VGH München, Urteil v. 17.12.2024 – 11 B 23.1620

Titel:

Klage gegen Anordnung zur Beseitigung von Pflanztrögen auf dem Gehweg

Normenketten:

LStVG Art. 7 Abs. 2

StVO § 32 Abs. 1, § 49 Abs. 1 Nr. 27

Leitsätze:

1. Die Teilanfechtung eines Verwaltungsakts ist zulässig, es sei denn die Gesamtregelung weist einen untrennbaren inneren Zusammenhang auf, etwa weil die Regelung durch eine Teilaufhebung ihren Bedeutungsinhalt veränderte oder ihren Sinn verlöre. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Zustimmung zur Inanspruchnahme als öffentliche Verkehrsfläche bzw. die Duldung eines solchen Zustandes ist eine "Erklärung an die Öffentlichkeit", die ihre Rechtswirkungen nur dadurch verlieren kann, dass sie gegenüber der Öffentlichkeit, dh in einer für Straßenverkehrsteilnehmer erkennbaren Weise, rückgängig gemacht wird. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

3. Das Aufstellen von Pflanztrögen an einer Hauswand beinhaltet keinen konkludenten Widerruf der Zustimmung zur Gehwegnutzung für die unmittelbar von den Trögen eingenommenen Flächen. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beseitigungsanordnung, tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche, Erschwerung des Fußgängerverkehrs durch Aufstellen von Pflanzbehältnissen auf einem Gehweg

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 25.05.2021 – RN 4 K 20.514

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 25. Mai 2021 und der Bescheid der Beklagten vom 4. Februar 2020 in der Fassung des Bescheids vom 17. März 2020 werden aufgehoben, soweit sie den Kläger verpflichten, die auf dem Gehweg vor dem Wohnanwesen H.straße ... aufgestellten Pflanztröge bzw. -kübel beidseitig zu entfernen. Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

II. Die Kosten in beiden Rechtszügen werden gegeneinander aufgehoben.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung der beklagten Gemeinde zur Beseitigung von Pflanztrögen auf dem Gehweg.

2
Er ist Eigentümer eines Hausanwesens im Gemeindegebiet der Beklagten, das an die H.straße und die M.gasse angrenzt. Vor der Hausseite an der H.straße verläuft ein mit Platten gepflasterter Gehweg, der ebenfalls im Eigentum des Klägers steht und auf dem mindestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts Fußgängerverkehr stattfindet. Zeitweise waren auf diesem Gehweg unmittelbar an der Hausfassade Nadelholzgewächse in Pflanzbehältnissen aufgestellt.

3
Nach Bekanntwerden, dass die Beklagte eine städtebauliche Sanierung plante, die an der H.straße u.a. eine Verbreiterung der Fahrbahn und eine Entfernung des Bordsteins vorsah, wandte sich der Kläger mit

Schreiben vom 8. August 2012 hiergegen sowie gegen die Nutzung der in seinem Eigentum stehenden Fläche durch Kraftfahrzeuge. Mit Schreiben vom 17. April 2019 erklärte er sein Einverständnis mit der Umgestaltung seiner Grundstücksfläche unter der Bedingung, dass diese mit Gehwegplatten gepflastert werde, der Zugang ein Podest erhalte, auf der Fläche zwischen Gehweg und Straße zwei Bäume gepflanzt und dazwischen mit einer Verbindungskette versehene Pfosten aufgestellt und keine Beleuchtungskörper angebracht würden. Dies lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 16. Juli 2019 ab. Der Kläger lehnte in der Folge den Abschluss eines Gestattungsvertrags mit der Beklagten ab und pflasterte den in seinem Eigentum stehenden Gehweg selbst mit Platten. Ferner stellte er an der Hausfassade in der M.gasse sowie beidseitig auf dem Gehweg an der H.straße Pflanztröge und -kübel auf, so dass eine Gehwegbreite von etwa 1,35 m verblieb. Anlässlich einer Vorsprache erklärte der Kläger seine Bereitschaft, die aufgestellten Pflanztröge zu entfernen, wenn die Beklagte stattdessen Poller aufstelle.

4
Mit Bescheid vom 4. Februar 2020 forderte die Beklagte den Kläger gestützt auf Art. 7 Abs. 2 LStVG i.V.m. § 32 Abs. 1, § 49 Abs. 1 Nr. 27 StVO unter Anordnung des Sofortvollzugs und unter Androhung eines Zwangsgelds auf, die in der M.gasse und auf dem Gehweg der H.straße aufgestellten Pflanztröge bzw. -kübel bis zum 29. Februar 2020 vollständig zu entfernen.

5
Am 5. März 2020 ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg erheben, soweit der Bescheid die auf dem Gehweg der H.straße aufgestellten Pflanztröge bzw. -kübel betraf.

6
Mit Bescheid vom 17. März 2020 berichtigte die Beklagte den Vornamen des Klägers im Bescheid vom 4. Februar 2020, lehnte den Antrag auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung ab und verlängerte die Frist zur Beseitigung der Pflanztröge bzw. -kübel in der M.gasse bis 15. April 2020.

7
Mit Schriftsatz vom 23. März 2020 focht der Kläger auch den Abänderungsbescheid vom 17. März 2020 an. Mit Schriftsatz vom 15. April 2020 suchte er um vorläufigen Rechtsschutz nach.

8
Mit Beschluss vom 11. Mai 2020 (RN 4 S 20.602) stellte das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Beseitigungsanordnung in Gestalt des Änderungsbescheids – soweit angefochten – wieder her, da das Gericht erhebliche Bedenken hatte, ob alle durch den Kläger aufgestellten Pflanztröge und -kübel als Verkehrshindernis anzusehen seien.

9
Am 6. August 2020 fand ein Augenschein statt. Nach den dort getroffenen Feststellungen verbleibt ein ca. 1,30 bis 1,35 m breiter Gehweg zwischen der an der Hauswand des Klägers und der an seiner Grundstücksgrenze aufgestellten Reihe von Pflanztrögen und -kübeln. Die Gehwege vor den benachbarten Anwesen an der H.straße sind teilweise weniger breit (0,90 m bis 1,25 m), teilweise breiter (1,48 m bis 2,25 m). Einen Vergleichsvorschlag, wonach er die unmittelbar an der Hauswand aufgestellten Kübel und Tröge zu entfernen habe und die Beklagte die am Rand zur Fahrbahn aufgestellten Pflanztröge dulden werde, lehnte der Kläger ab.

10
Mit Schreiben vom 7. Oktober 2020 nahm der Bayerische Blinden- und Sehbehindertenbund e.V. ablehnend Stellung zu den Pflanztrögen auf dem Gehweg.

11
Mit Urteil vom 25. Mai 2021 wies das Verwaltungsgericht die Klage mit der Begründung ab, die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 LStVG seien erfüllt, weil der Kläger den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit verwirklicht habe, indem er Pflanzkübel auf dem Gehweg vor seinem Haus aufgestellt habe, weil die Befugnis der Beklagten nicht durch eine andere spezialgesetzliche Befugnis verdrängt worden sei und die Beseitigungsanordnung auch nicht an einem Ermessensfehler leide. Bei dem streitgegenständlichen Gehweg handle es sich um eine tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche, auf der der Verfügungsberechtigte die Benutzung durch jedermann tatsächlich zugelassen habe und dementsprechend die typischen Gefahren des Straßenverkehrs abzuwehren seien. Der Kläger habe eingeräumt, dass er

lange Zeit die allgemeine Benutzung der sich in seinem Eigentum befindlichen Grundstücksfläche als Gehweg geduldet habe. Jene habe ihren Charakter als tatsächlich-öffentliche Fläche auch nicht verloren. Es sei unerheblich, dass der Kläger mit den im Jahr 2012 begonnenen Bestrebungen der Beklagten seine Einstellung geändert habe, da es auf seine innere Willensrichtung nicht ankomme. Er habe unberechtigt Gegenstände, nämlich Pflanztröge, auf die Straße gebracht. Auch wenn ein Eigentümer einer nicht straßenrechtlich gewidmeten Fläche nach obergerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich nicht zur Duldung des tatsächlich-öffentlichen Verkehrs verpflichtet sei, berechtige ihn dies nicht dazu, den Verkehr, den er oder sein Rechtsvorgänger zugelassen oder geduldet habe, zu behindern oder zu unterbinden. Die Eigenschaft als tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche könne nur in den von der Rechtsordnung bereitgestellten behördlichen und gerichtlichen Verfahren beseitigt werden. Ein eigenmächtiges Handeln stelle sich als unerlaubte Selbsthilfe im Sinne von §§ 229, 859 Abs. 3 BGB dar, welche die rechtliche Einordnung als tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche nicht aufhebe. Es stehe nicht ernstlich in Frage, dass durch die Handlung des Klägers der Verkehr im Sinne von § 32 StVO erschwert werden könne. Das beidseitige Aufstellen von Pflanzkübeln an der Hauswand und der Straßenseite der Verkehrsfläche führe zur Entstehung einer Engstelle. Der Fußgängerverkehr könne schon deshalb zumindest erschwert werden, weil bei der verbleibenden Gehwegbreite von ca. 1,30 m jedenfalls zwei Kinderwägen oder zwei Rollstühle zweifelsfrei nicht gleichzeitig die Engstelle passieren könnten. Weiter bestätige die Stellungnahme des Bayerischen Blinden- und Sehbehindertenbundes vom 7. Oktober 2020 die Annahme einer Erschwerung des Verkehrs. Ein anderes Ergebnis folge auch nicht aus den im Rahmen des Augenscheins festgestellten Bezugsfällen. Zum einen handle es sich schon nicht um beidseitig geschaffene Hindernisse; zum anderen dürften die in der Bauzeit der Häuser errichteten Außentreppen schon vor Zurverfügungstellung des Gehwegs als Verkehrsfläche bestanden haben, sodass der Tatbestand des § 32 StVO nicht erfüllt sei. Zudem gebe es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Da eine Erschwerung des Verkehrs ausreiche, sei – wofür vieles spreche – nicht entscheidungserheblich, ob zusätzlich das Tatbestandsmerkmal einer Verkehrsgefährdung verwirklicht sei. Die Anwendung von Art. 7 Abs. 2 LStVG werde nicht durch vorrangige spezialgesetzliche Vorschriften verdrängt. Ein Rückgriff auf Art. 18 ff. BayStrWG scheide aus, weil die Fläche gerade nicht als öffentlich gewidmete Straße oder Weg anzusehen sei. Die Kammer folge auch nicht der Meinung, dass Art. 76 Satz 1 BayBO vorrangig sei, da im Falle einer Verkehrserschwerung oder -gefährdung eine andere Zielrichtung bestehe, sodass die straßenverkehrsrechtlichen eigenständig neben den baurechtlichen Befugnisnormen stünden. Anhaltspunkte für einen Ermessensfehler gebe es nicht. Die Beklagte habe ihr Ermessen erkannt und sich darauf gestützt, dass nicht ersichtlich sei, wie der durch das dauerhafte Einbringen von Gegenständen begangenen Ordnungswidrigkeit anders als durch deren Beseitigung begegnet werden könne und die Gegenstände binnen weniger Stunden entfernt werden könnten. Im Übrigen seien in Fällen unzulässiger Selbsthilfe aufwändige Abwägungen mit Interessen Privater nicht angezeigt.

12
Die vom Senat wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zugelassene Berufung begründet der Kläger damit, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht davon ausgegangen sei, bei dem Gehweg an der H.straße handle es sich um eine tatsächlich-öffentliche Verkehrsfläche. Zwar habe der Kläger über lange Zeit, nämlich bis zum Jahr 2012, die Nutzung der in seinem Eigentum stehenden Grundstücksfläche als Gehweg stillschweigend geduldet. Auch auf dieser Fläche hätten aber seit über 20 Jahren die Kübelpflanzen an der Fassade seines Anwesens gestanden, sodass die belegte Fläche nicht als Gehweg genutzt worden sei. Das Verwaltungsgericht habe seinem Urteil unzutreffend zugrunde gelegt, dass die Fläche, auf der die Pflanzkübel aufgestellt seien, ihren Charakter als tatsächlich-öffentliche Fläche ab dem Jahr 2012 bzw. später nicht verloren habe, da eine Änderung der Einstellung des Klägers hierzu unerheblich sei und es auf seine innere Willensrichtung nicht ankomme. Er habe aber seinen geänderten Willen gegenüber der Beklagten deutlich geäußert und manifestiert, womit jener auch nach außen getreten sei. Nach Durchführung der städtebaulichen Sanierung und des neuen Straßenkonzepts könne von einer stillschweigenden Freigabe der Fläche durch den Kläger zur allgemeinen Verkehrs- und Gehwegnutzung nicht mehr die Rede sein. Dies ergebe sich aus dessen Schreiben vom 8. August 2012 und vom 17. April 2019 sowie aus der Weigerung, den Gestattungsvertrag zu unterzeichnen, der Pflasterung des Gehwegs auf eigene Kosten und der Aufstellung von Pflanztrögen zum Schutz gegen Überfahrung des Gehwegs. Eine stillschweigende Freigabe der Flächen sei auch rechtlich nicht möglich, da die Beklagte selbst vorausgesetzt habe, dass die zur Umsetzung des Sanierungskonzepts benötigten Flächen ausdrücklich schriftlich freigegeben würden. Spätestens mit der Verweigerung der Unterschrift unter den

Gestattungsvertrag sei eine vorherige stillschweigende Freigabe des Klägers beendet. Zudem habe das Verwaltungsgericht unzutreffend angenommen, dass die bzw. alle aufgestellten Pflanzenkübel den Verkehr im Sinne von § 32 StVO erschwerten, wogegen es im Eilverfahren noch erhebliche Bedenken geäußert habe. Gegenstand eines Vergleichsvorschlags sei es gewesen, die auf der Fahrbahnseite aufgestellte Pflanztröge zu dulden. Mit anwaltlichem Schreiben vom 28. Februar 2020 habe der Kläger versucht, eine Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Bescheids zu erreichen und die Beklagte zu bewegen, das Befahren und Beparken des Gehwegs zu unterbinden. Im Gegenzug hätte er die Pflanztröge entfernt. Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. Februar 2021 – 8 B 20.2352 – zeige die Rechte des Klägers für den Fall des Scheiterns der Berufung auf. Er müsse dann seine Eigentümerbefugnisse in einem weiteren Rechtsstreit gegen die Beklagte durchsetzen. Er habe die Beklagte bereits mit Schreiben vom 14. März 2022 ausdrücklich aufgefordert, die Inanspruchnahme und Benutzung seines Grundstücks durch den von ihr unterhaltenen und aufrecht erhaltenen öffentlichen Verkehr der H.straße, sei es durch Begehen durch Fußgänger oder auch durch Überfahren des Grundstücks mit Fahrzeugen jeglicher Art, zu unterlassen und die Unterlassungsaufforderung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und umzusetzen. Sachlich unzutreffend sei auch die gerichtliche Aussage bzw. Feststellung, die Pflanzkübel würden den Fußgängerverkehr erschweren, weil bei einer Breite von ca. 1,30 m keine zwei Kinderwägen oder zwei Rollstühle gleichzeitig die Engstellen passieren könnten. Denn die gepflasterte, von der geteerten Fahrfläche der H.straße abgegrenzte Gehwegfläche bestehe nicht nur innerhalb der aufgestellten Pflanzkübelreihen, sondern auch zwischen der fahrbahnseitig aufgestellten Pflanzkübelreihe und der geteerten Fahrbahn selbst, mit einer weiteren Fläche von mindestens 1,30 m. Die Feststellung, dass sich aus Bezugsfällen kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten lasse, könne nicht in einem Fall gelten, in dem die Beklagte selbst den Bezugsfall geschaffen habe. Beim Augenschein am 6. August 2020 habe man festgestellt, dass die Beklagte vor dem Anwesen H.straße ... zwei Pflanztröge aufgestellt habe, die im Sinne des Blinden- und Sehbehindertenbundes den Verkehr erschwerten. Sie wolle offensichtlich am Kläger ein Exempel statuieren, weil sich dieser ihrer Sanierungsmaßnahme widersetzt habe. Die angebliche Verkehrsbehinderung sei vorgeschoben. Im Übrigen fehlten wesentliche Feststellungen dazu, inwieweit und mit welcher Frequenz auf dem Gehweg im Bereich des Klägergrundstücks überhaupt Fußgängerverkehr stattfinde. Während des einstündigen Augenscheins seien weder hier noch auf den übrigen besichtigten Gehwegflächen Fußgänger unterwegs gewesen. Der angenommene Begegnungsverkehr von zwei Rollstühlen oder zwei Kinderwägen sei demnach rein theoretischer Natur. Die Beseitigungsanordnung der Beklagten erweise sich als rechtswidriger Eingriff in das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Grundstückseigentum.

13
Der Kläger beantragt,

14
das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 25. Mai 2021 und den Bescheid der Beklagten vom 4. Februar 2020 in der Fassung vom 17. März 2020 aufzuheben.

15
Die Beklagte beantragt,

16
die Berufung zurückzuweisen.

17
Die angegriffenen Bescheide seien rechtmäßig. Die Kommentarliteratur habe zwischenzeitlich die Frage der „Verkehrsberuhigung“ durch das Aufstellen von Blumenkübeln dahin zusammengefasst, dass diese nicht Bestandteil des Verkehrs und damit „verkehrsfremd“ seien. Sie hätten vielmehr das Ziel, den Verkehr „zu behindern“ bzw. zu disziplinieren. Eine ggf. abweichende Ansicht im haftungsrechtlichen Bereich führe zu keinem anderen Ergebnis. Die Frage nach einer „allgemeinen“ Verkehrssicherungspflichtverletzung laufe weitestgehend parallel zur Prüfung einer abstrakten Gefährdung im Sinne des § 32 StVO. Das Oberlandesgericht Hamm sei in einer haftungsrechtlichen Entscheidung vom 17. Januar 2006 – 9 U 102/05 – der Ansicht gewesen, dass jedes auf dem Weg befindliche Hindernis eine Gefahrenquelle darstellen könne und Wege von Hindernissen möglichst freizuhalten seien. Pflanzkübel seien weder notwendiger Bestandteil von Fahrbahnen bzw. Gehwegen noch seien sie im innerstädtischen Bereich so häufig, dass die

Passanten überall mit ihnen rechnen müssten. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. Februar 2021 liege eine tatsächlich öffentliche Verkehrsfläche vor. Das beidseitige Aufstellen von Pflanzkübeln an der Hauswand und an der Straßenseite der Verkehrsfläche erschwere in jedem Fall den Verkehr. Ob im Zeitpunkt eines Ortstermins zufällig ein Begegnungsverkehr von Kinderwägen oder Rollstühlen stattgefunden habe, sei irrelevant. Bei der Prüfung einer abstrakten Gefährdung komme es auch auf die „allgemeine“ Verkehrssicherungspflicht an. Pflanzkübel seien nicht Bestandteil von Gehwegen, sondern Hindernisse, die zu einer abstrakten Gefährdung führten.

18
Wegen des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

19
Die zulässige Berufung des Klägers ist teilweise begründet.

20
Die Beseitigungsanordnung der Beklagten vom 4. Februar 2020 in der Fassung vom 17. März 2020 ist – soweit angefochten – zum Teil rechtswidrig und verletzt den Kläger insoweit in seinen Rechten, als er dazu verpflichtet worden ist, die auf dem Gehweg der H.straße in zwei Reihen aufgestellten Pflanztröge bzw. -kübel vollständig, d.h. beidseitig zu entfernen. Die Bescheide der Beklagten und das erstinstanzliche Urteil sind daher insoweit aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

21
Da die ergangene Beseitigungsanordnung als materiell-rechtlich teilbarer Verwaltungsakt anzusehen ist, ist sowohl eine Teilanfechtung, die nur die Beseitigungspflicht der auf dem Gehweg an der H.straße abgestellten Pflanztröge und -kübel betrifft, möglich als auch eine Teilaufhebung der nur noch darauf bezogenen Beseitigungsanordnung. Es ist nicht ersichtlich, dass die Gesamtregelung, die sich räumlich auf zwei Gehwege und – auf einem davon – auf zwei Reihen von Trögen bzw. Kübeln bezieht, einen derart untrennbaren inneren Zusammenhang aufweist, dass eine nur teilweise Beseitigungspflicht bezogen auf einen bestimmten Gehweg oder auf bestimmte Tröge und Kübel als selbstständige Regelung nicht existieren könnte, etwa weil die Regelung dadurch ihren Bedeutungsinhalt veränderte oder ihren Sinn verlöre (vgl. BVerwG, B.v. 10.10.2023 – 9 B 18.23 – juris Rn. 7; B.v. 1.7.2020 – 3 B 1.20 – juris Rn. 14; U.v. 13.11.1997 – 3 C 33.96 – BVerwGE 105, 354/358 = juris Rn. 23). Die Beseitigung sämtlicher Pflanzbehältnisse soll nach der Begründung der Beseitigungsanordnung der Wiederherstellung der Sicherheit bzw. der Leichtigkeit des Fußgängerverkehrs auf den Gehwegen dienen. Dieser Zweck wird durch die Entfernung jedes einzelnen auf dem Gehweg abgestellten Gegenstands gefördert, jedenfalls aber durch die Entfernung einer ganzen Reihe von Pflanzbehältnissen jeweils am Rand des Gehwegs. Auf dem Gehweg der M.gasse hat die Beklagte das von ihr verfolgte Ziel vollständig erreicht, nachdem der Kläger der angeordneten Beseitigungspflicht nachgekommen war. Insofern hat sie nie geltend gemacht, sie hätte die Beseitigungsanordnung ohne die angegriffene Teilregelung, die sich auf den Gehweg der H.straße bezieht, nicht erlassen (vgl. BVerwG, B.v. 1.7.2020 – 3 B 1.20 – juris Rn. 14; Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2024, § 113 VwGO Rn. 14). Davon ist gemessen am Ziel der Anordnung und den rechtlichen Folgen einer insoweit angenommenen Unteilbarkeit auch im Übrigen nicht auszugehen, denn dann wäre die Beseitigungsanordnung bezogen auf den Gehweg der H.straße insgesamt aufzuheben gewesen und dieser Gehweg bliebe in bisheriger Form mit Pflanzbehältnissen bestückt, was erkennbar nicht dem Willen der Beklagten entspricht.

22
Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist mangels anderweitiger Anhaltspunkte im materiellen Recht der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, also der 4. Februar bzw. 17. März 2020 (Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 56).

23
Nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 1982, im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2019 (GVBl S. 737), können die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anordnungen für den Einzelfall auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung

treffen, um rechtswidrige Taten zu verhüten oder zu unterbinden, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen. Nach § 24 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) vom 5. März 2003 (BGBl I S. 310), im maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Dezember 2019 (BGBl I S. 2008), i.V.m. § 32 Abs. 1 Satz 1, § 49 Abs. 1 Nr. 27 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 6. März 2013 (BGBl I S. 367), im maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2019 (BGBl I S. 756), erfüllt ein Verstoß gegen das Verbot, Gegenstände auf Straßen zu bringen oder dort liegen zu lassen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann, den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit. Der für solche verkehrswidrigen Zustände Verantwortliche hat sie nach § 32 Abs. 1 Satz 2 StVO unverzüglich zu beseitigen und bis dahin ausreichend kenntlich zu machen (zur Rechtsgrundlage zuletzt BayVGH, B.v. 8.1.2024 – 8 CS 23.1629 – BayVBl 2024, 452 Rn. 12).

24
Bei dem unstreitig im Eigentum des Klägers stehenden und nicht als öffentliche Straße gewidmeten Gehweg handelt es sich um eine Straße im Sinne von § 32 Abs. 1 Satz 1 StVO, nämlich um eine tatsächlich-öffentliche und damit eine öffentliche Verkehrsfläche im Sinne von § 1 StVG und § 1 StVO (vgl. Rogler in Freymann/ Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, Stand 21.4.2023, § 32 StVO Rn. 13 ff.). Der Gehweg steht der Allgemeinheit zu Verkehrszwecken offen und wurde – was auch der Kläger nicht bestreitet – mit seiner Zustimmung bzw. mit Zustimmung seiner Rechtsvorgänger als Berechtigten dem Gemeingebrauch überlassen, was eine ausdrückliche oder stillschweigende Freigabe durch den Berechtigten zur allgemeinen Verkehrsnutzung voraussetzt. Dabei kommt es nicht auf den inneren Willen des Berechtigten an, sondern auf die für die Verkehrsteilnehmer erkennbaren äußeren Umstände (vgl. König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 1 StVO Rn. 13 f.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl., 2020, Rn. 13 ff.; BayVGH, U.v. 26.2.2013 – 8 B 11.1708 – BayVBl 2013, 629 = juris Rn. 32; B.v. 7.2.2011 – 11 CS 10.3000 – juris Rn. 20 f.; B.v. 19.4.2007 – 11 ZB 06.2058 – juris Rn. 42 f.). Vorliegend haben der Kläger bzw. seine Rechtsvorgänger den Fußgängerverkehr nach dem äußeren Gesamtbild jedenfalls lange Zeit konkludent geduldet. Diese Duldung ist auch nicht entfallen oder wirksam widerrufen worden.

25
Abgesehen davon, dass der Kläger zuletzt in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, er habe gegen den Fußgängerverkehr nach wie vor nichts einzuwenden, haben die baulichen Änderungen im Rahmen der städtebaulichen Sanierung, die nicht den Gehweg, sondern die angrenzenden Flächen betrafen, nicht zum Wegfall der Duldung geführt. Der Gehweg blieb faktisch erhalten und wird wie zuvor jenseits der Grundstücksgrenze fortgesetzt. Für einen Verkehrsteilnehmer gab es keinen greifbaren Anhaltspunkt dafür, dass er diesen aufgrund der Sanierung auf den Grundstücken der Beklagten oder aufgrund der Erneuerung des Pflasters auf dem Grundstück des Klägers nicht mehr nutzen dürfen sollte. Ein etwaiger stillschweigender Vorbehalt, dass das Einverständnis mit der Eröffnung des Verkehrs nur bei unveränderter Straßenumgebung fortbestehe, war und ist für einen Verkehrsteilnehmer nicht erkennbar. Ferner ändert ein von der Beklagten vorbereiteter Gestattungsvertrag nichts an den von der Rechtsprechung formulierten rechtlichen Voraussetzungen einer stillschweigenden Duldung und ihres Widerrufs.

26
Die Zustimmung zur Inanspruchnahme als öffentliche Verkehrsfläche bzw. die Duldung eines solchen Zustandes ist eine „Erklärung an die Öffentlichkeit“, die ihre Rechtswirkungen nur dadurch verlieren kann, dass sie gegenüber der Öffentlichkeit, d.h. in einer für Straßenverkehrsteilnehmer erkennbaren Weise, rückgängig gemacht wird (BayVGH, U.v. 26.4.2022 – 8 B 20.1655 – NVwZ-RR 2022, 657 Rn. 64; U.v. 15.2.2021 – 8 B 20.2352 – BayVBl 2021, 747 Rn. 38; B.v. 19.4.2007 – 11 ZB 06.2058 – juris Rn. 45). Die Beklagte war folglich schon nicht die richtige Adressatin eines Widerrufs. Ferner ist dem Schreiben vom 8. August 2012, mit dem sich der Kläger gegen Kraftfahrzeugverkehr auf seiner Fläche verwahrt hat, und dem Schreiben vom 17. April 2019, mit dem er seine Zustimmung zur Umgestaltung der Fläche unter bestimmten Bedingungen in Aussicht gestellt hat, auch nicht zu entnehmen, dass er mit einer Nutzung der Fläche durch Fußgänger nicht mehr einverstanden ist. Dies gilt auch für das anwaltliche Schreiben vom 28. Februar 2020, in dem geschildert wird, dass der Kläger die Beklagte ohne Erfolg zur Unterbindung einer bestimmungswidrigen und eigentumsbeeinträchtigenden Nutzung des Gehwegs (durch Kraftfahrzeuge) aufgefordert und zu diesem Zweck Pflanztröge bzw. -kübel aufgestellt habe. Denn es wird weiter vorgetragen, dass durch diese der Fußgängerverkehr nicht beeinträchtigt werde. Auch die Pflasterung des Gehwegs oder die Aufstellung der Pflanztröge bzw. -kübel macht nicht deutlich, dass der Kläger mit der

Nutzung durch Fußgänger nicht mehr einverstanden ist. Vielmehr konnte ein Fußgänger nach dem äußeren Gesamtbild weiterhin davon ausgehen, dass er auch auf dem erneuerten Gehweg geduldet ist, was der Kläger zuletzt in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat. Dahinstehen kann daher, ob das Widerrufsrecht ggf. verwirkt sein könnte, was jedenfalls regelmäßig nicht schon aus einem über lange Zeit bestehenden Einverständnis mit der Benutzung eines Wegs durch die Allgemeinheit folgt (vgl. BayVGH, U.v. 15.2.2021 a.a.O. Rn. 38 ff.; B.v. 15.10.2020 – 8 ZB 20.1579 – juris Rn. 10 m.w.N.; B.v. 9.5.2006 – 8 ZB 05.1473 – BayVBl 2007, 149 = juris Rn. 3 ff.).

27
Das Aufstellen einiger Pflanztröge an der Hauswand bereits vor etlichen Jahren beinhaltet bei Auslegung nach der im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des §§ 133, 157 BGB auch keinen konkludenten Widerruf der Zustimmung zur Gehwegnutzung für die unmittelbar von den Trögen eingenommenen Flächen. Maßgebend für die Auslegung ist der erklärte Wille, wie ihn die Empfänger, hier die betroffenen Verkehrsteilnehmer, bei objektiver Würdigung verstehen konnten. Die Sichtweise, dass das Einbringen eines vom Fußgänger zu umgehenden Gegenstands über das tatsächliche Geschehen hinaus eine rechtliche Erklärung beinhaltet, wonach die Zustimmung zur Gehwegnutzung für die unmittelbar von dem Gegenstand eingenommene Fläche widerrufen werde, erscheint unnatürlich parzelliert und damit fernliegend. Weiter würde diese Sicht eine offensichtliche Umgehung der durch Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG i.V.m. § 32 Abs. 1, § 49 Abs. 1 Nr. 27 StVO gegebenen Eingriffsbefugnis beinhalten, was ebenfalls gegen diese Auslegung spricht.

28
Jedoch sind nicht sämtliche vom Kläger auf dem Gehweg aufgestellten Pflanzbehältnisse als Gegenstände zu werten, die den Verkehr im Sinne von § 32 Abs. 1 Satz 1 StVO gefährden oder erschweren. Ob ein auf der Straße befindlicher Gegenstand ein derartiges Hindernis (vgl. § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO) darstellt, ist im Rahmen einer Gesamtschau zu beurteilen (BVerwG, U.v. 11.12.2014 – 3 C 6.13 – BVerwGE 151, 129 Rn. 24). Es kommt – wie § 32 Abs. 1 Satz 2 StVO zu entnehmen ist – darauf an, ob durch den Gegenstand ein verkehrswidriger Zustand (vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 27 StVO) eintreten kann. Dabei sind einerseits der Inhalt der Widmung der Verkehrsfläche (also z.B. für alle Verkehrsarten oder – wie in einer Fußgängerzone – nur für den Fußgängerverkehr) einschließlich der konkreten Zweckbestimmung der betroffenen Areale (also Fahrbahn, Gehweg oder Sperrfläche) und andererseits die Zweckbestimmung des Gegenstands sowie die mit ihm und der Dauer seines Verbleibs einhergehende Erschwerung oder Gefährdung des Verkehrs von Bedeutung (BVerwG, U.v. 11.12.2014, a.a.O. Rn. 24). Bei § 32 Abs. 1 StVO handelt es sich um einen abstrakten Gefährdungstatbestand, d.h. dass die Gefährdung oder Erschwerung des Verkehrs nicht bereits eingetreten oder sicher sein muss. Es reicht vielmehr aus, dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten oder nicht ganz unwahrscheinlich ist (BVerwG, U.v. 11.12.2014, a.a.O. Rn. 23 m.w.N.; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 32 StVO Rn. 17). Hiermit werden geringfügige Behinderungen ausgegrenzt (König, a.a.O. Rn. 18). Daraus folgt jedenfalls, dass allein das Ablegen oder Abstellen eines Gegenstands, um den ein Fußgänger herumgehen müsste, auf einem Gehweg noch nicht den Tatbestand des § 32 Abs. 1 StVO erfüllt (vgl. Sauthoff in MK zum StVR, 1. Aufl. 2016, § 32 StVO Rn. 20 f.; VGH BW, B.v. 14.10.1996 – 5 S 1775/96 – NVwZ-RR 1997, 679 = juris Rn. 13 zum Aufstellen von Tischen, Stühlen und Sonnenschirmen in der Fußgängerzone).

29
Im Rahmen der anzustellenden Gesamtschau waren hier insbesondere die Breite und Länge des streitgegenständlichen Gehwegstücks, die Gestaltung des unmittelbar anschließenden Gehwegs auf dem Nachbargrundstück, das verhältnismäßig geringe Fußgängeraufkommen in dem dörflich geprägten Ort, die geringe Bewegungsgeschwindigkeit von Fußgängern, die Art der eingebrachten Gegenstände und ihr Standort am jeweiligen Gehwegrand sowie ihr Zweck zu berücksichtigen. Im Ergebnis sind nur alternativ die an der Hauswand oder an der Grundstücksgrenze aufgereihten Pflanztröge und -kübel als abstrakte Verkehrsgefährdung oder als Erschwernis zu werten.

30
Denn erst das Aufstellen der Pflanztröge an der Fahrbahnseite hat die – nach zahlreichen in der Akte befindlichen Lichtbildern – vormals für den Fußgängerverkehr gut ausreichende freie Gehfläche quasi zur Hauswand hin verlagert, an der schon lange verschieden dimensionierte Tröge und Kübel standen, sodass diese nunmehr in die Gehfläche hineinragen und den Fußgänger dazu zwingen, sich darauf zu konzentrieren, nirgends anzustoßen, und Begegnungsverkehr ggf. abzuwarten. Darin liegt zumindest eine

Verkehrserschwerung. Doch unabhängig davon, welche Reihe der Pflanztröge und -kübel vom Gehweg vor dem Anwesen des Klägers entfernt würde, entstünde mit deren Entfernung dort wieder eine ausreichend dimensionierte, funktionsfähige Gehfläche, auf der die Fußgänger das klägerische Anwesen ohne Gefährdung oder Erschwerung in gerader Linie passieren könnten. Das gilt auch für einen blinden oder anderweitig behinderten Fußgänger. Der Gehweg wäre mit der Entfernung einer Trog- bzw. Kübelreihe je nach Breite des Pflanzbehältnisses um mindestens 0,5 m breiter als gegenwärtig, was auch wieder ausreichend Spielraum für eine Begegnung mit einem anderen Fußgänger (Mindestgehwegbreite von 75 cm) und einem bis ca. 0,9 m breiten, meist schmäleren Kinderwagen, Rollstuhl oder Rollator schaffen würde. Die Gehwegbreiten der näheren Umgebung wären damit zum Teil erheblich übertroffen. Eine Gehwegbreite von 1,50 bis 2 m ist in diesem eher gering frequentierten dörflichen Bereich als ausreichend anzusehen (vgl. BayVGH, U.v. 14.2.2018 – 9 BV 16.1694 – BayVBl 2018, 847 = juris Rn. 42 f.; B.v. 18.7.2017 – 6 ZB 16.681 – juris Rn. 12 f. m.w.N. zu einem funktionsfähigen Gehweg bei einer Mindestbreite von 75 cm), auch um davon ausgehen zu können, dass es durch ein an der Seite aufgestelltes Pflanzbehältnis weder zu einer Gefährdung der Fußgänger noch einer Erschwerung für sie kommt. Die Tröge und Kübel sind für einen sich annähernden Fußgänger gut erkennbar. Die an der Fahrbahnseite aufgestellten Pflanzbehältnisse liegen zudem in einer geraden Linie mit dem von der Beklagten neu hergestellten Parkstreifen, sodass ein vom Nachbargrundstück kommender Fußgänger ihnen nicht einmal ausweichen muss.

31
Der Zweck der an der Grundstücksgrenze bzw. Fahrbahnseite aufgestellten Pflanzbehältnisse liegt darin, das Parken mit Kraftfahrzeugen auf dem Gehweg vorsorglich zu unterbinden. Hieran hat der Kläger – auch wenn nach § 2 Abs. 1, § 12 Abs. 4, 4a StVO das Parken auf einem Gehweg grundsätzlich nicht erlaubt ist – ein nachvollziehbares Interesse, da in Anbetracht der Einebnung von Fahrbahn, Parkstreifen und Gehweg und der größeren Breite des unmittelbar anschließenden Parkstreifens damit zu rechnen ist, dass der Gehweg auf seinem Grundstück dennoch überfahren würde bzw. Kraftfahrzeuge dort parkten, und (nachträgliche) Abhilfe praktisch nur schwer zu erlangen wäre. Demgegenüber liegt der Zweck der schon seit langem an der Hauswand aufgestellten Tröge und Kübel offensichtlich in der Fassadengestaltung. Die vom Kläger auf dem Gehweg der H.straße aufgestellten Pflanzbehältnisse hatten nicht das Ziel, den Fußgängerverkehr zu behindern oder zu disziplinieren. Entgegen der Meinung der Beklagten ist der Kommentierung von Rogler in jurisPK-Straßenverkehrsrecht (§ 32 StVO Rn. 40) nicht zu entnehmen, dass Pflanzbehältnisse nach der Rechtsprechung generell dem Ziel dienen, den Verkehr zu behindern oder zu disziplinieren und schon deshalb als ein Hindernis im Sinne von § 32 StVO zu gelten haben. Die zitierte Passage bezieht sich auf Gestaltungsmaßnahmen, die der Straßenbaulastträger mit „verkehrsfremden“ Gegenständen wie Blumenkübeln bewusst und gezielt zur Verkehrsberuhigung oder Durchsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen einsetzt. Es geht folglich ebenso wie nach der in der Kommentarstelle angeführten Rechtsprechung um den Kraft- oder Radverkehr und um „verkehrsfremde“ Gegenstände auf Fahrbahnen oder Radwegen. Ferner ergibt sich aus der Kommentarstelle, dass – auch wenn der „verkehrsfremde“ Gegenstand nicht schon als solcher für eine abstrakte Gefährdung im Sinne des § 32 StVO gehalten wird – dennoch eine Verletzung der allgemeinen Verkehrssicherungspflichten in Betracht kommt, die nach weitgehend – also nicht zwangsläufig – gleichen Gesichtspunkten wie eine abstrakte Gefährdung zu prüfen ist (vgl. dazu OLG Düsseldorf, U.v. 12.10.1995 – 18 U 38/95 – NJW 1996, 731 = juris Rn. 5; LG Kaiserslautern, U.v. 13.4.1995 – 3 O 72/95 – juris Orientierungssatz). Dies spielt für das vorliegende Verfahren jedoch rechtlich keine Rolle. Deshalb führt auch die haftungsrechtliche Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamm vom 17. Januar 2006 hier nicht weiter. Abgesehen davon erachtete der Senat des Oberlandesgerichts nicht das Aufstellen des Pflanzkübels als maßgebliche Verletzung der Verkehrssicherungspflicht, sondern das zeitweilige, zur Kostenreduzierung erfolgte Abschalten der Straßenbeleuchtung, in dessen Folge ein Fußgänger einen von Unbekannten mitten auf den Gehweg geschobenen Pflanzkübel übersah und hierdurch zu Fall kam (OLG Hamm, U.v. 17.1.2006 – 9 U 102/05 – NZV 2007, 576 Rn. 8). Die von der Beklagten angeführte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin vom 24. Oktober 2019 (1 L 320.19 – juris), wonach ein sog. (Protest-)Parklet, das dem ruhenden Kraftfahrzeugverkehr am Straßenrand zwei Parkplätze entzog, ein eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 StVO erforderndes Hindernis im Sinne von § 32 StVO darstelle, besagt nichts darüber, ob ein Pflanzbehältnis auf dem Gehweg vor dem Anwesen des Klägers den Fußgängerverkehr gefährdet oder erschwert.

32

Da die beiden Reihen Tröge und Kübel erst durch ihr den Gehweg stark einengendes Zusammenwirken zur Erschwerung des Fußgängerverkehrs geführt haben und die Entfernung einer der beiden Reihen die Erschwerung beseitigt, steht es dem Kläger als Grundstückseigentümer frei zu entscheiden, welchem dieser Zwecke er den Vorrang einräumen möchte.

33
Soweit die Beseitigungsanordnung rechtmäßig ist und daher aufrechtzuerhalten war, ist die Ermessensausübung der Beklagten gemäß Art. 40 BayVwVfG, § 114 Satz 1 VwGO (vgl. BayVGH, B.v. 17.8.2006 – 8 ZB 06.1282 – juris Rn. 9) nicht zu beanstanden und eine fehlerhafte Abwägung der Belange des Klägers nicht zu erkennen.

34
Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

35
Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine Gründe gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO vorliegen.