.V.m. § 32 Abs. 1, § 49 Abs. 1 Nr. 27 StVO abwehren könnte (vgl. BayVGH, B.v. 23.6.2021 - 8 CS 21.1245 - juris Rn. 19).

94

Auch in tatsächlicher Hinsicht gilt nichts Anderes. Der Kläger hat vor Erlass der Veränderungssperre weder angekündigt noch damit begonnen, die auf seinen Grundstücken liegenden Verkehrsflächen der E* Hellip straße eigenmächtig zu beseitigen. Vielmehr verfolgt er sein Beseitigungsbegehren mit der vorliegenden Klage, um einen gerichtlichen Titel zu erlangen. Soweit die Beklagte ein Sicherheitsbedürfnis aus früheren Verhaltensweisen des Klägers herleiten will (Errichtung eines Zauns im Bereich der H* ...er- Hellip- Straße/K* Hellipweg, vgl. die in der Sitzung am 26.4.2022 übergebenen Fotos zu Az. 8 B 20.1656, S. 6 f.; Widerstand gegen das Schließen einer Baugrube auf Straßengrund im Bereich FINr. ...; Widerstand gegen Pflanzenrückschnitt), haben die Beteiligten die diesbezüglichen Sachverhalte in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nicht einheitlich dargestellt. Aber selbst wenn man die Schilderung der Beklagten zugrunde legt, ergibt sich daraus kein Sicherheitsbedürfnis. Die Veränderungssperre dient der Sicherung der planerischen Ziele der Gemeinde; sie ist kein Sicherungsinstrument zur Aufrechterhaltung der verkehrlichen Nutzung einer Straße. Maßnahmen, welche die verkehrliche Nutzung der Straße

beeinträchtigen können, aber nicht zu den planungsgefährdenden Maßnahmen i.S.d. § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB zählen, gehören nicht zum zulässigen Inhalt einer Veränderungssperre; ein Sicherheitsbedürfnis kann demzufolge nicht auf solche Maßnahmen gestützt werden. Soweit die Beklagte behauptet, der Kläger habe nur mit dem Erlass der Veränderungssperre vor weitergehenden Eingriffen abgehalten werden können, bleibt dies spekulativ.

95

Dass planungsgefährdende Maßnahmen i.S.d. § 14 Abs. 1 BauGB von Dritten in Betracht kämen, ist weder vorgetragen noch sonst erkennbar.

96

c) Die Voraussetzungen für die (erste) Verlängerung der Veränderungssperre nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB lagen am 30. September 2020 (Beschlussfassung des Stadtrats über die Verlängerungssatzung) aus denselben Erwägungen nicht vor (vgl. auch OVG Berlin-Bbg, U.v. 13.2.2020 - OVG 10 A 1.16 - juris Rn. 95).

97

d) Noch viel weniger waren bzw. sind die Voraussetzungen für die weitere Verlängerung der Veränderungssperre (vgl. § 17 Abs. 2 BauGB) gegeben.

98

aa) Nach § 17 Abs. 2 BauGB kann die Gemeinde die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängern, wenn besondere Umstände es erfordern. Die zweite Verlängerung der Veränderungssperre unterliegt erhöhten Anforderungen; dem liegt die Annahme des Gesetzgebers zugrunde, dass eine Bauleitplanung unter normalen Umständen innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden kann (vgl. Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht, 3. Wahlperiode, zu Drucksache 1794 S. 6; BVerwG, U.v. 10.9.1976 - IV C 39.74 - BVerwGE 51, 121 = juris Rn. 41; NdsOVG, B.v. 24.2.2021 - 1 MN 174/20 - DVBI 2021, 1572 = juris Rn. 17).

99

Besondere Umstände liegen nur vor, wenn ein Planverfahren durch eine Ungewöhnlichkeit gekennzeichnet wird, die sich von dem allgemeinen Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit wesentlich abhebt; dabei kann es sich um Besonderheiten des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensablaufes handeln. Notwendig ist weiterhin ein ursächlicher Zusammenhang; die Ungewöhnlichkeit des Falls muss ursächlich dafür sein, dass die Aufstellung des Planes mehr als die übliche Zeit erfordert. Zudem darf die Gemeinde die Verzögerung nicht zu vertreten haben (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.1976 - IV C 39.74 - BVerwGE 51, 121 = juris Rn. 42; NdsOVG, B.v. 24.2.2021 - 1 MN 174/20 - DVBI 2021, 1572 = juris Rn. 17; vgl. auch Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 17 Rn. 4).

100

bb) Ausgehend von diesen Grundsätzen lagen „besondere Umstände“ i.S.d. § 17 Abs. 2 BauGB im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die weitere Verlängerung der Veränderungssperre (Stadtratsbeschluss vom 27.10.2021) nicht vor.

101

Die Tatsache, dass die Beklagte eine „kooperative Planung“ verfolgt, die mit dem Kläger geführten Verhandlungen aber erfolglos blieben (vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrats der Beklagten vom 27.10.2021), genügt dafür nicht. Allein das Bemühen um eine von allen Betroffenen getragene Planung kann eine zweite Verlängerung der Veränderungssperre nicht rechtfertigen (vgl. Rieger in Schrödter, BauGB, § 17 Rn. 10). Im Übrigen dauern die Verhandlungen mit der Klägerseite seit Jahrzehnten an; sie betraf (auch) Themen, die außerhalb der Planung selbst liegen (vgl. oben Rn. 75, 77). Die Veränderungssperre hat als „Hilfsmittel der Planung“ den Zweck, die Planungshoheit der Gemeinde gegen die Schwierigkeit abzusichern, dass das Planaufstellungsverfahren oft mehr Zeit in Anspruch nimmt als die Genehmigung oder Verwirklichung der Planung entgegenstehender Vorhaben; sie soll die Schaffung „vollendeter Tatsachen“ vor Abschluss des Planaufstellungsverfahrens verhindern (vgl. BT-Drs. 3/336 S. 66; Rieger in Schrödter, BauGB, § 14 Rn. 1). Dieser Zweck deckt nicht solche Fälle ab, in denen die Verwirklichung der gemeindlichen Planungsabsicht objektiv möglich ist, aber aus anderen Gründen, die außerhalb der Planung selbst liegen, nicht umgehend weiterbetrieben werden (vgl. NdsOVG, B.v. 24.2.2021

- 1 MN 174/20 - DVBl 2021, 1572 = juris Rn. 19; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 17 Rn. 35). Soweit die Beklagte Verzögerungen mit der Corona-Pandemie begründet, ist anzuführen, dass in den Jahren 2018 bis Anfang 2020 keine Pandemielage bestand und für die nachfolgende Zeit weder dargelegt noch erkennbar ist, dass das Aufstellungsverfahren maßgeblich durch damit verbundene Erschwernisse behindert worden wäre.

102

Auch das „Verkehrskonzept H* ...er Seen“, dessen Erstellung der Ausschuss für Verkehrsfragen und ÖPNV der Beklagten am 29. Oktober 2020 beschlossen hat, führt nicht zu „besonderen Umständen“ im Sinne des § 17 Abs. 2 BauGB. Mit dem Konzept, das erst zwei Jahre nach Erlass der Veränderungssperre (25.10.2018) initiiert wurde, soll das Landschaftsschutzgebiet „I* ... Süd“ vom motorisierten Individualverkehr entlastet werden (vgl. Sitzungsniederschrift des Stadtrats vom 27.10.2021 S. 2). Die sich hieraus ergebende Zielsetzung, Verkehrszusammenhänge übergreifend zu betrachten (mit Auswirkungen auf vier Bebauungsplanaufstellungsverfahren), macht für sich alleine die Planung nicht besonders schwierig oder umfangreich. Die Beklagte hat dies in den vorgelegten Planaufstellungsakten auch nicht konkret festgehalten (vgl. Lemmel in Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar [BK] zum BauGB, Stand Januar 2022, § 17 Rn. 7; Rieger in Schrödter, BauGB, § 17 Rn. 11).

103

e) Ob dem Anspruch des Klägers aus § 903 BGB die Veränderungssperre (vgl. dort § 2) entgegengehalten werden könnte, weil es sich bei der überbauten Verkehrsfläche um eine „bauliche Anlage“ handelt, ist nach alledem nicht entscheidungserheblich.

104

Die Beklagte wendet gegen das Ersturteil (vgl. dort UA Rn. 39 f.) zu Recht ein, dass eine ständige Rechtsprechung des Senats, wonach § 14 Abs. 1 BauGB auf öffentliche Verkehrsflächen unanwendbar ist, nicht existiert (zuletzt offengelassen BayVGh, B.v. 13.7.2018 - 8 CE 18.1071 - DVBl 2018, 1242 = juris Rn. 16 a.E.). Im Übrigen kann die Anlegung einer (öffentlichen) Straße im Einzelfall bauplanungsrechtliche Relevanz aufweisen; dass Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO Anlagen des öffentlichen Verkehrs von seinem Anwendungsbereich ausnimmt (vgl. UA Rn. 40) ist rechtlich unerheblich (vgl. BayVGh, U.v. 14.9.2009 - 8 B 08.2829 - BayVBl 2010, 176 = juris Rn. 14).

105

Ob die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Recht der öffentlichen Straßen unterhalb der Bundesfernstraßen (Art. 30, 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 und Art. 74 Nr. 22 GG) die Anwendung des § 14 BauGB auf eine öffentliche Gemeindestraße verbietet oder durch die Bundeskompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) gedeckt ist (vgl. zur Abgrenzung auch BVerfG, B.v. 8.11.1972 - 1 BvL 15/68 u.a. - BVerfGE 34, 139 = juris Rn. 32 f.), muss ebenfalls nicht beantwortet werden. Bei den streitbefangenen Straßenflächen handelt es sich im Übrigen um nicht gewidmete, tatsächlich-öffentliche Verkehrsflächen, die nicht dem Bayerischen Straßen- und Wegegesetz unterliegen (vgl. BayVGh, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - BayVBl 2021, 747 = juris Rn. 37).

106

5. Der Folgenbeseitigungsanspruch ist auch nicht ausgeschlossen, weil er nur unter unverhältnismäßigen, nicht mehr zumutbaren Aufwendungen erfüllt werden könnte.

107

In Fällen eines grob fahrlässigen Überbaus kann ein damit begründetes Leistungsverweigerungsrecht entsprechend § 275 Abs. 2 BGB nur ausnahmsweise in Betracht kommen, weil die Abwägung bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit in der Regel dazu führt, dem Überbauenden die Einrede zu versagen (vgl. BayVGh, B.v. 5.11.2012 - 8 ZB 12.116 - BayVBl 2013, 473 = juris Rn. 15). Damit wird vermieden, dass der Folgenbeseitigungsanspruch als wirksames Sanktionsrecht gegen Eigentumsverletzungen relativiert wird (vgl. BayVGh, B.v. 9.1.2018 - 8 ZB 17.473 - juris Rn. 18 f.).

108

Die Verlagerung der Verkehrsfläche der E* Hellipstraße auf die klägerischen Grundstücke hat die Beklagte als Straßenbaubehörde zu verantworten (vgl. BayVGh, U.v. 15.9.1999 - 8 B 97.1349 - BayVBl 2000, 345 = juris Rn. 35 ff.). Dieser rechtswidrige Zustand wurde von der Beklagten spätestens seit der Neuvermessung der E* Hellipstraße in den 1980er-Jahren in grob fahrlässiger Weise hingenommen (vgl. auch BayVGh,

U.v. 15.5.1990 - 8 B 86.558 - BayVBI 1990, 627 = juris Rn. 30), auch wenn über die Jahrzehnte immer wieder Anläufe unternommen wurden, um die von der Straße in Anspruch genommenen Grundflächen des Klägers zu erwerben.

109

Die auf den Grundstücken des Klägers liegenden Verkehrsflächen lassen sich auch beseitigen, ohne dass die verbleibenden Straßenflächen großen Schaden nehmen müssten (vgl. auch BayVGh, B.v. 17.4.2000 - 8 ZB 00.671 - juris Rn. 3; BGH, U.v. 19.9.2008 - V ZR 152/07 - BauR 2009, 101 = juris Rn. 9 f. zu § 912 BGB).

110

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

111

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

112

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.