

Titel:

Sondernutzungserlaubnis für die Zufahrt auf ein gemeindliches Wegegrundstück

Normenkette:

BayStrWG Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 S. 2, Art. 14, Art. 17, Art. 18, Art. 19, Art. 46 Nr. 2, Art. 53 Nr. 2, Art. 54a, Art. 67 Abs. 4

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 44 Abs. 1

Leitsätze:

1. Werden von alters her unwiderruflich oder kraft Gemeingebrauchs bestehende Zufahrten so geändert, dass dies einer Neuanlage gleichkommt, so verlieren sie ebenfalls ihren Bestandsschutz und gelten als Sondernutzung. (Rn. 74) (redaktioneller Leitsatz)
2. Das Verfahren der einvernehmlichen Umstufung bleibt auch zulässig, wenn beteiligte Baulastträger an der Umstufung jeweils ein und derselbe Rechtsträger ist und auch dann, wenn die erinnerungsberechtigte Straßenaufsichtsbehörde demselben Rechtsträger angehört wie der Baulastträger, wobei dann die Notwendigkeit einer Einigung entfällt. (Rn. 81) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs betrifft eine Rechtsposition, die – über die Regelungen des Art. 17 BayStrWG hinaus – dem Anlieger einer öffentlichen Straße eine besondere Stellung und namentlich dem Grunde nach einen Anspruch auf Zugang zu dieser Straße vermittelt. (Rn. 103) (redaktioneller Leitsatz)
4. Eine erlaubnispflichtige Sondernutzung liegt auch dann vor, wenn es sich um eine Zufahrt zu einer Ortsstraße handelt, die sich außerhalb der geschlossenen Ortslage befindet, wenn die Zufahrt zu dieser Straße durch eine besondere Gefahrenlage gekennzeichnet ist. (Rn. 106) (redaktioneller Leitsatz)
5. Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Anlegung einer Zufahrt ist jedoch denkbar, wenn der Grundstückseigentümer in einem besonderen Maße zur Erschließung seines Grundstücks auf die Zufahrt angewiesen ist. (Rn. 108) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Notwendigkeit der Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung zur Anfahrt auf ein Grundstück, fehlerhafte Einstufung als Ortsstraße, Ermessensausübung, Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung, Anfahrt auf ein Grundstück, einvernehmliche Umstufung, Träger der Straßenbaulast, Umstufungsverfügung, beschränkt-öffentliche Wege, Anliegergebrauch, Gemeingebrauch, angemessene Zufahrt des Anliegergrundstücks, gemeinsame Zufahrt, ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 23.03.2023 – 8 ZB 22.870

Tenor

1. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 30. April 2020 verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über den Antrag des Klägers vom 18. April 2019 auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch den Kläger durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v. H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v. H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Befahren einer gemeindlichen Wegefläche.

2

Er ist u.a. Eigentümer der Grundstücke Fl.Nrn. ..., ... sowie ... (* ...*) der Gemarkung ... Zu einem nicht näher bezeichneten Zeitpunkt waren die Fl.Nrn. ..., ..., ..., ... ein zusammenhängendes Feldgrundstück der Familie des Klägers. Die Beklagte ist Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft ... und Eigentümerin der Fl.Nr. ..., einem an Fl.Nr. ... südlich anliegenden Weggrundstück. Südlich der Fl.Nr. ... liegt das Grundstück Fl.Nr. ..., das die Beklagte als Pendlerparkplatz zur Verfügung stellt. Die streitgegenständlichen Grundstücke Fl.Nrn. ..., ..., ... und ... liegen in einer Schneise zwischen einer Bahnlinie (welche das frühere einheitliche Feldgrundstück „durchschnitten“ hat) und der Hauptstraße (Kreisstraße ...*) der Gemeinde ... An den westlichen Grundstücksseiten liegen sie an der Fl.Nr. ... (Bahnlinie) und an der östlichen Grundstücksseite an Fl.Nr. ... an, auf welcher sich an den Fl.Nrn. ..., ... anliegend ein asphaltierter Gehweg befindet, der neben der Kreisstraße (Fl.Nr. ...*) verläuft. Im Frühjahr des Jahres 2021 fanden auf Fl.Nr. ... Bauarbeiten statt. Der Gehweg auf Fl.Nr. ... führt nun (wie zuvor nicht) in die Einmündung auf Fl.Nr. ... und endet circa auf Höhe der hinteren Außenwand der auf Fl.Nr. ... befindlichen Halle kurz vor dem auf Fl.Nr. ... vor dem Bahnübergang aufgestellten Verkehrszeichen 274 (Geschwindigkeit 10 km/h), Verkehrszeichen 260 (Verbot für Kraftfahrzeuge) sowie Zusatzzeichen 1026-38 (Land- und forstwirtschaftlicher Verkehr frei). Bis zu den Bauarbeiten befand sich dort darüber hinaus das Zusatzschild „Berechtigte frei“.

3

Das festgesetzte Ende des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrt der Kreisstraße (ODGrenze) befindet sich nördlich des Standorts der auf Fl.Nr. ... befindlichen Maschinenhalle im südlichen Teil der Grundstücksgrenze der Fl.Nr. ... Ein Teil der Grundstücksgrenze der Fl.Nr. ... liegt innerhalb der festgesetzten OD-Grenze.

4

Mit Eintragungsverfügung vom 22. August 1988 wurde die Widmung des Grundstücks Fl.Nr. ... (Anfangspunkt Fl.Nr. ... westliche Grenze, Endpunkt Einmündung in Hauptstraße Fl.Nr. ...*) als Gemeindeverbindungsstraße auf einer Länge von 1,572 km (sog. ... Weg) eingetragen. Gleichzeitig wurde die Widmung der Grundstücke Fl.Nr. ..., ... (Anfangspunkt ...tor Fl.Nr. ..., Endpunkt Einmündung in Kreisstraße ... (Fl.Nr. ...*)) als Ortsstraße auf einer Länge von 0,096 km (sog. ...weg) eingetragen. Dieser (frühere) ...weg zweigte südlich von Fl.Nr. ... von der ... ab. Der Friedhof liegt südwestlich des Hauptortes. Bei den Eintragungen handelte es sich jeweils um eine erstmalige Anlegung des Bestandsverzeichnisses.

5

Mit Verfügung vom 16. Dezember 1997 mit Wirkung zum 1. Januar 1998 wurde der ... Weg auf der Länge von 1,572 km wegen einer Beanstandung der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle von einer Gemeindeverbindungsstraße zum beschränkt-öffentlichen Weg abgestuft. Mit entsprechender Eintragungsverfügung vom selben Tag wurde die Umstufung eingetragen. Eine Anzeige an die Straßenaufsichtsbehörde erfolgte nicht.

6

In der Sitzung des Gemeinderats vom 3. Mai 2010 beschloss dieser den früheren ...weg auf der Länge von 96 Metern einzuziehen, weil die 1988 gewidmete Fläche zurückgebaut worden war. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Fl.Nrn. ..., ..., ..., ..., ... und ... (mit Ausnahme der Fl.Nr. ... alle westlich der Bahngleise gelegen) mit Wirkung zum 1. Juni 2010 als Ortsstraße mit einer Länge von 197 Metern mit der Bezeichnung „...weg“ zu widmen (Anfangspunkt südliche Grundstücksgrenze des Grundstückes Fl.Nr. ... = Einmündung in die Kreisstraße ..., Endpunkt südwestliche Grundstücksgrenze des Grundstückes Fl.Nr. ... = Einfahrt in den Friedhof). Nur ein Teilbereich des früheren ...wegs (unmittelbar am Friedhof) ist Bestandteil des neuen ...wegs geworden. Am 20. Mai 2010 erfolgte die Widmung. Die Einziehung und Widmung wurde im Mitteilungsblatt der Verwaltungsgemeinschaft ... vom 28. Mai 2010 bekannt gemacht. Die Maßnahmen wurden in das Bestandsverzeichnis für Ortsstraßen eingetragen.

7

Der Kläger beantragte am 25. April 2012 und mit Änderungsplanung am 21. Februar 2013 eine Baugenehmigung für den Neubau einer landwirtschaftlichen Maschinen- und Unterstellhalle (auf Fl.Nr. ... und ...*) (ruhende Verfahren ...und ...*). Im ersten Bauantrag (Verfahren ...*) sollte die Zufahrt über die Fl.Nr. ... erfolgen. Am 11. Juni 2012 äußerte das Landratsamt intern, dass die Zufahrt nur vom bestehenden Flurweg (Fl.Nr. ...*) erfolgen dürfe. Eine weitere Zufahrt zur Kreisstraße ... dürfe nicht angelegt werden. Die Zufahrt zum Flurweg dürfe erst in einem Abstand von 15 m vom Fahrbahnrand der Kr* ... angelegt werden.

8

Die Deutsche Bahn gab in ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2012 an, dass die Sichtflächen keinesfalls beeinträchtigt werden dürften. Die Freihaltung der Sichtfläche beinhalte alle Baulichkeiten sowie auch die Zufahrtswege. Der Zufahrtsweg zum Baugrundstück dürfe sich mit der Sichtfläche keinesfalls überschneiden. Die Zufahrt zum Baugrundstück müsse mindestens 10 m vom Andreaskreuz entfernt sein. Am bahnseitigen Straßenrand seien Leitplanken anzubringen. In der beiliegenden Skizze ist am bahnseitigen Rand der geplanten Zufahrt entlang der Fl.Nr. ... eine 4,00 m lange Leitplanke eingezeichnet.

9

Am 24. Juli 2012 äußerte das Tiefbauamt des Landratsamts, dass die Stellungnahme vom 11. Juni 2012 dahingehend geändert werde, dass einer Reduzierung des Abstands der Zufahrt vom Fahrbahnrand der Kr* ... aufgrund der örtlichen Zwangspunkte (Bahnlinie ...*) auf 13,00 m bzw. 15,00 m in Wegmitte zugestimmt werden könne.

10

Mit Beschluss vom 7. Mai 2012 und weiterem Beschluss vom 3. September 2012 entschied der Gemeinderat der Beklagten eine direkte Zufahrt vom Grundstück Fl.Nr. ... zum Weg auf Fl.Nr. ... abzulehnen, weil eine derartige Zufahrt gemäß der Stellungnahme der Deutschen Bahn lediglich möglich sei, wenn auf dem Grundstück Fl.Nr. ... (Straßenbegleitgrün) Leitplanken errichtet würden, was der Gemeinderat abgelehnt habe, weil der Grünstreifen dem optischen Ortsabschluss diene und als Ausweichstelle für den Notfall benötigt würde. Ferner behalte sich die Beklagte vor, den derzeit an der Kreisstraße endenden Gehweg in Richtung Bahnlinie zu verlängern.

11

Der Bauantrag des Klägers wurde mit Bescheid vom 23. Januar 2013 abgelehnt, unter anderem wegen fehlendem Sachbescheidungsinteresse, da es an der Zustimmung der Beklagten zur Errichtung der Planken auf ihrem Grund fehle.

12

In der Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 11. Februar 2013 äußerte dieses nunmehr, dass eine Zufahrt zur Kreisstraße wegen des Sichtfeldes lediglich mittig zwischen der nördlichen Grundstücksgrenze der Fl.Nr. ... und der Mastleuchte am Gehweg angelegt werden dürfe.

13

Am 21. Februar 2013 reichte der Kläger eine Tekturplanung ein, wonach die Zufahrt nunmehr entsprechend der Vorgaben des Tiefbauamtes vom 11. Februar 2013 von Fl.Nr. ... auf die Kr* ... erfolgen solle (entlang der Grundstücksgrenze zu Fl.Nr. ...*). Die Beklagte verweigerte ihr Einvernehmen erneut (wegen eines entgegenstehenden Grünstreifens im Flächennutzungsplan). Mit Bescheid vom 25. April 2013 lehnte das Landratsamt den Änderungsantrag ab (* ...*). In der Folgezeit errichtete der Kläger zu einem nicht konkret bekannten Zeitpunkt, jedenfalls vor Juni 2016 auf Fl.Nr. ... eine – seiner Auffassung nach verfahrensfreie – Halle und von dieser in südlicher Richtung eine geschotterte Zufahrt über das Straßenbegleitgrün bis zum asphaltierten Weg der Fl.Nr. ... Am 8. Juni 2016 forderte die Beklagte den Kläger auf, die errichtete Zufahrt zurückzubauen.

14

Am 20. Januar 2017 beantragte der Kläger beim Landratsamt die Zu- bzw. Abfahrt von der Kreisstraße auf sein Grundstück Fl.Nr. ... Am 23. Mai 2017 wurde der Kläger vom Landratsamt darauf hingewiesen, dass aufgrund der Lage des Grundstücks Fl.Nr. ... außerhalb der sog. „OD-Grenze“ die Herstellung einer direkten Zufahrt auf die Kreisstraße nicht möglich sei. Es werde empfohlen die verkehrsrechtliche Erschließung – das Einverständnis der Beklagten vorausgesetzt – über die Fl.Nr. ... sicherzustellen. Alternativ sei eine Zufahrt über Fl.Nr. ... möglich (wie es schon am 11. Februar 2013 im Rahmen der baufachlichen Stellungnahme zur Bebauung auf Fl.Nr. ... vorgeschlagen worden sei).

15

Der Kläger erhob am 30. Januar 2017 Klage gegen die Aufforderung der Beklagten zur Beseitigung der geschotterten Zufahrt. Gleichzeitig beantragte er die Beseitigung eines von der Beklagten auf der Fl.Nr. ... angebrachten Bauzauns auf Höhe der von ihm errichteten geschotterten Zufahrt sowie Duldung des Flurwegs zu seinem Grundstück Fl.Nr. ... (B 1 K 17.57). Zur Begründung trug er unter anderem vor, dass die geteerten Flurwege mit Straßenbegleitgrün Fl.Nrn. ..., ... und ... im Flurbereinigungsverfahren im

ursprünglichen Zustand belassen worden seien und schon immer der Zufahrt der landwirtschaftlichen Feldstücke (insb. Fl.Nrn. ... und ...*) gedient hätten. Fahrrechte seien wegen der unmittelbar angrenzenden Flurwege nicht notwendig gewesen. Für die ordnungsgemäße Benutzung einer Maschinenhalle sei eine befestigte Zuwegung üblich und erforderlich. Der Schotter habe sich auf einer Breite von ca. 2,5 m befunden.

16

Die Beklagte trug im Verfahren unter anderem vor, dass die historischen Zufahrten zu den landwirtschaftlichen Grundstücken keinen Bestandsschutz genießen würden. Denn es habe sich die Einstufung der öffentlichen Fläche vor dem Grundstück geändert und die Verkehrsbelastung sei wesentlich höher. Eine Halle löse auch einen wesentlich höheren Ziel- und Quellverkehr aus als eine normale landwirtschaftliche Nutzfläche.

17

Nach mündlicher Verhandlung am 19. März 2019 nahm der Kläger die Klage zurück. In der mündlichen Verhandlung trug die Beklagte vor, dass bei einem Ortstermin am 14. Dezember 2016 unter anderem mit Vertretern der Deutschen Bahn ausgeführt worden sei, dass ohne zusätzliche Sicherungsmaßnahmen erst in einem Abstand von 25 m vom Andreaskreuz eine private Zufahrt errichtet werden könne.

18

Mit Schreiben vom 18. April 2019, eingegangen am 25. April 2019, beantragte der Kläger bei der Verwaltungsgemeinschaft ... eine Sondernutzungsgenehmigung für das Befahren der Wegefläche Fl.Nr. ... zum Erreichen der Maschinenhalle auf seinem Grundstück Fl.Nr. ... zu landwirtschaftlichen Zwecken.

19

Das Grundstück Fl.Nr. ... grenze an sein Feldgrundstück Fl.Nr. ... an und werde seit Generationen als Zufahrt für die Bewirtschaftung des Feldgrundstücks benutzt. Er habe in den 80er Jahren unmittelbar neben der Fl.Nr. ... eine Siloanlage für seinen damaligen Rinderzuchtbetrieb gehabt, deren Befüllung und Entnahme ohne die Erschließung über den öffentlichen Feldweg nicht möglich gewesen wäre. Mittlerweile sei sein landwirtschaftlicher Betrieb ein Nebenerwerb mit Direktvermarktung, wobei die Häufigkeit der Zu- und Abfahrten wesentlich geringer sei. In der Halle auf seinem Grundstück würden nur landwirtschaftliche Anhänger abgestellt und Holz gelagert. Seit 14 Jahren erfolge auf Fl.Nr. ... ein Weihnachtsbaumverkauf durch Herrn S., wofür die Beklagte auf Antrag eine schriftliche Genehmigung erteile, damit der Geschäftsbetrieb und Kundenverkehr über den öffentlichen Weg erfolgen könne. Die Zuwegung habe sich bewährt, Beanstandungen habe es zu keinem Zeitpunkt gegeben. Die Verkehrssicherheit bei der Überfahrt sei nicht gefährdet, auch nicht nach dem Hallenbau. Die Halle halte die Abstände zum Weg, zum Andreaskreuz, zur Bahnlinie (Sichtwinkel) und zur Kreisstraße ein. Es seien die gleichen Abstände einzuhalten wie bei der Planung der Halle auf Fl.Nr. ... Die Kontrolle der Bahn AG am 18. Mai 2016 sei ohne Beanstandung verlaufen, Leitplanken hätten sich durch den neuen Standort erübrigt.

20

Auch die Verkehrsfrequenz auf dem Weg sei als gering einzustufen. Der Verkehrsablauf werde durch die Zuwegung nicht beeinträchtigt. Die Ausfahrt über das Grundstück Fl.Nr. ... direkt auf die Kreisstraße ... sei deutlich schlechter einsehbar und gefährlicher, insbesondere für einen Traktor mit herausragender Frontladerschwinge. Sie habe im Jahr 2012 ein sehr hohes Verkehrsaufkommen (10.100 Fahrzeuge pro Tag) gehabt und die Geschwindigkeit vieler Fahrzeuge sei zu hoch. Die gegenüberliegende Tankstelle mit ihrer Ein- und Ausfahrt, der bei dieser Ausfahrt zu überfahrende Fußgängerweg und die Grenzbepflanzung der Fl.Nr. ... seien weitere Gefahrenquellen.

21

Bei der Hallenbauplanung auf Fl.Nr. ... habe das Landratsamt ... am 11. Juni 2012 festgelegt, dass die Zufahrt nur über den Weg Fl.Nr. ... erfolgen dürfe und keine weitere Zufahrt zur Kr* ... angelegt werden dürfe. Auch für die Zuwegung zum Grundstück Fl.Nr. ... im Schreiben vom 23. Mai 2017 habe es die verkehrsrechtliche Erschließung über Fl.Nr. ... empfohlen.

22

Eine alternative Zufahrt über Fl.Nr. ... würde zu erheblichen Nachteilen führen, weil für die Verbindung von der Kreisstraße bis zur Maschinenhalle entlang der Grundstücksgrenze von Fl.Nr. ... und weiter parallel entlang des Grünstreifens ein befestigter Weg mit einer Länge von ca. 115 Metern angelegt werden müsste

(so vorgeschlagen vom Landratsamt am 14. Dezember 2016), was wegen der Länge und der Kosten und des großen Landverlusts in einem höherwertigen Mischgebiet (laut Flächennutzungsplan, außerdem sei in einem Bauvoranfrageverfahren vom 17. Juni 1994 dort einem Wohnhaus zugestimmt worden) in keinem Verhältnis stünde.

23

Es solle berücksichtigt werden, dass die Fl.Nrn. ..., ..., ..., ... früher ein zusammenhängendes Ackerfeldstück gewesen seien, welches durch den Eisenbahnbau durchschnitten worden sei. Er habe die Fl.Nrn. ... und ... (und damit 53% des ursprünglichen Grundstücks) zugunsten der Allgemeinheit abgetreten und sie seien der Gemeinde zugeteilt worden.

24

Der Antrag des Klägers blieb zunächst unbeantwortet, da sich der Sachverhalt nach Auffassung der Beklagten nicht geändert habe; am 8. August 2019 gab die Beklagte an, dass sie unaufgefordert darauf zurückkommen werde.

25

Nachdem der Kläger am 19. März 2020 Klage mit dem Antrag erhob, dass sein Antrag auf Sondernutzungsgenehmigung zum Befahren der Wegefläche Fl.Nr. ... vom 18. April 2019 behandelt werde und er in einer angemessenen Frist eine sachbezogene Entscheidung erhalte (* ...*), lehnte die Verwaltungsgemeinschaft K. als Behörde der Mitgliedsgemeinde den Antrag des Klägers mit Bescheid vom 30. April 2020 ab.

26

Wenn die Fl.Nr. ... weiterhin wegen unwirksamer Umstufung (fehlende vorherige Anzeige) als Gemeindeverbindungsstraße einzustufen wäre, wäre eine Zufahrt außerhalb der zur Erschließung bestimmten Teile der Ortsdurchfahrt eine Sondernutzung. Hierüber solle vor endgültiger Klärung der rechtmäßigen Einstufung der Fl.Nr. ... entschieden werden.

27

Die jetzige Zufahrt zum Grundstück Fl.Nr. ... erfolge, unabhängig von der früheren – aufgegebenen – Nutzung, über die genehmigte Zufahrt auf Fl.Nr. ... Die Erschließung darüber sei verkehrssicher und die Zufahrt auf Fl.Nr. ... aus allen Richtungen gut einsehbar. Die zu erwartende Geschwindigkeit dort sei wesentlich geringer wegen der Tankstellenzufahrt und der Querungshilfe. Durch eine Zufahrt über Fl.Nr. ... wäre die Hofstelle des Klägers 80 Meter weiter entfernt als über das Grundstück Fl.Nr. ... Im Übrigen erspare sich der Kläger durch die begehrte Zufahrt nicht die anschließende Zufahrt über ... Die Sondernutzungsgenehmigung für den Christbaumverkauf sei für fußläufigen Zugang und verkehrssicher, da kein Zufahrtsverkehr mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen oder Anhängern aus Westen erfolge.

28

Eine Zufahrt zum Grundstück über Fl.Nr. ... sei nicht verkehrssicher, wie die Stellungnahme der DB-Service-Immobilien GmbH vom 26. Juni 2012 zeige. Danach müsse die Zufahrt zum Grundstück mindestens 10 Meter vom Andreaskreuz entfernt sein und am bahnseitigen Straßengrund seien Leitplanken anzubringen, was die Gemeinde auf der Fl.Nr. ... ablehne. Selbst wenn dies auf dem Grundstück Fl.Nr. ... erfolgen würde, könnten die Auflagen nicht eingehalten werden, da die Zufahrt auch einen Abstand vom westlichen Fahrbahnrand der Kreisstraße ... von 15 Metern einhalten müsse, was nicht möglich sei, da die Entfernung vom Andreaskreuz zur ... lediglich 26,58 Meter betrage, sodass nur ein Zugang mit einer Breite von 1,5 Meter möglich wäre. Auf dem Grünstreifen solle der Grund für eine Gehweganlage freigehalten werden.

29

Die Einfahrt der Fl.Nr. ... auf die Kreisstraße sei stark verkehrsbelastet. Die Fußgänger müssten derzeit sogar auf der beengten 4 Meter breiten Fahrbahn laufen, wenn sie zum Friedhof wollten. Eine Zufahrt für landwirtschaftlichen Verkehr würde dies noch verschlechtern. Aufgrund der Querungshilfe, des Fußgängerverkehrs und der Einmündung des Pendlerparkplatzes sei die Einfahrt auf Fl.Nr. ... unübersichtlich.

30

Da sich bereits mehrere, teils tödliche, Unfälle am Bahnübergang ereignet hätten, solle eine weitere Belastung vermieden werden.

31

Auf der Fl.Nr. ... müsste kein Weg gebaut werden, da landwirtschaftliche Grundstücke erfahrungsgemäß über Erdwege angefahren würden. Für die Position seiner Maschinenhalle trage der Kläger die Verantwortung.

32

Da der Kläger die Grundstücke nicht mehr landwirtschaftlich bewirtschaftete, sei eine Einfahrt ausreichend für die konkrete Nutzung. Er habe auch aus der historischen Situation kein Wegerecht (vgl. BGH, U.v. 24.1.2020 – 5 ZR 155/18). Als die damalige Friedhofszufahrt noch an anderer Stelle gelegen habe, sei der damalige Weg nur schwach genutzt gewesen, aber mittlerweile habe sich die Verkehrsbedeutung grundlegend geändert.

33

Der Grünstreifen auf Fl.Nr. ... solle beibehalten werden, um den Gehweg verlängern zu können und die Fahrbahn eventuell zu erweitern.

34

Der Kläger erhob am 25. Mai 2020 Klage gegen die Beklagte und beantragte zuletzt durch einen Bevollmächtigten:

1. Die Gemeinde wird verpflichtet, die Sondernutzungsgenehmigung für das Befahren der gemeindlichen Wegefläche Fl.Nr. ... zum Erreichen der Maschinenhalle zu erteilen.
2. Die Gemeinde wird verpflichtet, über den Antrag auf Sondernutzungsgenehmigung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
3. Für den Fall, dass das Gericht davon ausgehen sollte, dass entweder eine Sondernutzungserlaubnis nicht erforderlich ist oder ein Anspruch auf die Sondernutzungserlaubnis nicht besteht, wird beantragt festzustellen, dass der Kläger ein Recht auf Zufahrt aus dem Grundstück mit der Fl.Nr. ... zur Straße der Beklagten auf dem Grundstück mit der Fl.Nr. ... hat (Eventualantrag).

35

Zur Begründung trägt der Kläger vor, dass die Beklagte ihr Ermessen nicht sachgerecht ausgeübt habe und mit falschen Tatsachen und Behauptungen begründet habe.

36

Es handele sich nach Auskunft des Landratsamts vom 2. April 2019 um einen 173 qm großen öffentlichen Flur- und Waldweg. Auch in einem Bescheid vom 23. Januar 2013 habe der Jurist diese Bezeichnung gewählt und ausgeführt, dass die Zufahrt über Fl.Nr. ... erfolgen müsse. Er bitte um gerichtliche Entscheidung über die rechtmäßige Straßenbezeichnung.

37

Die von der Beklagten genannten Abstände seien in keiner Weise zutreffend und bislang anderweitig angegeben worden. Die Beklagte halte die Abstandsauflagen der Bahn und des Landratsamtes auf Fl.Nr. ... selbst nicht ein, insbesondere befänden sich vier Parkplätze im Sichtwinkel. Die Einfahrt dürfte es also auf dieser Seite ebenfalls nicht geben. Das gemeindliche Parkplatzgrundstück weise eine Zufahrt auf, während dem Kläger eine solche versagt werde.

38

Die ursprünglich angedachte Leitplanke habe sich ausschließlich auf das damalige Bauvorhaben auf Fl.Nr. ... bezogen. Der Bezirksleiter der DB, Herr T., habe in einem persönlichen Gespräch am 9. Januar 2017 die Meinung vertreten, bei der jetzigen Situierung des Gebäudes sei die Leitplanke verkehrsrechtlich nicht erforderlich. Am Pendlerparkplatz sei ebenfalls keine Leitplanke angebracht.

39

Der Gehweg entlang der Kreisstraße ende im Einmündungsbereich der Fl.Nr. ... und werde erst nach der Einmündung fortgeführt, sodass der rechts- und linksabbiegende Verkehr sehr langsam fahren müsse. Es gebe auch eine Ausschilderung Bahnübergang auf der Kreisstraße und ein 10-km/h-Geschwindigkeitsschild auf der Fl.Nr. ..., ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge und Pkw, sodass der Flurweg nicht für den allgemein öffentlichen Verkehr ausgewiesen sei, sowie auf der anderen Seite des Bahnübergangs ebenfalls eine Geschwindigkeitsbegrenzung. Einen Gehweg gebe es auf Fl.Nr. ... nicht, auch eine Verlängerung würde

vor dem Bahnübergang enden, da er nicht wirtschaftlich über den Bahnübergang führend gebaut werden könne. Die Ausführungen hinsichtlich eines Gehweg- oder Mehrzweckstreifens seien daher realitätsfern.

40

Es habe nie Verkehrsgefährdungen wegen seiner Zuwegung gegeben. Es dränge sich der Verdacht auf, dass die Ablehnung auf Willkür beruhe.

41

Die Grenzbepflanzung von Fl.Nr. ... verhindere einen vorgeschriebenen Sichtwinkel bei Fl.Nr. ... (während bei der Zufahrt über Fl.Nr. ... ein sehr guter Sichtwinkel bestehe). Beim Ausfahren mit dem Frontlader rage die Schwinge beim Einfahren bereits in die Kreisstraße und ortsauswärtsfahrende Verkehrsteilnehmer könnten nicht rechtzeitig wahrgenommen werden. Auch müsse dort zusätzlich der Tankstellenverkehr (550-600 Fahrzeuge pro Tag) und die tägliche Verkehrsbelastung von 10.100 Kfz pro Tag beachtet werden. Die Geschwindigkeit auf der geraden Straße sei wesentlich höher als an der Ausfahrt auf Fl.Nr. ... Die Erfordernisse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs würden mit Blick auf landwirtschaftliche Fahrzeuge gebieten dem Kläger eine Zufahrt über die Fl.Nr. ... zu gewähren. Die Gefahr über die Alternativzufahrt sei höher. Auch gehe bei landwirtschaftlichen Fahrzeugen ein größerer Wendekreis einher.

42

Dass die Zufahrt über das Grundstück Fl.Nr. ... die Zufahrt zu den landwirtschaftlichen Grundstücken um 80 Meter verlängern würde, ziehe den falschen Ausgangspunkt heran, da maßgeblich die Entfernung von der Hofstelle zur Maschinenhalle sei. Insofern sei es die kürzeste Verbindung.

43

Der Zugang für den Christbaumverkauf sei 14 Jahre lang für Herrn S. auch für Fahrzeuge für den Geschäftsbetrieb genehmigt worden, erst seit 15. Juli 2016 stehe dort ein Bauzaun.

44

Es habe erst einen tödlichen Unfall gegeben und dies beim früheren ...weg; die anderen Unfälle seien ohne Beteiligung anderer Verkehrsteilnehmer eingetreten.

45

Der Flurweg Fl.Nr. ... sei früher wesentlich öfter als heute für den landwirtschaftlichen Verkehr genutzt worden, da er früher die einzige Erschließung der landwirtschaftlichen Feldstücke in den Au- und Seelagen gewesen sei, bis die Flurwege Fl.Nr. ... und ... (die einigen landwirtschaftlichen Verkehr aufnehmen) sowie der Flurweg auf Fl.Nr. ... (für Radfahrer und Fußgänger) errichtet worden seien und außerdem bewirtschafteten immer weniger Betriebe dafür größere Flächen.

46

Die Fahrradfahrer würden anders als von der Beklagten behauptet den früher nicht vorhandenen Fahrradweg vor dem Bahnübergang, welcher neben der ... zur ... verlaufe, benutzen, nicht den ... Weg über Fl.Nr. ... Dieser ... Weg sei witterungsbedingt nicht ganzjährig nutzbar. Für die Maschinenhalle habe es keinen anderen geeigneteren Standort gegeben. Es werde eine befestigte Zuwegung für die Zufahrt zur Maschinenhalle benötigt, kein bloßer Erdweg, insbesondere bei Schlechtwetterperioden werde die Zufahrt im derzeitigen Zustand unpassierbar. Es sei falsch, den Umfang seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit einzubeziehen.

47

Zum Eventualantrag sei auszuführen, dass angesichts der seit einigen Jahren durch die Beklagte erfolgte Negation eines Rechts auf Zufahrt auf das Straßengrundstück der Beklagten eine dahingehende Feststellung begehrt werde. Der Kläger sei seit jeher über die in Streit stehende Zufahrt vom Grundstück Fl.Nr. ... auf das Straßengrundstück der Beklagten gelangt. Der Bruder des Klägers könne bestätigen, dass er bereits im Jahr 1971 die Zufahrt benutzt habe. Der Kläger habe schon vor dem 6. September 1976 (als er den Führerschein für Schlepper und Traktoren erhalten habe) die in Rede stehenden Grundstücke bewirtschaftet und die Zufahrt über Fl.Nr. ... benutzt. Bereits Anfang bis Mitte der Fünfzigerjahre des 20. Jahrhunderts habe eine Zufahrt auf das Straßengrundstück der Gemeinde von Fl.Nr. ... existiert, welche auch seit jeher durch den Kläger bzw. seine Rechtsvorgänger genutzt worden sei. Es handele sich um eine Zufahrt seit alters her, sodass dieses Recht nicht durch die Beklagte beeinträchtigt werden könne und schon kraft dessen ein Recht auf Zufahrt bestehe.

48

Zur Wirksamkeit der Umstufungen bzw. der Einziehung/ Widmung dürfe unstreitig sein, dass die Beklagte alleiniger Straßenbaulastträger sei. Die Umstufung aus dem Jahr 1997 sowie die Widmung aus 2010 sei dem Landratsamt ... als Straßenaufsichtsbehörde seit dem Jahr 2014 bekannt. Weder eine Änderung des Bestandsverzeichnisses noch eine sonstige straßenaufsichtliche Maßnahme sei seitdem erfolgt.

49

Der Kläger habe einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis. Das Ermessen sei auf Null reduziert. Art. 3 Abs. 1 GG gebiete, dass der Kläger nicht schlechter behandelt werde als die Beklagte als zivilrechtliche Eigentümerin des Grundstücks, welche selbst eine Zufahrt zu der Straße für den Parkplatz in Anspruch nehme. Außerdem ergebe sich der Anspruch aus Aspekten der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Weder die Verkehrsteilnehmer noch der Kläger würden durch die Zufahrt auf Fl.Nr. ... gefährdet.

50

Die Beklagte negiere den Anliegergebrauch des Klägers. Der Kläger habe ein Interesse an der Feststellung, dass eine Zufahrt kraft Anliegergebrauchs, also ohne Sondernutzungserlaubnis bestehe. Ein Zufahrtsrecht ergebe sich schon deshalb, weil der Kläger ohne Änderung der Zufahrt diese Ein- und Ausfahrt seit alters her nutze. Die Zufahrt sei schon vor Einführung des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes im Jahr 1958 (vgl. Art. 72 BayStrWG) genutzt worden. Eine Sondernutzungserlaubnis sei nicht erforderlich (Zeitler/Wiget, BayStrWG, Art. 19 Rn. 18). Die Rechtsfigur der Zufahrt seit alters her führe zu einem Recht auf Zuwegung kraft Anliegergebrauchs, sodass die Zufahrt in ihrem unveränderten Bestand und ihrer unveränderten Fortbenutzung gesichert sein müsse (BVerwG, NVwZ 2004, 231, 232; Herber in: Handbuch Straßenrecht, 25. Kapitel Rn. 67).

51

Jedenfalls seien die Umstufungen/ Widmungen, selbst wenn man von einer Verletzung der Anzeigepflicht nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG ausgehe, wirksam. Für den Kläger als Grundstückseigentümer müsse die ausreichende Möglichkeit bestehen, sein landwirtschaftlich genutztes Grundstück mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen zu erreichen, da dies grundsätzlich zu den Erfordernissen einer angemessenen Grundstücksnutzung gehöre (BVerwG, NJW 1975, 1528), zumindest angesichts der tatsächlichen und historischen Gegebenheiten. Es handele sich nicht um eine Gemeindeverbindungsstraße, sondern um eine Ortsstraße, hilfsweise einen beschränkt-öffentlichen Weg. Eine Anzeigepflicht nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG setze das Vorhandensein verschiedener Straßenbaulastträger voraus, was vorliegend nicht der Fall sei. Es müsse keine Einigung zwischen den Straßenbaulastträgern erzielt werden. Jedenfalls sei der Anzeigepflicht mittlerweile genügt, da die Beklagte selbst mitgeteilt habe, dass die Straßenaufsichtsbehörde bereits seit dem Jahr 2014 Kenntnis habe. Wolle man dieser eine Missbrauchskontrolle zugestehen, so habe diese sieben Jahre Zeit gehabt diese vorzunehmen. Es sei Heilung i.S.d. Art. 45 Abs. 1 Nr. 5 BayVwVfG eingetreten. Im Übrigen wäre die Umstufung als Allgemeinverfügung selbst bei einem Verstoß gegen eine solche bloße Verfahrensvorschrift lediglich rechtswidrig und dennoch wirksam. Eine Aufhebung der Umstufung käme nicht in Betracht, Art. 46 BayVwVfG.

52

Auch hindere Art. 23 Abs. 1 BayStrWG die Zufahrt nicht, da es sich bei einer unbefestigten Zufahrt nicht um eine bauliche Anlage im Sinne der genannten Norm handele (Zeitler/Wiget, BayStrWG, Art. 23 Rn. 15). Die 15 m-Grenze sei daher überhaupt nicht einzuhalten.

53

Die Beklagte beantragt,

die Klage kostenpflichtig abzuweisen.

54

Die Straße auf Fl.Nr. ... sei eine Gemeindeverbindungsstraße i.S.d. Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayStrWG. Die Möglichkeit der Zufahrt stelle ein (präventives) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar, wobei eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs unterstellt werde. Die begehrte Zufahrt beeinträchtige den Gemeingebrauch an der Gemeindeverbindungsstraße durch Änderung der Verkehrssituation. Der Kläger habe bisher noch nicht dargelegt, dass es nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen sei, dass eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs statfinde.

55

Die vorherigen ungefähr gemessenen Abstände seien für den Bescheid präzisiert worden. Die angeblich auf der gegenüberliegenden Straßenseite beim Pendlerparkplatz nicht eingehaltenen Abstände hätten für die begehrte Zufahrt keine Bedeutung. Daraus lasse sich kein Recht des Klägers zur Errichtung ableiten. Die Situation sei auch nicht vergleichbar. Auf dem Parkplatz würden Kfz parken, deren Insassen in einer Fahrgemeinschaft weiterfahren oder Wanderer, überwiegend Pendler. Die Ein- und Ausfahrt zum Parkplatz sei gefahrlos. Aus Richtung der Kreisstraße wartepflichtiger Linksabbiegerverkehr könne nicht auf die Bahnlinie zurückstauen. Aus Richtung der Bahnlinie kommende Fahrzeuge seien Rechtsabbieger und damit kein Hindernis. Dagegen stellten bei der beantragten Zufahrt aus Richtung Bahnlinie kommende Fahrzeuge Linksabbieger dar, sodass es zu Rückstau auf der Bahnlinie kommen könnte, zumal landwirtschaftliche Gespanne i.d.R. eine erhebliche Länge aufweisen würden.

56

Es handele sich nicht um eine Frage der Gleichbehandlung, da es sich um unterschiedliche Sachverhalte handele, ebenso wenig sei eine Selbstbindung eingetreten. Der Kläger begehre keine Pkw-Zufahrt, sondern eine Zufahrt für landwirtschaftliche Fahrzeuge. Dabei komme es auch nicht auf heute von ihm vorgehaltene Fahrzeuge und Anhänger an, sondern auf typisierten landwirtschaftlichen Verkehr.

57

Ob die Behauptungen des Klägers hinsichtlich der Ein- und Ausfahrt durch seine Familie seit alters her zutreffen, könne nicht bestätigt oder zugestanden werden. Die grundlegende Situation habe sich verändert, als die früher ganz andere und weiter südlich liegende Zufahrt zum Friedhof aufgegeben und verlegt worden sei. Auch die eigene Nutzung des Klägers habe sich zusätzlich mit Aufgabe der Rinderhaltung grundlegend geändert. Die Rechtsverhältnisse hätten sich geändert und der Sachverhalt sei nach geltendem Recht zu beurteilen.

58

Früher habe ein Feldweg bestanden, wobei nicht verifiziert sei, ob dessen Fahrspuren der heutigen Fahrbahn in Lage und Ausdehnung entsprechen. Die Einhaltung der baurechtlich gebotenen Abstände der Maschinenhalle hätte für die Abstände der Zufahrt keine Bedeutung.

59

Die Angaben der DB würden die Beklagte nicht in ihrer Entscheidungsfindung beschränken, zumal die Beklagte die Gesamtsituation einbeziehe. Es erhöhe sich die Gefahr eines Rückstaus bis auf die Kreisstraße ... bei schweren Maschinen.

60

Trotz des Warnschildes auf der Kreisstraße und der Geschwindigkeitsreduzierung dürfe eine zusätzliche Gefahrenquelle nicht hinzukommen. Auch das Verkehrsverbot für Kfz ändere nichts an der Nutzung durch Fahrradfahrer und Fußgänger. Für diese wäre ein Gehweg- bzw. Mehrzweckstreifen eine Erhöhung der Verkehrssicherheit. Eine Akzeptanz seitens der Beklagten und eine Art Gewohnheitsrecht habe es nie gegeben.

61

Bei den Lichtbildern auf der Ausfahrt aus Fl.Nr. ... sei deutlich erkennbar, dass die Frontladerschwinge verkehrswidrig (vgl. Ziffer 4.8 des Merkblattes für Anbaugeräte des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) nicht möglichst angehoben sei und ein Hineinragen nicht verhindert werde. An dieser Stelle habe es keine schweren Unfallgeschehen gegeben.

62

Der Kläger habe den Standort der Maschinenhalle selbst so bestimmt. Es sei nicht nachvollziehbar weshalb die Maschinenhalle trotz verschiedener auf der Hofstelle nach Aufgabe der Landwirtschaft zunächst nicht mehr genutzter Gebäudeteile dort errichtet worden sei. Sie sei am weitesten von der bestehenden Zufahrt auf dem nordöstlich liegenden Grundstück entfernt. Nicht nachvollziehbar sei auch die Angabe, dass die Wegstrecke beim Verlassen des Grundstücks Fl.Nr. ... nach Süden die kürzeste sei, da dies nicht sein könne im Vergleich zu einer direkten Fahrt nach Nordosten. Zudem seien zwei Abbiegevorgänge in vorfahrtsberechtigten Straßen erforderlich.

63

Aus dem Anliegergebrauch lasse sich kein Anspruch auf den bequemsten und kürzesten Zufahrtsweg herleiten. Dieser erfasse nur den notwendigen Zugang. Vor Einschränkungen oder Erschwernissen bei den Zufahrtsmöglichkeiten vermöge er keinen Schutz zu gewähren, solange die Straße als Verkehrsmittler erhalten bleibe (vgl. BayVGh, U.v. 15.3.2006 – 8 B 05.1356 – BayVBl. 2007, 45 – juris Rn. 38). Sollte es sich um eine Ortsstraße handeln, sei zu berücksichtigen, dass das klägerische Grundstück nicht unmittelbar an der Fahrbahn und dem Gehweg anliege. Dazwischen befinde sich ein Grünstreifen. Nach Art. 17 BayStrWG stünden dem Anlieger bei Änderung der Straße keine Ansprüche zu. Dem Kläger stehe eine anderweitige ausreichende Verbindung mit einer Zufahrt zur Verfügung. Über die begehrte zweite Zufahrt könne eben wegen der landwirtschaftlichen Fahrzeuge, den Abständen zum Andreaskreuz und andererseits der Kreisstraße eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden. Landwirtschaftliche Fahrzeuge seien in der Regel schwerer und könnten deutlich langsamer Fahrt aufnehmen; ihre Schleppkurven seien wesentlich anders als die Einbiege-Radien von Pkws und Transportern.

64

Die Beteiligten wurden mit Schreiben vom 18. November 2021 zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

65

Das Gericht hat Beweis erhoben durch Inaugenscheinnahme der örtlichen Verhältnisse am 6. Oktober 2021. Auf das dabei gefertigte Protokoll wird Bezug genommen. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte, auch in den Verfahren ..., welche zum Verfahren beigezogen wurden, samt den hinzugezogenen Behördenakten Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

66

1. Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden. Die Sache weist keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art auf und der – entscheidungserhebliche – Sachverhalt ist geklärt (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

67

2. Die Klage ist im Hauptantrag (Erteilung der Zufahrtserlaubnis) zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.

68

Die Beklagte ist passivlegitimiert, da es sich – soweit es Fl.Nr. ... betrifft – unstreitig um eine Straße i.S.d. Art. 58 Abs. 2 Nr. 3 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1981, das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 683) geändert worden ist, handelt und die Beklagte damit als örtlich zuständige Straßenbaubehörde anzusehen ist. Straßenbaubehörden sind die Gemeinden für alle innerhalb des Gemeindegebiets gelegenen Gemeindestraßen, öffentlichen Feld- und Waldwege und beschränkt-öffentlichen Wege und für Ortsdurchfahrten von Staatsstraßen und Kreisstraßen, die in der Straßenbaulast der Gemeinden stehen, und für Gehwege, Radwege und Parkplätze im Sinn des Art. 48 BayStrWG.

69

Zwar ist die Beklagte Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft K., aber nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO) erfüllen die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches. Die kommunalen Gebietskörperschaften handeln als Straßenbaubehörde im eigenen Wirkungsbereich (Edhofer in: BayStrWG PdK Bay L-12, Juni 2020, Art. 58 1.). Dies hat vorliegend zur Folge, dass – wie sich auch aus der Rechtsbehelfsbelehrung des streitgegenständlichen Bescheids ergibt – die Gemeinde die richtige Passivlegitimierte ist.

70

a. Eine Sondernutzungserlaubnis für die Zufahrt auf das gemeindliche Wegegrundstück Fl.Nr. ... ist erforderlich.

71

aa. Es besteht keine sogenannte „Zufahrt seit alters her“. Dabei stellt das Gericht nicht generell infrage, dass der erst 1988 gewidmete „... Weg“ – unabhängig von seiner Befestigungsart – seit wohl mindestens 100 Jahren als Weg besteht.

72

Aber schon in der zum 1. September 1958 in Kraft getretenen Fassung des BayStrWG galt nach Art. 19 Abs. 1 BayStrWG eine Zufahrt, die das der Straße benachbarte Grundstück oder einen Privatweg mit der Straße verbindet, außerhalb der geschlossenen Ortslage als Sondernutzung im Sinn des Art. 18 BayStrWG. Auf die Klassifizierung der Straßenfläche kam es danach offensichtlich nicht an. Die Fl.Nr. ... und ... lagen zu diesen Zeiten außerhalb der geschlossenen Ortslage (vgl. BayernAtlas Zeitreise, dazu näher unten).

73

Eine behauptete zum Fahren geeignete Verbindung zwischen Fl.Nr. ... und ... müsste daher bereits vor 1958 bestanden haben, um als Zufahrt seit alters her infrage zu kommen. Der Bruder des Klägers hat während des Augenscheinterrmins angegeben, sich daran zu erinnern bereits mit 16 Jahren (Geburtsjahr 1955) mit dem Mährescher auf der Fl.Nr. ... eingefahren zu sein, mithin bei Wahrunterstellung seit spätestens 1971. Der Kläger konnte weder im Ortstermin noch im nachgelassenen Schriftsatz seines Bevollmächtigten nachvollziehbar schildern, wo sich seit jeher eine Zufahrt befunden haben soll, die der Legaldefinition entspricht.

74

Unabhängig davon, dass nach eigenen Angaben eine befestigte Zufahrt nicht bestanden hat, sondern die Familie des Klägers über die damals wohl schon geteerte Fl.Nr. ... auf einen kurzen Feldrain und anschließend auf das Feld gefahren ist, stellen (als existent angenommene) Zufahrten, die seit alters her unwiderruflich oder kraft Gemeingebrauchs bestehen, erst (aber eben) dann eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, wenn sie geändert werden. Die Änderung allein ist Sondernutzung. Dies gilt selbstverständlich auch, wenn die alte Zufahrt vollständig neu angelegt wird. Werden von alters her unwiderruflich oder kraft Gemeingebrauchs bestehende Zufahrten so geändert, dass dies einer Neuanlage gleichkommt, so verlieren sie ebenfalls ihren Bestandschutz und gelten als Sondernutzung (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 18).

75

Selbst wenn vor 1958 eine Zufahrt bestanden hätte, ist eine befahrbare Verbindung zum Grundstück Fl.Nr. ... heute nicht vorhanden, sodass die Zufahrt jedenfalls geändert worden ist (insbesondere unter Beachtung der Baumaßnahmen auf den beiden Grundstücken) und nun neu angelegt werden soll, was bereits eine Sondernutzung darstellt. Auf die Einvernahme der angebotenen Zeugen kommt es daher nicht an.

76

bb. Bei der streitgegenständlichen Fl.Nr. ... als Teilstück des sog. „...wegs“ handelt es sich straßenrechtlich um eine Ortsstraße i.S.d. Art. 46 Nr. 2 BayStrWG. Das sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb der geschlossenen Ortslage oder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans im Sinn des Baugesetzbuchs dienen, mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen, Staatsstraßen und Kreisstraßen.

77

Vorliegend erfolgte nach der erstmaligen Widmung zur Gemeindeverbindungsstraße („... Weg“) eine Abstufung zum beschränkt-öffentlichen Weg sowie im Anschluss eine Widmung u.a. der Fl.Nr. ... zur Ortsstraße mit der Bezeichnung „...weg“.

78

(1) Die Wirksamkeit der ursprünglichen Widmung wurde weder von der Klage- noch von der Beklagtenseite infrage gestellt. Gemäß Art. 67 Abs. 4 BayStrWG gilt eine nach Art. 6 Abs. 3 BayStrWG erforderliche Zustimmung als erteilt und die Widmung als verfügt, wenn eine Eintragung, die nach Art. 67 Abs. 3 BayStrWG eine erstmalige Anlegung des Bestandsverzeichnisses darstellt, im Bestandsverzeichnis unanfechtbar wird. Dies ist hier der Fall. Im Übrigen wird auf die Rechtsprechung zur restriktiven Annahme einer Nichtigkeit bei Eintragungen, die eine erstmalige Anlegung des Bestandsverzeichnisses darstellen, verwiesen (vgl. BayVGh, U.v. 28.2.2012 – 8 B 11.2934 – juris Rn. 45 ff., 54).

79

(2) Die Umstufung des ... Wegs (inklusive der Fl.Nr. ...*) von einer Gemeindeverbindungsstraße zu einem beschränkt-öffentlichen Weg im Jahr 1997 ist nach Auffassung der Kammer, anders als die Beklagte meint, wirksam. Hat sich die Verkehrsbedeutung einer Straße geändert, so ist sie in die entsprechende Straßenklasse (Art. 3 BayStrWG) umzustufen (Aufstufung, Abstufung). Das gleiche gilt, wenn eine Straße nicht in die ihrer Verkehrsbedeutung entsprechende Straßenklasse eingeordnet ist oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die Umstufung vorliegen, Art. 7 Abs. 1 BayStrWG.

80

Im Streit steht vor allem die Anwendbarkeit des Art. 7 Abs. 2 BayStrWG. Sind sich bei anderen Straßen als bei Staatsstraßen die beteiligten Träger der Straßenbaulast über die Umstufung einer Straße einig und erhebt die für die künftige Straßenklasse zuständige Straßenaufsichtsbehörde binnen zwei Monaten nach Anzeige keine Erinnerung, so verfügt die für die künftige Straßenklasse zuständige Straßenbaubehörde die Umstufung (Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG). Ist die Straßenbaulast geteilt, so stuft die für die Fahrbahn künftig zuständige Straßenbaubehörde um. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet über die Umstufung die für die beteiligte höhere Straßenklasse zuständige Straßenaufsichtsbehörde (Art. 7 Abs. 2 Satz 3, 4 BayStrWG).

81

Die hierin normierte Anzeigepflicht greift nach Auffassung der Kammer auch, anders als die Klageseite meint, soweit der Träger der Straßenbaulast sich vor und nach der Umstufung – wie hier – nicht unterscheidet. Gemäß Art. 47 Abs. 1 BayStrWG sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast für die erforderlichen Gemeindestraßen i.S.d. Art. 46 BayStrWG innerhalb des Gemeindegebiets sowie gemäß Art. 54a BayStrWG für die beschränkt-öffentlichen Wege. Nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 BayStrWG gilt dieser ausdrücklich für „andere Straßen“ als Staatsstraßen. Das Verfahren der einvernehmlichen Umstufung bleibt auch zulässig, wenn beteiligte Baulastträger an der Umstufung jeweils ein und derselbe Rechtsträger ist und auch dann, wenn die erinnerungsberechtigte Straßenaufsichtsbehörde demselben Rechtsträger angehört wie der Baulastträger. Die Notwendigkeit einer Einigung entfällt dann selbstverständlich; sie wird durch die Bereitschaft zur Umstufung ersetzt (Zeitler/Häußler, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 7 Rn. 33).

82

Auch nach Sinn und Zweck der Anzeigepflicht findet die Vorschrift Anwendung. Das ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien.

83

Der Gesetzesentwurf zu Art. 7 Abs. 2 BayStrWG vom 12. September 1957 lautete:

„Sind die beteiligten Träger der Straßenbaulast über die Umstufung einer Straße einig, so hat der neue Träger der Straßenbaulast die Absicht der Umstufung der für ihn zuständigen Straßenaufsichtsbehörde rechtzeitig anzuzeigen; sodann verfügt der neue Träger der Straßenbaulast die Umstufung. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet über die Umstufung die für den neuen Träger der Straßenbaulast zuständige Straßenaufsichtsbehörde.“

84

In der Gesetzesbegründung hierzu (LT-Drs. 3/2832 S. 23) wird zu Art. 7 Abs. 2 BayStrWG ausgeführt:

„Abs. 2 enthält eine den Art. 6 und 7 entsprechende Regelung. Die Verfügung soll der neue Träger der Straßenbaulast treffen, da insoweit eine Parallele zur Widmung besteht, die gleichfalls die Übernahme der Straßenbaulast mit sich bringt. Bei der Umstufung ist die Mitwirkung der Straßenaufsichtsbehörde von beträchtlicher Bedeutung, da die Praxis erwiesen hat, daß Umstufungen wesentlich erschwert und um Jahre hinaus verzögert werden, wenn keine ausreichende rechtsaufsichtliche Einwirkung möglich ist. Soweit sich die Beteiligten über die Umstufung einig sind, genügt es, wenn die Aufsichtsbehörde im Wege der im Gesetz vorgesehenen Anzeige rechtzeitig von der Umstufung erfährt; sie kann dann ggf. ihre Bedenken dagegen noch geltend machen. Aber gerade im Streitfalle kann auch nicht auf die Mitwirkung der Straßenaufsichtsbehörde verzichtet werden. Denn der Staat hat ein berechtigtes Interesse daran, daß bei der Umstufung die Klassifizierungsmerkmale beachtet werden, weil die Gewährung von Zuschüssen aus dem Finanzausgleich davon abhängig ist. Solange die StrRegDV und die VO über die Straßenverzeichnisse vom 27. September 1935 – RGBl. 1 S. 1193 – in Kraft sind, kann unberechtigten Aufstufungen zu Landstraßen II. Ordnung wirksam begegnet werden. Nach Außerkrafttreten der o. a. Verordnungen bedarf

es einer Rechtsgrundlage, um solchen Umstufungen entgegenzutreten zu können. Denn nur so wird eine gerechte Verteilung der Zuschüsse aus dem Finanzausgleich gewährleistet. Das Recht und die Pflicht der Straßenaufsichtsbehörde, über die Umstufung zu entscheiden, stellt auch keinen neuen Eingriff in das Recht der Selbstverwaltung dar. Denn bereits jetzt können die kommunalen Träger der Straßenbaulast im Wege der Rechtsaufsicht (Pflichtaufsicht) nach dem bestehenden Gemeinderecht angehalten werden, die von ihnen etwa bestrittene Baulast für öffentliche Straßen zu übernehmen. Bei dem Vollzug des Straßen- und Wegegesetzes kann auch in Zukunft nicht auf die Erzwingung der Übernahme von Pflichtaufgaben verzichtet werden. Die Regelung des Art. 7 Abs. 2 soll lediglich eine Beschleunigung der Entscheidung der Straßenaufsichtsbehörde ermöglichen, um Verzögerungen auf Jahre hinaus zu vermeiden. Dabei haben die Gemeinden und Landkreise den vollen Schutz der Verwaltungsgerichte. Im übrigen können auch die im Bereich der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften ansässigen Staatsbürger erwarten, daß über die jeweiligen finanziellen Belastungen nach Maßgabe der Rechtslage befunden wird.“

85

Maßgebend ist folglich, dass die Straßenaufsichtsbehörde vor Ergehen der straßenrechtlichen Abstufungsentscheidung Kenntnis von der Umstufungsvereinbarung hat, sodass deren Prüfung und – dem Zweck des Anzeigeverfahrens nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG Rechnung tragend – eine effektive Ausübung der Aufsichtsfunktion möglich ist (VG Augsburg, U.v. 11.4.2013 – Au 2 K 11.1602 – juris Rn. 34 f.). Die Anzeige, die keiner besonderen Form bedarf, wird die Einigung (z. B. Umstufungsvereinbarung) und die Unterlagen enthalten müssen, die erforderlich sind, damit die zuständige Straßenaufsichtsbehörde beurteilen kann, ob die vorgesehene Umstufung formell und materiell rechtmäßig ist (Zeitler/Häußler, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 7 Rn. 30). Der Zweck der Anzeige, wonach die Straßenaufsichtsbehörde eine gesetzeswidrige Einstufung – möglichst zeitnah – verhindern können soll, greift erst recht, wenn keine Umstufungsvereinbarung notwendig ist, sondern lediglich ein einziger Straßenbaulastträger agiert, da es dann gerade regelmäßig zu keinen Interessenkollisionen kommen wird, die eine Intervention der Straßenaufsichtsbehörde erforderlich machen könnten.

86

Allerdings handelt es sich bei dieser Anzeige lediglich um einen Verfahrensschritt. Zeitler führt hierzu aus, dass wenn – aus welchen Gründen auch immer – keine Anzeige erfolge, die dennoch verfügte Umstufung unwirksam sei. Die Anzeige und die dadurch ermöglichte Rechtskontrolle sei ein zwingend vorgesehener Verfahrensbestandteil; ohne Anzeige könne von einer existenten Einigung nicht ausgegangen werden. Liege aber eine Einigung im Rechtssinne nicht vor, komme nur eine aufsichtliche Umstufung in Frage (Zeitler/Häußler, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 7 Rn. 30).

87

Eine Unwirksamkeit der Umstufungsverfügung als Verwaltungsakt ergibt sich jedoch weder aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht noch aus den Gesetzesmaterialien zu Art. 7 Abs. 2 BayStrWG. Tatsächlich trat dieser dann mit folgendem Wortlaut am 1. September 1958 in Kraft:

„Sind sich die beteiligten Träger der Straßenbaulast über die Umstufung einer Straße einig und erhebt die für den neuen Träger der Straßenbaulast zuständige Straßenaufsichtsbehörde innerhalb vier Wochen nach Anzeige keine Erinnerung, so verfügt der neue Träger der Straßenbaulast die Umstufung. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet über die Umstufung die für den neuen Träger der Straßenbaulast zuständige Straßenaufsichtsbehörde. Ein Parteistreitverfahren nach § 85 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ausgeschlossen.“

88

Auch diese unwesentliche Änderung im Wortlaut im Vergleich zum Gesetzesentwurf (s.o.) rechtfertigt nicht die Annahme, dass dadurch eine Wirksamkeitsvoraussetzung geschaffen werden sollte. Allerdings ist zuzugeben, dass es offensichtlich Wunsch des Gesetzgebers war, dass die Umstufungsverfügung nicht bereits direkt nach Anzeige erfolgen soll, sondern zunächst eine vierwöchige Frist abgewartet werden solle. Es sollten demnach keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, die dann nach Erinnerung durch die Straßenaufsichtsbehörde ein förmliches Rücknahmeverfahren erforderlich gemacht hätten.

89

Dies könnte dafür sprechen, dass das Unterbleiben der Erinnerung durch die Straßenaufsichtsbehörde innerhalb von vier Wochen eine aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit der Umstufungsverfügung sein sollte. Dabei bliebe aber der Wortlaut unberücksichtigt, wonach „so(dann) der neue Träger der

Straßenbaulast die Umstufung verfügt“. Die Umstufungsverfügung selbst ergeht also ersichtlich erst nach der Anzeige und ist daher vorher nicht lediglich in ihrer Wirksamkeit bedingt, sondern nach Vorstellung des Gesetzgebers gar nicht existent. Vielmehr wird lediglich – was sich aus dem Gesetzesentwurf ergibt – die Absicht der Umstufung (durch Vorlage der Umstufungsvereinbarung) angezeigt.

90

Rechtswidrige Verwaltungsakte beanspruchen grundsätzlich Wirksamkeit. Die Nichtigkeit richtet sich allein nach der Schwere und der Offenbarkeit des Rechtsfehlers, Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG. Besonders gravierend in diesem Sinne ist ein Fehler nur, wenn er den Verwaltungsakt schlechterdings unerträglich erscheinen, also mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar sein lässt. Evident ist ein Rechtsfehler, wenn er für einen mit den in Betracht kommenden Umständen vertrauten, verständigen Bürger ohne weiteres ersichtlich ist. Nichtigkeit ist daher nur dann anzunehmen, wenn von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen. Derart eklatante Fälle liegen nicht vor, wenn lediglich Verfahrens- und Formvorschriften missachtet worden sind, die nachträglich geheilt werden können (Zeitler/Häußler, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 6 Rn. 32 mit Verweis auf die Rspr.). Insbesondere ist ein Verwaltungsakt nicht schon deshalb nichtig, weil die nach einer Rechtsvorschrift erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde unterblieben ist, Art. 44 Abs. 3 Nr. 4 BayVwVfG.

91

Die unterbliebene Anzeige an die Straßenaufsichtsbehörde sowie das in der Folge zwangsläufige Ausbleiben einer nicht erhobenen Erinnerung führen nicht zur Nichtigkeit der Umstufungsverfügung. Es entspricht dem System des Aufsichtsrechts, dass die Aufsichtsbehörde Verwaltungsakte der untergeordneten Behörde beanstanden kann (Art. 112 Bayerische Gemeindeordnung – GO), was wiederum einen Verwaltungsakt darstellt. Dennoch bleibt der zuvor fehlerhaft erlassene Verwaltungsakt grundsätzlich wirksam, Art. 43 Abs. 1 BayVwVfG.

92

Für ein derartiges Verständnis spricht auch der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 5. Juni 2001 – 12 LB 909/01 – (BeckRS 2001, 2192 Rn. 36) sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 11. April 2013 – Au 2 K 11.1602 – (BeckRS 2013, 22890 Rn. 35; bestätigt von BayVGH, B.v. 11.2.2014 – 6 ZB 13.1050 – BeckRS 2014, 47694). Es muss zwischen der Umstufungsvereinbarung bzw. hier dem einseitigen Umstufungswillen und der Umstufungsverfügung unterschieden werden. Hinsichtlich der Umstufungsverfügung selbst liegen die Voraussetzungen für einen Nichtigkeitsgrund jedoch nicht vor. Ob es daher treuwidrig ist, wenn sich die Beklagte auf die Nichtigkeit ihrer eigenen Verfügung beruft, kann an dieser Stelle dahinstehen.

93

Weitere Nichtigkeitsgründe sind derzeit weder ersichtlich noch (insoweit) vorgetragen. Insbesondere ist die fehlende ausdrückliche Widmungsbeschränkung unschädlich.

94

Die beschränkt-öffentlichen Wege sind Straßen, die einem beschränkt-öffentlichen Verkehr dienen und eine besondere Zweckbestimmung haben können. Hierzu zählen die Friedhof-, Kirchen- und Schulwege, die Wanderwege (Art. 141 Abs. 3 Satz 2 der Bayerischen Verfassung), die Geh- und Radwege, soweit diese nicht Bestandteile anderer Straßen sind (selbständige Geh- und Radwege), sowie die Fußgängerbereiche, Art. 53 Nr. 2 BayStrWG.

95

Die beschränkt-öffentlichen Wege kennzeichnen sich, wie schon der Name sagt, dadurch, dass die Widmung hinsichtlich der überwiegenden Benutzungsart oder hinsichtlich des Benutzungszwecks eingeschränkt ist. Widmungsbeschränkungen zielen auf eine Einschränkung des durch die Widmung ansonsten umfassend eröffneten Gemeingebrauchs an der öffentlichen Sache und damit auf eine Beschränkung des jedermann zu Verkehrszwecken zustehenden Benutzungsrechts ab. Die Begrenzung im Personenkreis ist keine rechtliche, sondern eine tatsächliche, denn der beschränkt-öffentliche Weg steht jedem offen, der in der Lage ist, den Weg seiner Zweckbestimmung gemäß zu benutzen. Obwohl bei den beschränkt-öffentlichen Wegen die Widmung kraft Gesetzes beschränkt sein muss und daher auch kraft Gesetzes der Gemeingebrauch auf die sachliche Zweckbestimmung beschränkt ist, wird die Widmungsbeschränkung in die Widmungsverfügung und in das Bestandsverzeichnis ausdrücklich

aufzunehmen sein. Die Beschränkung ergibt sich in genügendem Maße bereits daraus, dass der zu widmende oder in das Bestandsverzeichnis aufzunehmende Weg z. B. als Kirchenweg, selbständiger Gehweg usw. bezeichnet wird (Zeitler/Schmid, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 53 Rn. 15 f.). Der Umfang der Widmung ergibt sich grundsätzlich jedenfalls nicht aus der Beschilderung einer Straße mit Verkehrszeichen entsprechend der Anlage zur Straßenverkehrsordnung. Die Frage, für welche Art Verkehr ein Weg gewidmet ist, kann sich jedoch u.a. auch nach seinem äußeren Befund, nach den äußerlich erkennbaren Merkmalen eines Weges unter Berücksichtigung der örtlich gegebenen Verhältnisse und der allgemeinen Verkehrsauffassung beantworten (BGH, U.v. 14.10.1957 – III ZR 102/56 – juris).

96

Der streitgegenständliche beschränkt-öffentliche Weg hat ausweislich der Widmungsverfügung keine ausdrückliche Widmungsbeschränkung. Dies führt aber nicht zur Nichtigkeit der Verfügung. Es kann dahinstehen, ob die Verfügung rechtmäßig ist. Jedenfalls ist ein Verwaltungsakt lediglich nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist (s.o.). Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Aus Gründen der Bestimmtheit ist die Art der Beschränkung regelmäßig in die Widmung aufzunehmen (s.o.). Die Eintragung ist aber nicht schon deswegen unbestimmt, weil ein solcher Zusatz versäumt wurde. Es genügt, wenn eine hierdurch bestehende Unbestimmtheit durch Auslegung behoben werden kann. Einer Aufnahme der Art der Beschränkung eines Wegs in das Bestandsverzeichnis der beschränkt-öffentlichen Wege und Plätze bedarf es demnach nicht, wenn die Art der Beschränkung aufgrund der örtlichen Verhältnisse oder seiner Beschaffenheit offensichtlich ist. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich die Art der Beschränkung bereits aus der Anlage des Wegs (Kirchweg) oder aus der Beschaffenheit des Wegekörpers unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ergibt (vgl. SächsOVG, U.v. 29.9.2016 – 3 A 53/14 – juris Rn. 22 ff.).

97

Bestimmtheitsmängel im Sinn des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG ziehen keinesfalls regelmäßig die Nichtigkeit (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG) nach sich (BayVGH, B.v. 21.11.2012 – 8 ZB 11.2367 – BeckRS 2012, 60523). Von ausreichender Bestimmtheit geht die Kammer unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse aus. Der Weg führte seit jeher und auch heute noch zu den Feldern südlich von ... Er ist angemessen ausgebaut und breit und überwiegend für die Benutzung durch Pkw und landwirtschaftliche Fahrzeuge geeignet. Er steht jedem offen, der in der Lage ist, den Weg seiner Zweckbestimmung gemäß zu benutzen.

98

(3) Die darauffolgende Widmung zur Ortsstraße hätte grundsätzlich eine Umstufung sein müssen, da die Fläche bereits gewidmet war. Gegenstand der Regelung des Art. 7 BayStrWG ist die nachträgliche Abänderung der mit einer Widmung verbundenen Einreihung in eine Straßenklasse (Änderung der Klassifizierung). Die Umstufung als nachträgliche Abänderung einer vorhandenen Klassifizierung ist von der erstmaligen Einstufung, die integrierter Bestandteil der Widmung ist, abzugrenzen. Die Umstufung setzt regelmäßig eine Widmung voraus, die es abzuändern gilt. Die Umstufung zieht gleichsam zwei Teilentscheidungen – die Einziehung der Straße und ihre Widmung mit einer neuen Straßenklasse – zusammen zu einem Verwaltungsakt (Konvektionsprinzip) (Zeitler/Häußler, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 7 Rn. 1, 7, 5).

99

Nichtsdestotrotz beanspruchen auch rechtswidrige Verwaltungsakte grundsätzlich Wirksamkeit. Die Nichtigkeit richtet sich allein nach der Schwere und der Offenkundigkeit des Rechtsfehlers (s.o.). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann hier nicht erkannt werden, zumal wegen des Konvektionsprinzips in jeder Umstufung auch eine „Umwidmung“ enthalten ist. Die Widmung (auch des Teils des vormaligen „... Wegs“, der auf Fl.Nr. ... liegt) zu einer Ortsstraße („...weg“) ist rechtswidrig, aber (noch) wirksam.

100

Zwingender Bestandteil der Widmung ist die Einteilung nach Straßenklassen, sie ist integrierter Bestandteil (s.o.). Ortsstraßen sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb der geschlossenen Ortslage oder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans im Sinn des Baugesetzbuchs dienen, mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen, Staatsstraßen und Kreisstraßen, Art. 46 Nr. 2 BayStrWG. Geschlossene Ortslage ist der Teil des Gemeindegebiets, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder ihr

entzogenes Gelände oder einseitige Bebauung unterbrechen den Zusammenhang nicht, Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 BayStrWG.

101

Die Voraussetzungen einer Ortsstraße treffen auf das streitgegenständliche Straßenstück nach Inaugenscheinnahme der örtlichen Verhältnisse nicht zu. Die einzig in Betracht kommende Variante des Art. 46 Nr. 2 BayStrWG scheidet aus, da der Teil des Gemeindegebiets, in dem das Grundstück liegt, nicht zusammenhängend bebaut ist. Die Bebauung endet mit Fl.Nr. ... westlich des Teils der Ortsdurchfahrt der Kr* ... bzw. mit der Tankstelle (Fl.Nr. ...*) östlich der Kr* ... Der streitgegenständliche Weg und damit die Fl.Nr. ... als Teilstück dient nicht dem Verkehr innerhalb des zusammenhängend bebauten Gemeindeteils, sondern führt zum Friedhof bzw. zu den Feldern bzw. führt von dort weg, um in die geschlossene Ortslage oder über die Kreisstraße aus dem Gemeindegebiet zu kommen. Er soll aber nicht dem Verkehr von einem Teil der geschlossenen Ortslage in einen anderen Teil der geschlossenen Ortslage dienen.

102

Dieser Fehler ist schwerwiegend, da die Einstufung in die (richtige) Straßenklasse – wie bereits ausgeführt – entscheidender Bestandteil der Widmung ist (VG München, U.v. 17.4.2012 – 2 K 12.105 – BeckRS 2012, 54731; zu dieser Frage auch: OVG NW, B.v. 3.7.2019 – 15 A 24/17 – BeckRS 2019, 17584). Für diese Beurteilung ist grundsätzlich auf den Erlasszeitpunkt abzustellen, in welchem hier sogar noch weniger Bebauung vorhanden war. Das Vorliegen eines besonders schweren Fehlers ist Bezugspunkt der vom Gesetz für die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes darüber hinaus geforderten Offensichtlichkeit (BVerwG, U.v. 9.9.2014 – 1 C 10/14 – NVwZ 2014, 1679 Rn. 16). Offensichtlich ist die „schwere Fehlerhaftigkeit einer Entscheidung nur dann, wenn sie für einen unvoreingenommenen, mit den in Betracht kommenden Umständen vertrauten, verständigen Beobachter ohne weiteres ersichtlich ist“ (BVerwG, B.v. 13.10.1986 – 6 P 14/84 – NVwZ 1987, 230). Offensichtlich muss also sowohl der Fehler wie die Schwere sein. Maßgeblich ist die Parallelwertung in der Laiensphäre, d. h. aus der Sicht eines Beobachters, der weder besondere Rechts- noch Sachkenntnis hat. Diesem Beobachter muss zweifelsfrei klar sein, dass der Verwaltungsakt so fehlerhaft ist, dass er nicht ernsthaft als verbindlich angesehen werden kann. Es kommt dabei nach dem Wortlaut auf die verständige Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände an. In diesem Zusammenhang steht die Formulierung, dass der Fehler eines Verwaltungsaktes dann offensichtlich ist, wenn er dem Verwaltungsakt auf der Stirn geschrieben steht – in diesem Wort drückt sich die Schwere und Offensichtlichkeit aus (Schoch/Schneider/Goldhammer, VwVfG, 1. EL August 2021, § 44 Rn. 64). Diese Offensichtlichkeit kann die Kammer in Bezug auf den Fehler bejahen, nicht aber in Bezug auf die Schwere des Fehlers. Zwar ist in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes anerkannt, dass ein Nichtigkeitsvorwurf in der Regel allenfalls aus – wie hier – sachlich-rechtlichen, nicht aus verfahrensrechtlichen Rechtsverstößen hergeleitet werden kann (vgl. U.v. 28.2.2012 – 8 B 11.2934 – juris Rn. 54), aber im vorliegenden Fall hält die Kammer es für viel zu komplex, als dass es ein verständiger, aber juristisch nicht vorgebildeter Beobachter die Schwere des Fehlers überhaupt überschauen könnte.

103

cc. Ist die Widmung als Ortsstraße in der Folge wirksam, kann sich der Kläger für seine begehrte Zufahrt dennoch nicht auf das einfach-rechtliche Institut des Anliegergebrauchs berufen. Das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs – jedenfalls was das Bayerische Straßen- und Wegerecht betrifft – ist auch nach der Entscheidung des BVerwG vom 11. Mai 1999 – 4 VR 7-99 – (NVwZ 1999, 1341) nicht obsolet geworden. Es kann lediglich nicht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) hergeleitet werden. Es handelt sich aber gleichwohl um eine Rechtsposition, die – über die Regelungen des Art. 17 BayStrWG hinaus – dem Anlieger einer öffentlichen Straße eine besondere Stellung und namentlich dem Grunde nach einen Anspruch auf Zugang zu dieser Straße vermittelt. Mit der Lage eines Grundstücks an einer öffentlichen Straße werden landläufig Zugangsrechte zur Straße und entsprechende Nutzungsvorteile für das Grundstück als mehr oder minder selbstverständlich verbunden. In Art. 14 ff. BayStrWG kommt eine solche weitreichende Rechtsstellung des Anliegers indes nicht zum Ausdruck. Art. 14 BayStrWG normiert lediglich die Benutzung der Straßen im Rahmen ihrer Widmung – also den Gemeingebrauch –, der jedermann unentgeltlich gestattet ist; spezifische Anliegerrechte sind damit nicht verbunden. Art. 17 BayStrWG, der sich explizit mit dem Straßenanlieger befasst, regelt nur Teilbereiche der Anliegerstellung. Namentlich legt er fest, welche Rechte der Anlieger gerade nicht hat (insbes. Art. 17 Abs. 1 BayStrWG) und welche Ansprüche ein Anlieger bei einer Änderung von Zufahrten oder Zugängen allenfalls geltend machen kann. Art. 17 BayStrWG lässt sich jedoch immerhin als Beleg dafür anführen, dass eine Rechtsstellung des

Anliegers als eine Form eines gesteigerten Gemeingebrauches existiert, an die die dort normierten Einschränkungen und Entschädigungsansprüche anknüpfen. Wenn es diese Rechtsstellung des Anliegers nicht gäbe, bräuchte ihre Einschränkung weder geregelt noch entschädigt zu werden. Die Voraussetzungen, unter denen ein Recht auf Anliegergebrauch angenommen werden kann, regelt das Bayerische Straßen- und Wegerecht nicht im Einzelnen. Sie sind jedoch in Rechtsprechung und Literatur weitgehend geklärt. Hierauf kann zurückgegriffen werden. Im Wesentlichen trägt der gesteigerte, über die Rechtsstellung sonstiger Straßenbenutzer hinausgehende Schutzanspruch der Tatsache Rechnung, dass der Anlieger einer Straße auf den Gemeingebrauch in einer spezifisch gesteigerten Weise angewiesen ist. Der Schutz reicht so weit, wie die angemessene Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert. Er wird nur innerhalb der geschlossenen Ortslage gewährt; Zufahrten außerhalb derselben gelten als Sondernutzung (vgl. Art. 19 Abs. 1 BayStrWG) (BayVGh, U.v. 15.3.2006 – 8 B 05.1356 – BeckRS 2006, 23189; B.v. 25.11.2010 – 8 ZB 10.192 – BeckRS 2011, 49598 Rn. 6; a.A. offensichtlich: BayVGh, B.v. 12.1.2010 – 8 CE 09.2582 – BeckRS 2010, 48424 Rn. 12; Johlen/Oerder, MAH Verwaltungsrecht, Teil C. Das Besondere Verwaltungsrecht in der anwaltlichen Praxis § 21 Das Mandat im Straßenrecht Rn. 81). Vorliegend befände sich die begehrte Zufahrt außerhalb der geschlossenen Ortslage (s.o.). Die Kammer geht davon aus, dass diese im vorliegenden Fall nicht vom Gemeingebrauch umfasst ist. Aus der in der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 12. Januar 2010 – 8 CE 09.2582 – (BeckRS 2010, 48424 Rn. 12) angeführten Gesetzesbegründung (LT-Drs. 9/6241 S. 13) zur Änderung des Art. 19 Abs. 1 BayStrWG schließt sie nichts Gegenteiliges. Dort wird ausgeführt:

„Die Neufassung des Absatzes 1 ist eine Folge der inhaltlichen Änderung des Art. 4 Abs. 1 (§ 1 Nr. 3) und der damit verbundenen Gliederung der Ortsdurchfahrt in einen Erschließungs- und einen Verknüpfungsbereich. Außerdem sollen nur Zufahrten zu Staats-, Kreis- und Gemeindeverbindungsstraßen als Sondernutzung gelten. Auf eine Legaldefinition der Zufahrt wird verzichtet, da der Begriff als inhaltlich gesichert angesehen werden kann. Die Einfügung des neuen Satzes 2 bedeutet, daß für Zufahrten, die ausnahmsweise außerhalb der zur Erschließung bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten angelegt werden dürfen, keine Gebühren erhoben werden können. Der Vorschlag geht auf eine Empfehlung der Kommission zum Abbau von Staatsaufgaben und zur Verwaltungsvereinfachung zurück. Durch den neu angefügten Absatz 5 wird die Unterhaltungspflicht des Straßenanliegers für die nicht erlaubnispflichtigen Zufahrten, z. B. die innerhalb des Erschließungsbereichs einer Ortsdurchfahrt liegen oder die außerhalb dieses Bereichs seit alters her kraft Gemeingebrauchs bestehen, sowie für Zugänge im Interesse der Verkehrssicherheit ausdrücklich geregelt.“

104

Die Neufassung des Art. 19 BayStrWG enthält keine ausdrückliche Regelung zu den sonstigen öffentlichen Straßen. Lediglich die Zufahrten innerhalb des Erschließungsbereichs einer Ortsdurchfahrt sowie die außerhalb dieses Bereichs (d.h. im Verknüpfungsbereich) seit alters her kraft Gemeingebrauchs bestehenden werden ausweislich der Begründung als nicht erlaubnispflichtig bezeichnet. Es ist zweifelhaft, ob ein darüber hinausgehender Inhalt angenommen werden kann, insbesondere ob dies bedeutet, dass Zufahrten zu den dort nicht genannten öffentlichen Straßen automatisch dem Gemeingebrauch zuzuordnen sind (also ein Umkehrschluss anzunehmen ist). Es liegt näher, dass die in Art. 19 Abs. 1 BayStrWG enthaltene gesetzliche Fiktion eine Prüfung entbehren soll, ob diese Art der begehrten Benutzung den Gemeingebrauch beeinträchtigen kann; das Gesetz unterstellt die Gefährdungsmöglichkeit als regelmäßig gegeben, was auch der Begründung zum vorherigen Gesetzesentwurf entspricht (LT-Drs. 3/2832 S. 29; Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 14). Danach können „Zufahrten zu öffentlichen Straßen (...) die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, insbesondere außerhalb der geschlossenen Ortslage, erheblich beeinträchtigen. Sie mußten daher als Sondernutzungen behandelt werden, um auf diesem Wege den Gemeingebrauch vor Beeinträchtigungen zu schützen. Außerdem werden Zufahrten an der freien Strecke in der Regel nicht ohne Inanspruchnahme von Straßengrund angelegt werden können, so daß auch aus diesem Grunde der Träger der Straßenbaulast über die Anlegung der Zufahrt entscheiden muß.“

105

Insbesondere würden die Vorschriften des (damals schon existierenden) Art. 22, 56 BayStrWG ohne die Anwendbarkeit auf Zufahrten einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich haben. Die Kammer geht davon aus, dass die Neufassung des Art. 19 BayStrWG von der Vorstellung ausging, dass die genannten Straßen(abschnitte) außerhalb der geschlossenen Ortslage liegen werden. Nicht gewollt war aber wohl,

dass der Anliegergebrauch von einer (rechtswidrigen) Klassifikation der Straße abhängig ist, denn dies würde eine Missbrauchsgefahr bergen.

106

Darüber hinaus geht die Kammer davon aus, dass auch dann eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vorliegt, wenn es sich um eine Zufahrt zu einer Ortsstraße handelt, die sich außerhalb der geschlossenen Ortslage befindet, wenn die Zufahrt zu dieser Straße (auch wenn nicht ausdrücklich in Art. 19 Abs. 1 BayStrWG genannt) durch eine besondere Gefahrenlage gekennzeichnet ist. Die streitgegenständliche Zufahrt ist im vorliegenden Fall – anders als das Befahren an sich – Sondernutzung, da sie aufgrund einer nach der Örtlichkeit bestehenden abstrakten Gefahrenlage den Gemeingebrauch beeinträchtigen kann. Die landwirtschaftlichen Fahrzeuge beanspruchen aufgrund ihrer Größe die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf dem schmalen Grundstück Fl.Nr. ... unmittelbar neben dem unbeschränkten Bahnübergang und der Kreisstraße zwangsläufig. Eine Störung ist zumindest abstrakt zu erwarten, insbesondere da auch Straßenteile (Begleitgrün) benutzt werden müssen, die nicht zur Verkehrsfläche gehören. Zudem kann die Zufahrt zu Haltevorgängen wartender Fahrzeuge führen. Der Verkehrsfluss ist ohne Zweifel durch die Zu- und Abfahrt berührt, zumal landwirtschaftliche Fahrzeuge auch eine größere Schleppkurve haben. Die Zufahrt ist damit Sondernutzung nach Art. 18 BayStrWG. Nichts anderes gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass die anderen anliegenden Feldgrundstücke wohl keine Sondernutzungserlaubnis haben und die Beklagte dies duldet (dazu näher unten). Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.

107

b. Die Sondernutzungserlaubnis ist als verwaltungsrechtliche Entscheidung ein begünstigender Verwaltungsakt (Art. 35 Satz 1 BayVwVfG), deren Erteilung im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Straßenbaubehörde steht. Ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis besteht deshalb grundsätzlich nicht. Eine rechtmäßige Ermessensbetätigung setzt allerdings voraus, dass eine gerechte Abwägung der einschlägigen privaten und öffentlichen Belange erfolgt (vgl. BayVGh, B.v. 25.11.2010 – 8 ZB 10.192 – BeckRS 2011, 49598 Rn. 7; U.v. 3.8.1971 – 252 VIII 70 – BeckRS 2016, 40222).

108

Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Anlegung einer Zufahrt ist jedoch denkbar, wenn der Grundstückseigentümer in einem besonderen Maße zur Erschließung seines Grundstücks auf die Zufahrt angewiesen ist (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 27; vgl. VG Köln, Gb.v. 4.6.2021 – 21 K 796/21 – juris Rn. 22 f.). Ein Grundstückseigentümer ist allerdings nicht auf die Anlegung einer bestimmten, für ihn besonders günstigen Zufahrt angewiesen, wenn das Grundstück anderweitig ausreichend erschlossen ist (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 27).

109

Neben den Art. 4, 5, 12 und 14 GG, die in der Praxis des Sondernutzungsrechts eine besondere Bedeutung haben, spielt vor allem der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) eine entscheidende Rolle, weil weder wesentlich gleiche Sachverhalte willkürlich anders behandelt werden dürfen, noch von einer gleichmäßigen behördlichen Praxis in gleichheitssatzwidriger Weise abgewichen werden darf – Selbstbindung der Verwaltung. Auch aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz kann ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis abgeleitet werden kann (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 18 Rn. 27)

110

Sowohl im Hinblick auf ihre Zielsetzung als auch im Hinblick auf das Schutzgut können bei der Entscheidung über die Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis für eine Zufahrt keine anderen Kriterien maßgebend sein, als diejenigen, die bei der Entscheidung über die Zulassung baulicher Anlagen z.B. im Anbaubeschränkungsbereich, wenn diese ebenfalls eine Zufahrt erhalten sollen, eine Rolle spielen (vgl. Art. 24 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG); der Normzweck erfordert jeweils gleiche rechtliche Voraussetzungen. Maßgebende Kriterien können deshalb nur Gründe der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sein, wie sie neben Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG auch noch Art. 23 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG näher konkretisiert (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 28). Die Behörde darf sich bei der Erteilung bzw. Versagung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis regelmäßig nur an Gründen orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Neben den ausdrücklich genannten Belangen können aber auch baugestalterische oder städtebauliche Belange, wie etwa der Schutz eines bestimmten Straßen- oder Ortsbilds, berücksichtigt werden, sofern sie einen sachlichen Bezug zur Straße

haben und auf einem konkreten Gestaltungskonzept der Gemeinde beruhen. Dagegen ist die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis nicht dazu bestimmt, als zusätzliches Eingriffsinstrument für andere straßenrechtsfremde öffentliche Belange zu dienen (VG München, U.v. 13.1.2015 – M 2 K 14.4306 – BeckRS 2015, 54864 Rn. 22).

111

Ob die Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs gestört oder der Verkehrsablauf beeinträchtigt wird, ist anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles zu würdigen. Mit von Bedeutung bei dieser Beurteilung werden die örtlichen Verkehrsverhältnisse, der Ausbauzustand der Straße, die Sichtverhältnisse und die Verkehrsdichte auf der Straße sein (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 28). Bei den Entscheidungskriterien, anhand derer eine Sondernutzungserlaubnis erteilt bzw. versagt werden kann, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Diese sind gerichtlich voll überprüfbar, der entscheidenden Behörde steht ein Beurteilungsspielraum nicht zu (vgl. BVerwG, U.v. 15.12.1972 – 4 C 112.68, NJW 1973, 913; U.v. 28.5.1963 – 1 C 247.58 – NJW 1963, 2088).

112

Eine Ermessensreduzierung auf Null ist jedoch nicht gegeben. Die vom Kläger geltend gemachten Interessen überwiegen die von der Beklagten genannten öffentlichen Belange nicht in einem Maße, in dem einzig die Erteilung der Erlaubnis die rechtmäßige Entscheidung wäre.

113

Durch den von der beabsichtigten Zufahrt in unmittelbarer Nähe befindlichen unbeschränkten Bahnübergang besteht eine erhebliche Gefahrenlage für die Verkehrsteilnehmer auf dem streitgegenständlichen Weg. Das Restrisiko von Bahnübergangsunfällen mit schweren Folgen lässt sich auch durch moderne, auf neuer Technik basierende Sicherheitsvorkehrungen nicht vollständig ausschließen (vgl. BayVGH, B.v. 5.12.2019 – 8 ZB 19.956 – BeckRS 2019, 32364 Rn. 16), erst recht also nicht bei fehlender Beschränkung. Durch die beengte Situation auf der Fl.Nr. ... zwischen der Bahnlinie und der Kreisstraße sowie der Zufahrt durch die Nutzer des „Pendlerparkplatzes“ entsteht eine Gefahrenlage für die Schutzgüter des Art. 2 Abs. 1 GG, die nicht durch die Interessen des Klägers ins Hintertreffen gerät. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass gerade von der Seite her zufahrende Fahrzeuge, die sogar oft noch den Verkehrsstrom kreuzen müssen, in erhöhtem Maße die Gefahr von Unfällen hervorrufen können. Gerade solche u. U. kurzfristig auftauchende Verkehrshindernisse, welche andere Verkehrsteilnehmer zu plötzlichem Bremsen oder Ausweichmanövern veranlassen können, verursachen oft Unfälle mit besonders schwerwiegenden Schäden (vgl. Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 2). Durch die Verkehrszeichen vor Ort können zusätzlich von westlicher Seite des Bahnübergangs kommende schwere landwirtschaftliche Maschinen in Richtung Kreisstraße fahren und die beengte Situation weiter belasten.

114

Insbesondere hält es die Kammer für erforderlich, die – unstreitige – Zufahrtsmöglichkeit des Klägers über die in seinem Eigentum stehende Fl.Nr. ... zu berücksichtigen (dahingehend wohl auch: BayVGH, B.v. 18.6.2018 – 8 ZB 18.734 – NVwZ-RR 2018, 758).

115

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (U.v. 1.12.2009 – 8 B 09.1980 – BeckRS 2010, 46947 Rn. 21; ebenso OVG SH, B.v. 30.9.2019 – 4 LA 29/19; U.v. 14.11.2016 – 2 LB 4/16 – beide juris), die allerdings zum Anliegergebrauch eines innerörtlichen Grundstücks ergangen ist, genießen Pläne für die Errichtung einer zweiten Zufahrt keinen erhöhten rechtlichen Schutz, wenn für ein Grundstück bereits eine Zufahrtsmöglichkeit in angemessenem Umfang besteht. Wie aus Art. 17 Abs. 5 BayStrWG hervorgeht, geht der Gesetzgeber davon aus, dass das öffentliche Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im Einzelfall das private Interesse an einer zweiten Zufahrt überwiegen kann. Stehen Gründe der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs einer weiteren Zufahrt entgegen, hat der Anlieger aus Art. 17 Abs. 5 BayStrWG nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenbaubehörde. Ist der aus dem Anliegergebrauch abzuleitende Schutz danach lediglich auf den Erhalt einer angemessenen Zufahrt des Anliegergrundstücks (im Sinne eines Buchgrundstücks) zur Straße beschränkt, lässt sich hieraus kein Anspruch des Antragstellers auf eine zweite Zufahrtsmöglichkeit ableiten (BayVGH, B.v. 23.6.2015 – 8 CE 15.1023 – BeckRS 2015, 48424 Rn. 11; B.v. 1.10.2020 – 8 ZB 20.896 – BeckRS 2020, 26793 Rn. 21). Grundsätzlich gilt aber der Buchgrundstücksbegriff (BayVGH, U.v. 15.3.2006 – 8 B 05.1356 – BeckRS 2006, 23189).

116

Der Gedanke einer anderweitigen ausreichenden Zufahrt kann sich auch vorliegend auswirken. Er findet sich auch in Art. 17 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG. Danach können mehrere Anliegergrundstücke durch eine gemeinsame Zufahrt angeschlossen werden, deren Unterhaltung (Art. 19 Abs. 5) den Anliegern gemeinsam obliegt. Eine gemeinsame Zufahrt stellt danach einen angemessenen Ersatz dar, wenn auf Dauer Zufahrten oder Zugänge durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder ihre Benutzung erheblich erschwert wird. In welcher Form und mit welcher rechtlichen Absicherung solche Zufahrtsrechte geschaffen werden sollen, legt das Gesetz nicht fest. Eine gemeinsame Zufahrt kann z. B. ein Privatweg sein, an dem die einzelnen Zufahrtnehmer entweder Miteigentum oder ein dinglich gesichertes Geh- und Fahrrecht haben. Entgegen Art. 17 Abs. 2 a. F. BayStrWG beschränken Art. 17 Abs. 2 und 3 BayStrWG nunmehr die Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche nicht mehr ausdrücklich auf die Unterbrechung bzw. Beeinträchtigung von Zufahrten und Zugängen innerhalb der geschlossenen Ortslage (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 17 Rn. 23, 25). Die Verpflichtung nach Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG (Ersatz-/Entschädigungspflicht) entsteht (ohnehin) nicht, wenn die Grundstücke eine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz besitzen, Art. 17 Abs. 2 Satz 3 BayStrWG. Dieser Gedanke wird in Art. 17 Abs. 5 BayStrWG wiederholt. Art. 17 Abs. 5 BayStrWG erfasst Zufahrten innerhalb und außerhalb der geschlossenen Ortslage. Eine anderweitige Verbindung zum öffentlichen Wegenetz liegt vor, wenn das Grundstück außer der zu schließenden Zufahrt eine solche (weitere) zu einer öffentlichen Straße nach dem Bundesfernstraßengesetz (Bundesstraße) oder nach den Art. 3 Abs. 1, 46, 53 BayStrWG besitzt. Die anderweitige Verbindung ist ausreichend, wenn diese Zufahrt auf eine Straße führt, die rechtlich (ggf. Widmungsbeschränkungen) und tatsächlich mit den Fahrzeugen befahren werden kann, die zur zweckentsprechenden Nutzung des Grundstücks erforderlich und üblich sind; dabei wird der äußerste Rahmen der ausreichenden anderweitigen Verbindung von den Möglichkeiten der zu schließenden Zufahrt bestimmt (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 17 Rn. 61 ff.) Ob eine anderweitige Verbindung zum öffentlichen Wegenetz ausreichend ist, lässt sich nur nach Maßgabe der Nutzung oder Nutzbarkeit des konkreten Grundstücks und damit nur nach den Umständen des Einzelfalls beurteilen. Dabei kann jede weitere Verbindung, die in der Lage ist, die Erschließungsfunktion der unterbrochenen Zufahrt voll zu übernehmen, als vollwertiger „Ersatz“ angesehen werden. Entscheidend ist, ob das Grundstück eine realisierbare anderweitige Verbindungsmöglichkeit besitzt. Eine gleichwertige Erschließungsfunktion erfüllt eine Zuwegung aber nur dann, wenn die bisher berechtigterweise auf dem Grundstück ausgeübte Nutzung auch weiterhin ausgeübt werden kann. Die Anbindung eines Grundstücks über ein anderes auf der Grundlage eines Notwegerechts (§ 917 BGB) kann nicht als ausreichende Ersatz- und auch nicht als anderweitig ausreichende Verbindung angesehen werden. Eine mittelbare Zufahrt ist hingegen eine ausreichende Verbindung (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 17 Rn. 28, 29, 64). Eine mittelbare Zufahrt liegt vor, wenn ein Dritter die bestehende Zufahrt mitbenutzen will – das wird insbesondere beim Anschluss an private Wege in Frage kommen – ohne dass er eine bauliche Anlage zur Straße, also vor allem auf Straßengrund, herstellt und ohne dass er Eigentümer, Miteigentümer oder dinglich Berechtigter ist (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 19 Rn. 19). Aus Art. 17 Abs. 2 BayStrWG kann geschlossen werden, dass Erschwerungen kleineren Ausmaßes, z. B. nur unbequemere oder auch nur etwas umständlichere Zufahrts- und Zugangsgestaltungen, unbeachtlich sind (Zeitler/Wiget, BayStrWG, 30. EL März 2020, Art. 17 Rn. 39).

117

Wenn das Herstellen einer Zufahrt oder eines Zuganges zu einem Zustand führen würde, der eine Anordnung nach § 8a Abs. 6 FStrG bzw. dem nachgebildeten Art. 17 Abs. 5 BayStrWG zuließe, dann kann deren Errichtung von vornherein unterbunden werden. Eine sinnvolle Auslegung des Gesetzes ergibt, dass nicht einerseits ein Verhalten erlaubt werden kann, das aus anderen Gründen sofort wieder unter Verbot gestellt werden muss (BayVGH, U.v. 1.12.2009 – 8 B 09.1980 – juris Rn. 24).

118

Die FI.Nr. ... hat bislang noch keine „eigene“ Zufahrt zu den anliegenden Straßen, weswegen sich der vorliegende Rechtsstreit ergeben hat. Die obigen Ausführungen führen aber dazu, dass die hohen Anforderungen an eine Ermessensreduktion auf Null vorliegend nicht erfüllt sind, wenn ein Grundstück (auch außerhalb der geschlossenen Ortslage) keine „eigene“ Zufahrt benötigt, weil eine solche bereits rechtlich gesichert über ein anderes Grundstück genutzt werden kann. Auch wenn – abgestellt auf das Buchgrundstück – noch gar keine Zufahrt existiert, fehlt es am besonderen Angewiesensein, da der Kläger Alleineigentümer der FI.Nr. ... ist. Die konkrete Nutzung der FI.Nr. ... durch den Kläger als Lagerplatz führt

ebenfalls nicht dazu, dass er auf die eigene Zufahrt über Fl.Nr. ... zwingend angewiesen ist, zumal er teilweise wochenlang nicht auf das Grundstück fährt (siehe Protokoll).

119

Die vom Kläger vorgetragene Gefahrenlage hinsichtlich der Zufahrt über Fl.Nr. ... ändert an diesem Ergebnis nichts. Es ist zutreffend, dass die Sichtverhältnisse an der Stelle, an der der Kläger bislang über Fl.Nr. ... ausgefahren ist, schlechter sind als über Fl.Nr. ..., insbesondere aufgrund der Bepflanzung des Nachbargrundstücks. Allerdings ist der Kläger nicht gezwungen an der denkbar ungünstigsten Stelle an der Grundstücksgrenze zu Fl.Nr. ... auszufahren. Vielmehr ist der Kläger berechtigt, die Zufahrt zur Kreisstraße mittig zwischen der nördlichen Grundstücksgrenze der Fl.Nr. ... und der Mastleuchte am Gehweg anzulegen (Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 11. Februar 2013). Auf Nachfrage der beauftragten RichterIn im Augenscheinstermin gab der Kläger an, dass er nicht weiter rechts in Richtung der Mastleuchte auf die Kreisstraße einfährt, weil der Feldrain an dieser Stelle so hoch werde. Insofern müsste der Kläger selbst Abhilfe schaffen. Sodann erweist sich diese Zufahrtsmöglichkeit als zumutbar, auch unter Berücksichtigung der Fußgänger und der ausfahrenden Fahrzeuge aus der gegenüberliegenden Tankstelle.

120

Ein gebundener Anspruch ergibt sich auch nicht aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV). Daraus kann sich eine Selbstbindung der Verwaltung ergeben. Hat die Verwaltung ihr Ermessen bislang nach einem bestimmten Muster ausgeübt oder ist sie bei der Auslegung einer Norm einer bestimmten Praxis gefolgt, kann sie davon in einem weiteren Einzelfall ohne besondere sachliche Rechtfertigung nicht abweichen. Aus dieser Selbstbindung folgt regelmäßig eine Bindung an eine ausgeübte Verwaltungspraxis, da davon ausgegangen wird, dass sich die Verwaltung an sie hält. Eine Abweichung kommt nur in Betracht, wenn eine wesentliche Besonderheit des Einzelfalls die Abweichung rechtfertigt. Ferner verbietet es sich aus sich heraus, aus dem Gleichheitssatz einen Anspruch auf Fehlerwiederholung (Gleichheit im Unrecht) herzuleiten (BayVGh, U.v. 15.3.2006 – 8 B 05.1356 – BeckRS 2006, 23189). Vorliegend ist zu bedenken, dass die Berechtigten hinsichtlich der westlich der Bahnlinie liegenden Feldgrundstücke wohl ebenfalls ohne Weiteres (insbesondere ohne Sondernutzungserlaubnis) auf ihre Felder zu- und davon abfahren. Trotzdem begründet dies keinen Anspruch des Klägers, nur weil die Beklagte dies den anderen Anliegern des Wegs gewährt bzw. dies duldet. Diese Grundstücke liegen weiter entfernt von der Bahnlinie und der Kreisstraße, es gibt keinen gegenüberliegenden Pendlerparkplatz und weniger Fußgängerverkehr (insbesondere da die Felder hinter dem Friedhof liegen) und es ist lediglich ein beschränkter Verkehr durch Verkehrszeichen zugelassen. Es scheitert bereits an der Vergleichbarkeit der Fälle.

121

Der Umstand, dass die Beklagte selbst einen Pendlerparkplatz auf Fl.Nr. ... unterhält, dessen Verkehr auf die Fl.Nr. ... zu- und von dieser abfährt, führt auch nicht dazu, dass eine Ermessensreduktion auf Null eintritt, da der Pendlerparkplatz anhand der Markierungen ersichtlich für Pkw nutzbar ist, nicht aber für landwirtschaftliche Fahrzeuge, mit denen der Kläger auf die Fl.Nr. ... fahren will.

122

3. Allerdings hat der Kläger mit seinem – bei wohlverstandener Auslegung – hilfsweise gestellten Antrag auf ermessensfehlerfreie Neuverbescheidung über die begehrte Sondernutzungserlaubnis Erfolg.

123

Die Kammer hält die Entscheidung der Beklagten insoweit für ermessensfehlerhaft, als sie die Gefahrenlage, die sie in Bezug auf eine Zufahrt von Fl.Nr. ... angenommen hat, nicht angemessen ins Verhältnis zum bestehenden Pendlerparkplatz gesetzt hat. Zum einen scheint die Beklagte die Benutzung des Pendlerparkplatzes für wesentlich wichtiger einzustufen als die klägerischen Interessen, was diesseits nicht nachvollziehbar ist, zumal an dieser Stelle des Bahnübergangs keine Zustiegsmöglichkeit besteht, sodass von klassischem „Pendlerverkehr“ schon schwerlich gesprochen werden kann. Vielmehr ist es ein Parkplatz, der nach Annahme der Beklagten von privaten Mitfahrgelegenheiten genutzt wird, die – anders als regelmäßig beim Bahnverkehr – wohl an nahezu jeder beliebigen Stelle ein- und aussteigen und ihr Fahrzeug abstellen könnten.

124

Darüber hinaus wendet die Beklagte ein, dass die klägerische Zufahrt einen Abstand vom westlichen Fahrbahnrand der Kr* ... von 15 Metern einhalten müsse. Soweit die Beklagte sich dabei wohl – ohne

Nennung dieser Vorschrift – auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayStrWG beruft, wonach außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten bauliche Anlagen an Kreisstraßen in einer Entfernung bis zu 15 m jeweils gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahndecke, nicht errichtet werden dürfen, geht dies fehl. Die Zufahrt selbst ist nicht die bauliche Anlage, die vom Regelungsgehalt der Vorschrift erfasst werden soll. Gemäß Art. 19 Abs. 4 Nr. 1 BayStrWG bedarf es der Erlaubnis nach Art. 18 Abs. 1 BayStrWG (für die Zufahrt) nicht, wenn Zufahrten zu baulichen Anlagen geschaffen oder geändert werden, die dem Verfahren nach Art. 23 oder 24 BayStrWG unterliegen. Daraus ergibt sich, dass im Zustimmungs- oder Genehmigungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 und 2, 24 Abs. 2 und 3 BayStrWG zugleich über die Erlaubnis zur Errichtung von Zufahrten (Art. 19 Abs. 4 Nr. 1 BayStrWG) entschieden wird, nicht aber die Zufahrt selbst die bauliche Anlage ist. Jedenfalls aber widerspricht die Ermessensentscheidung insoweit dem Grundsatz von Treu und Glauben, als die Zufahrt zum Pendlerparkplatz selbst zwar einen Abstand von 10 Metern vom Andreaskreuz einhält, aber knapp 7 Meter breit ist und vom Ende der Zufahrt zur Fahrbahndecke der Kreisstraße lediglich ein Abstand von 7 Metern besteht.

125

Darüber hinaus führt die Beklagte an, dass sie nicht bereit sei, die von der Deutschen Bahn geforderten Leitplanken auf ihrem Grundstück errichten zu lassen, während auf Seiten des Pendlerparkplatzes gleichwohl ebenfalls keine Leitplanken errichtet sind. In der mündlichen Verhandlung im Verfahren ... führte die Beklagte aus, dass ohne Sicherungsmaßnahmen der Abstand vom Andreaskreuz 25 Meter betragen müsste, was auf beiden Seiten wohl nicht eingehalten werden könnte.

126

Angesichts des Umfangs der klägerischen (auch nur saisonalen) Tätigkeit und seiner glaubhaften Angaben beim Augenscheinsternin, wonach er teilweise wochenlang nicht zur Fl.Nr. ... fährt, hält sich der zu erwartende An- und Abfahrtsverkehr zu dem Grundstück Fl.Nr. ... in engen Grenzen. Soweit die Beklagte davon ausgeht, dass die Einfahrt der gemeindlichen Wegefläche auf die Kreisstraße stark verkehrsbelastet sei, unter anderem gerade wegen ihres eigenen Pendlerparkplatzes, hat die Kammer bei der Inaugenscheinnahme eine starke Verkehrsbelastung nicht feststellen können, insbesondere da westlich der Bahnlinie lediglich land- und forstwirtschaftlicher Verkehr zugelassen ist, sodass nur ein beschränkter Verkehr einfahren wird. Soweit es für Verkehrsteilnehmer zulässig ist auf den Pendlerparkplatz zu fahren, limitiert sich die Verkehrsbelastung durch die geringe Anzahl an Parkplätzen, deren Belegung bereits von der Kreisstraße erkennbar ist.

127

Was die Nähe zur Hofstelle des Klägers oder zu seinem Wohnsitz bei der Entscheidung für einen Ausschlag geben könnte, erklärt sich nicht. Die Behauptung teils sogar tödlicher Unfälle am heutigen Bahnübergang scheint objektiv falsch zu sein, da dieser Unfall am Bahnübergang stattgefunden haben soll, der vor Einziehung des alten ...wegs weiter südlich eröffnet war. Dies hat die Beklagte nicht bestritten.

128

4. Nachdem der Kläger einen Hilfsantrag für den Fall gestellt hat, dass das Gericht davon ausgehen sollte, dass entweder eine Sondernutzungserlaubnis nicht erforderlich ist oder ein Anspruch auf die Sondernutzungserlaubnis nicht besteht, war aufgrund des Eintritts einer dieser Bedingungen (s.o.) über diesen zu entscheiden. Da es sich um eine innerprozessuale Bedingung handelt, bestehen keine Bedenken an der Zulässigkeit.

129

Der Antrag ist aber unbegründet, da der Kläger kein Recht (im Sinne eines gebundenen Anspruchs) auf Zufahrt aus dem Grundstück mit der Fl.Nr. ... zur Straße der Beklagten auf dem Grundstück mit der Fl.Nr. ... hat. Dies ergibt sich weder aus dem Anliegergebrauch (s.o.), noch aus einem Zufahrtsrecht seit alters her (s.o.) noch aus einer Ermessensreduktion auf Null.

130

5. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

131

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung basiert auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11 Zivilprozessordnung (ZPO).