
Datum: 24.05.2024
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 15. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 15 K 4696/23
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2024:0524.15K4696.23.00

Schlagworte: Straßenbenennung, Straßenumbenennung, Klagebefugnis, subjektives öffentliches Recht

Normen: GG Art. 3 Abs. 1, VwVfG NRW § 35 Satz 2, § 41 Abs. 3 und 4; VwGO § 42 Abs. 2; StrWG NRW § 4 Abs. 2 Satz 3, § 14a,

Leitsätze:

1. Da weder § 14a noch § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW nach der neueren Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen Drittschutz vermitteln, bleibt für das erkennende Gericht in der Prüfung eines subjektiven öffentlichen Rechts kein Raum, zwischen der (Erst-)Benennung einer Straße nach § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW einerseits und einer auf dieselbe Norm gestützte Umbenennung andererseits zu unterscheiden.

2. Ein subjektives öffentliches Recht kann nicht durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften allein vermittelt werden, wenn der Rechtssatz des formellen Gesetzes, dessen Auslegung und Anwendung die Verwaltungsvorschriften steuern sollen, kein subjektives öffentliches Recht vermittelt.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages

abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen die Umbenennung eines Straßenabschnittes der Straße „Y.-straße“ in „J.-straße“. Er ist Eigentümer eines Wohngrundstücks in F. das an dem Teilabschnitt der Straße Y.-straße zwischen der E.-straße bis zum (bisherigen) Anschluss an die J.-straße liegt. Die im Stadtbezirk B. der Beklagten gelegenen Straßen Y.-straße und J.-straße verlaufen – von West nach Ost – zwischen der I.-straße (westlich) und X.-straße (östlich). Von der I.-straße zweigt die J.-straße ab, von der die Straße Y.-straße abzweigt. Beide Straßen verlaufen im Wesentlichen, die Straße Y.-straße nach zunächst südlichem Verlauf, nach Osten in Richtung zur E.-straße. Vor der E.-straße treffen J.-straße und die Straße Y.-straße wieder aufeinander. An dem verbleibenden Teilstück bis zur E.-straße liegt das Grundstück des Klägers. Der Verkehr ist dort gegenwärtig als Einbahnstraßenregelung von der X.-straße eingehend zugelassen. Dieses Straßenteilstück war zuletzt „Y.-straße“ benannt. Das Grundstück des Klägers war mit „Y.-straße 00“ bezeichnet.

Im Juni 2023 befasste sich die Beklagte anlässlich eines Widmungsverfahrens zur Verlängerung der J.-straße mit der Umbenennung dieses Straßenteilstücks in J.-straße. Das Katasteramt der Beklagten äußerte verwaltungsintern, das Grundstück Y.-straße müsse („muss“) zur J.-straße umbenannt werden. Das Grundstück Y.-straße 00 müsse nicht umbenannt werden. Die Straße Y.-straße schließe östlich von der Zuwegung und somit auch vom Hauseingang dieses Grundstücks ab. Hierauf wurde in der Beschlussvorlage vom 21. Juni 2023 (Drucksache Nr. 00000-00) abgestellt und ergänzt, die Umbenennung sei aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig. Nur eine genaue und möglichst präzise Zuordnung der Adresse gewährleiste eine bessere Orientierung und vermeide eine eventuelle zeitliche Verzögerung bei einem möglichen Rettungsdiensteinsatz. Die Zufahrt zur J.-straße aus Richtung der E.-straße sei nur möglich über den von der Umbenennung betroffenen Straßenteil. Die Voraussetzungen des § 6 der Richtlinien für die Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet G. seien erfüllt. Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lägen vor. Die bessere Auffindbarkeit für Einsatzfahrzeuge und Rettungsdienste liege im allgemeinen Verkehrsinteresse zum Zwecke der leichteren Orientierung und stellten ordnungsrechtliche Gesichtspunkte dar. Das private Interesse der Anlieger (Kostenaufwand) stelle sich demgegenüber gering dar. Um deren Beeinträchtigungen durch die Adressänderung weitgehend gering zu halten, würden die wichtigsten Behörden (z.B. Finanzamt, Amtsgericht), Versorgungsunternehmen und sonstige Träger öffentlicher Belange direkt von der Verwaltung benachrichtigt. Die Umschreibung von Personalausweisen, Kraftfahrzeugscheinen, Änderung grundbuchlicher Daten oder elektronischen Aufenthaltstiteln seien in diesem Zusammenhang gebührenfrei. Weitere Umstellungskosten (Benachrichtigung Dritter von der Adressänderung, Änderung von Briefbögen, Visitenkarten, Schildern usw.) verblieben als – geringer – Kostenaufwand bei den betroffenen Anliegerinnen und Anliegern. Für eine Übergangszeit von ca. einem Jahr werde das bisherige Straßennamenschild beibehalten und als aufgehoben gekennzeichnet.

Am 5. September 2023 hat die Bezirksvertretung B. in ihrer 24. Sitzung als Tagesordnungspunkt 11.10 einstimmig beschlossen:

1

2

3

4

5

Die Bezirksvertretung B. beschließt, dass der Teilabschnitt der Straße Y.-straße von der E.-straße bis zum Anschluss an die J.-straße umbenannt wird und erhält den Namen: J.-straße.

Unter dem 25. September 2023 teilte die Beklagte im Schreiben näher benannten Anwohnern der Anschrift Y.-straße 00 die Umbenennung und eine zusammengefasste Begründung mit. Sie wies auf die mit der Umbenennung verbundenen Folgen, die von Amts wegen erfolgten Mitteilungen über die Adressänderung, die kostenfreien Umschreibungen amtlicher Dokumente sowie die Übergangsbeschilderung hin. Außergerichtlich wandte sich der Kläger per E-Mail vom selben Tag mit einem Schreiben vom 24. September 2023 an die Beklagte, legte die nach seiner Auffassung einer Umbenennung entgegenstehenden Gründe dar und bat um Rückmeldung sowie ein Gespräch mit Vertretern der Beklagten. Ein Gesprächsangebot aus dem Jahr 2020 habe die Beklagte bisher nicht angenommen. Sie habe diese Anschrift bereits in den 1970er Jahren verändert, von „J.-straße“ auf „Y.-straße“. Er frage sich, ob die damaligen Überlegungen heute keine Bedeutung mehr hätten. 6

Unter dem 2. Oktober 2023 antwortete der Stadtrat W., Beigeordneter der Stadt F. dem Kläger und wies auf den Beschluss der Bezirksvertretung sowie dessen Bekanntmachung hin. Das H. Stadtgebiet unterliege einem andauernden Wandel. Dies scheine zu der Umbenennung in den 1970er Jahren geführt zu haben. Unterlagen über eine formelle Umbenennung lägen nicht vor. Die Umbenennung folge dem natürlichen Verlauf des Straßenzugs der J.-straße bis zur E.-straße. Der Gesprächsbedarf im Jahr 2020 habe im Zusammenhang mit einem Widmungsverfahren zur Verlängerung der J.-straße – vom Wendehammer bis E.-straße – gestanden. Die dagegen vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen erhobene Klage sei zurückgenommen worden. Deshalb schien ein Gesprächsbedarf nicht mehr zu bestehen. Die Umbenennung stehe nicht im Zusammenhang mit der damaligen Widmung, sondern folge den in der Begründung dargelegten ordnungsbehördlichen Erwägungen. 7

Die Beklagte machte den Beschluss der Bezirksvertretung vom 5. September 2023 als Allgemeinverfügung nebst Rechtsbehelfsbelehrung am 29. September 2023 in den „H. Bekanntmachungen“ öffentlich bekannt. Für die Begründung nebst Lageplan verwies sie auf die mögliche Einsichtnahme bei ihrem Tiefbauamt. 8

Am 20. Oktober 2023 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben. Zu deren Begründung trägt er vor, durch die Umbenennung habe er eine neue Adresse. Die Entscheidung zur Umbenennung des Straßenabschnitts sei ermessensfehlerhaft. Die Beklagte habe kein Ermessen ausgeübt. Der Verwaltungsvorgang weise zwar auf die für Betroffene gering gehaltenen Kosten hin. Eine Abwägung habe jedoch nicht stattgefunden. Die dazu ergangenen Ausführungen seien nicht mehr als bloße Floskeln. Die Beklagte sei davon ausgegangen, die Umbenennung müsse erfolgen. Diese Umbenennung verstoße zudem gegen § 6 Abs. 1 der Richtlinien für die Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet G.. Umbenennungen von Straßen und Straßenteilen dürften danach nur erfolgen, wenn diese aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich seien. Die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit seien zu beachten. Die für eine Umbenennung sprechenden Gründe seien mit dem Interesse der Anlieger an der Beibehaltung des bisherigen Straßennamens abzuwägen, die für die Anlieger dadurch ausgelösten nachteiligen Folgen in die Ermessensentscheidung einzubeziehen. § 6 Abs. 1 der Richtlinien für die Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet G. sei drittschützend und fordere die Berücksichtigung der Anliegerinteressen für die Beibehaltung des bisherigen Straßennamens. Hiernach wären die Interessen des Klägers zu berücksichtigen gewesen. 9

Weiter geschehe eine Straßenumbenennung im öffentlichen Interesse, nämlich der „ordnungsrechtlich motivierten Identifizierbarkeit und Unterscheidbarkeit der Straße und der gemeindlichen Selbstdarstellung“. Die Allgemeinverfügung verfolge diesen Zweck nicht. Die J.-straße führe auf die Straße Y.-straße und ende dort. Die Straße Y.-straße verlaufe bis zur E.-straße. Wenn die Straße Y.-straße ohne Unterscheidbarkeit mit der J.-straße auf dieser ende, führe dies zu Komplikationen hinsichtlich der Identifizierung und Unterscheidbarkeit von Straßen. Denn in diesem Fall hätten zwei an derselben Straße gegenüberliegende Anlieger zwei verschiedene Anschriften. Die Anfahrt von der J.-straße auf die E.-straße sei ohnehin wegen des Gefälles und der engen Fahrbahn problematisch. Deshalb seien in der J.-straße und der Straße Y.-straße Wendehämmer angelegt worden. Schon früher habe es offensichtlich gute Gründe gegeben, die J.-straße in Y.-straße umzubenennen. Umstände für eine erneute Umbenennung seien nicht ersichtlich. Ein weiterer Zweck einer Straßenumbenennung liege in der Berücksichtigung des besonderen Näheverhältnisses der Straßenanlieger. Dieses Näheverhältnis sei bei der Ermessensausübung gar nicht angesprochen. Darüber hinaus sei die Umbenennung nicht erforderlich gewesen. Der Straßenverkehr könne die J.-straße von der E.-straße erreichen, indem er über die Straße Y.-straße fahre. Insoweit werde bestritten, dass aufgrund der Umbenennung Einsatzfahrzeuge und Rettungsdienste den Einsatzort leichter auffänden. Durch die Umbenennung werde die Situation lediglich umgekehrt. Zudem stelle die Beklagte die örtliche Situation auf ihren Skizzen unzutreffend dar. Nur die Straße Y.-straße habe, mit durchgehendem Gehweg und Beleuchtung ausgestattet, den Charakter einer durchgehenden Straße; die J.-straße demgegenüber nicht. Die Nummerierung „Y.-straße 00“ folge schlüssig der Nummerierung der Straße Y.-straße: Zwischen Y.-straße 00 und der nächsten Hausnummer 00 sei eine Baulücke, also Y.-straße 00. Auch die Erschließungs- und Ordnungsfunktionen (Kanalisation, Baugenehmigungen, Zuleitungen Wasser/Elektro Telefon, Zufahrten, Hauseingänge, Garagen) habe die Beklagte immer bei der Straße Y.-straße verortet. Die Straßenumbenennung Y.-straße sei eine erkennbare und schlüssige Namensgebung.

Der Kläger beantragt,

11

die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 20. September 2023, öffentlich bekannt gemacht im Amtsblatt der Stadt G. vom 29. September 2023, Blatt 1025, Umbenennung eines Teilabschnitts der Straße Y.-straße in G. B., aufzuheben.

12

Die Beklagte beantragt,

13

die Klage abzuweisen.

14

Die Beklagte tritt der Klage entgegen und trägt zur Begründung vor, ihr Ermessen habe sie fehlerfrei ausgeübt. Das öffentliche Interesse rechtfertige die Straßenumbenennung. Die J.-straße stelle sich nunmehr – verlaufend von der I.-straße bis zur E.-straße – als durchgängiges Straßenband dar. Die Abwägung habe beachtet, dass durch die Umbenennung die Auffindbarkeit von Gebäuden gewahrt bleibe und die Umbenennung nicht zu unzumutbaren, willkürlichen oder unverhältnismäßigen Belastungen der Betroffenen führe. Die Umbenennung betreffe lediglich das Gebäude mit der Anschrift Y.-straße 00. Die Beklagte habe die dort gemeldeten sechs Bewohnerinnen und Bewohner mit Schreiben vom 26. September 2023 über die Umbenennung informiert. Das öffentliche Interesse an der ordnungsrechtlich motivierten Identifizierbarkeit und Unterscheidbarkeit der Straße überwiege diese geringe Zahl von Betroffenen und erleichtere für die Allgemeinheit das Auffinden des westlichen Abschnitts der J.-straße. Die Kostenbelastung durch die Namensänderung sei zumutbar, da seit der letzten Umbenennung der Straße über 50 Jahre vergangen seien. Die Ermessenserwägungen seien in der Beschlussvorlage der Bezirksvertretung vom

15

5. September 2023 erwähnt. Die ermessengerechte Abwägung sei in der Entscheidung durch die Bezirksvertretung erfolgt. Die vorherige Einschätzung des Katasteramts, die Umbenennung müsse erfolgen, habe sich darauf nicht ausgewirkt.

Die Kammer hat den Rechtsstreit, nach Anhörung der Beteiligten, durch Beschluss vom 11. Januar 2024 dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung übertragen. Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung, die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang verwiesen. 16

Entscheidungsgründe: 17

Die Entscheidung ergeht durch den Einzelrichter (§ 6 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –). 18

Die Klage war abzuweisen, weil sie unzulässig ist. 19

Zwar ist für Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen von Bezirksvertretungen (vgl. § 37 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – GO NRW –) ebenso der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet wie für auf § 4 Abs. 2 Satz 3 des [Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen](#) (StrWG NRW) gestützte Klagebegehren. In beiden Fällen ist das Rechtsschutzersuchen von behaupteten Anspruchsnormen aus dem öffentlich-rechtlichen Sonderrecht des Staates getragen. 20

Zur Überprüfung einer Allgemeinverfügung als Verwaltungsakt (§ 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NRW –) ist die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) die statthafte Klageart. Die im Ermessen der Gemeinde stehende Benennung oder Umbenennung einer öffentlichen Straße i.S.d. § 2 Abs. 1 StrWG NRW („Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind“) stellt eine adressatenlose, sachbezogene Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 Satz 2 VwVfG NRW dar. 21

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Oktober 2007 – 15 B 1517/07 –, juris Rn. 4, und Urteil vom 21. Juli 1995 – 23 A 3493/94 –, juris Rn. 28, VG Gelsenkirchen, Urteil vom 2. November 2018 – 15 K 2551/15 –, juris Rn. 49, m.w.N. 22

Die am 29. September 2023 öffentlich bekannt gemachte (vgl. § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG NRW) vorliegend beklagte Allgemeinverfügung ist wirksam und nicht erledigt. Ein Vorverfahren (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO) war nicht durchzuführen (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 VwGO i.V.m. § 110 Abs. 1 Satz 1 JustG NRW). Die Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO) war bei Klageerhebung am 20. Oktober 2023 gewahrt. Sie betrug einen Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts, weil ein Widerspruchsbescheid nach § 68 VwGO nicht erforderlich war (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO), begann wie in der Bekanntmachung bestimmt einen Tag nach öffentlicher Bekanntmachung (vgl. § 41 Abs. 4 Sätze 3 und 4 VwVfG NRW) am 30. September 2023 und endete mit Ablauf des 30. Oktober 2023 (§ 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 der Zivilprozessordnung – ZPO –, § 188 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB –). 23

Indes ist der Kläger nicht klagebefugt. Diese von Amts wegen zu prüfende und im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung erforderliche Sachurteilsvoraussetzung folgt aus § 42 Abs. 2 VwGO. Die Klagebefugnis für eine Anfechtungsklage setzt nach dem Grundsatz im Verwaltungsgerichtsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung von 24

Popularklagen voraus, dass – jedenfalls – die Möglichkeit der Verletzung des Klägers in eigenen Rechten durch den angefochtenen Akt behördlichen Handelns besteht.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 –, juris Rn. 11 und vom 13. Juli 1973 – VII C 6.72 –, juris Rn. 18. 25

Dies ist allerdings dann nicht der Fall, wenn die vom Kläger behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen können. Ob der Kläger nach seinem zu substantiierenden Vorbringen in seinen Rechten verletzt sein kann, ist dabei nach den Vorschriften des materiellen Rechts zu beurteilen 26

BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 –, juris Rn. 11, m.w.N. 27

Die vorliegend von dem Kläger angeführten Normen gewähren kein subjektives öffentliches Recht, auf das er sein Klagerecht stützen könnte. Weder das Anliegerrecht noch die Normen über eine Straßenbenennung/-umbenennung, einschließlich der zu ihrer verwaltungsinternen Ausfüllung erlassenen Verwaltungsvorschriften, vermitteln dem Kläger ein subjektives öffentliches Recht. 28

Wie weit das Anliegerrecht gewährleistet ist, richtet sich nach dem einschlägigen Straßenrecht, das insoweit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums am Anliegergrundstück bestimmt. Der Anliegergebrauch nach § 14a StrWG NRW reicht danach grundsätzlich nur soweit, wie die angemessene Nutzung des Grundstücks eine Benutzung der Straße erfordert. Gewährleistet sind vor allem der Zugang zur Straße und die Zugänglichkeit des Grundstücks von der Straße her, nicht jedoch, ob und wie die Straße, von der aus die Zugänglichkeit gewährleistet wird, benannt ist. 29

OVG NRW, Beschluss vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 7 - 9, m.w.N., zur Straßenumbenennung (Leitsatz). 30

Der von dem Kläger angeführte § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW vermittelt keinen Drittschutz. Nach dieser Vorschrift können die Gemeinden Straßen mit einem Namen oder einer Nummer bezeichnen. Maßstab für den subjektive Rechte begründenden Charakter einer Norm ist, ob sie allein dem öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist oder jedenfalls auch dem Schutz individueller Interessen von in einer qualifizierten und individualisierten Weise Betroffenen dient, was durch Auslegung zu ermitteln ist. § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW dient nicht auch dem Schutz individueller Interessen. Diese Vorschrift betraut die Gemeinde mit der in ihr Ermessen gestellten Entscheidung über die Straßenbenennung; dies geschieht allein im öffentlichen Interesse der ordnungsrechtlich motivierten Identifizierbarkeit und Unterscheidbarkeit der Straße und der gemeindlichen Selbstdarstellung. 31

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 10 - 15 und vom 29. Oktober 2007 – 15 B 1517/07 –, juris Rn. 13. 32

Hatte das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 aus § 14a StrWG NRW noch ein besonderes Näheverhältnis der Anlieger zur Straße abgeleitet, aus dem die Anlieger bei einer Straßenerstbenennung nach § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW einen Status erlangen würden, der durch die Änderung in rechtlich relevanter Weise berührt werde und deshalb die Gemeinde verpflichte, die sich aus der Änderung ergebenden nachteiligen Folgen für die Anlieger in die Ermessensentscheidung einzubeziehen, 33

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Oktober 2007 – 15 B 1517/07 –, juris Rn. 13, 34

<p>betrifft dies den Norminhalt (Steuerungsprogramm) und nicht die Normqualität. Diese ist nach der neueren Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen – 11 A 1948/17 – weder hinsichtlich § 14a StrWG NRW noch hinsichtlich § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW individualschützend.</p>	35
<p>Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 7 - 14.</p>	36
<p>Zu unterscheiden ist der Norminhalt, d.h. das an die Exekutive gerichtete Steuerungsprogramm, von der Normqualität, die als objektiv- oder subjektivrechtliche Norm die Frage nach einem subjektiven öffentlichen Recht beantwortet.</p>	37
<p>Vgl. Kraft, Das subjektive öffentliche Recht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig Law Journal, 2023/2, S. 132 (134), abrufbar im Internet unter: https://www.jura.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Juristen/Leipzig_Law_Journal/LLJ-2023-2/LLJ-2023-2-Gesamtausgabe.pdf.</p>	38
<p>Da weder § 14a noch § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW nach der neueren Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen Drittschutz vermitteln,</p>	39
<p>vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 7 – 14,</p>	40
<p>bleibt für das erkennende Gericht in der Prüfung eines subjektiven öffentlichen Rechts kein Raum, zwischen der (Erst-)Benennung einer Straße nach § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW einerseits und einer auf dieselbe Norm gestützte Umbenennung andererseits zu unterscheiden.</p>	41
<p>Die Richtlinien für die Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen in der Stadt G. (im Folgenden: Richtlinie) schützen ebenso nicht die Individualinteressen des Klägers. Zunächst handelt es sich hierbei um lediglich ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, die grundsätzlich nicht auf Außenwirkung gerichtet sind und die anders als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften keine Bindungswirkung für das Gericht entfalten.</p>	42
<p>Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 1999 – 7 C 15/98 –, juris Rn. 9, zur Bindungswirkung von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28. Mai 2018 – 15 K 3942/17 –, juris Rn. 54.</p>	43
<p>Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften können sich zwar trotz ihrer nur verwaltungsinternen Geltung mittelbar auf das Außenverhältnis auswirken, weil die Verwaltung zur Wahrung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet ist und sich demgemäß durch die Anwendung der Vorschriften im Verhältnis zu den betroffenen Bürgern selbst bindet. Da jedoch die mittelbare Außenwirkung einer Verwaltungsvorschrift nicht weiterreichen kann als die unmittelbare Außenwirkung eines Rechtssatzes mit gleichem Inhalt, können derartige Richtlinien für den betroffenen Straßenanlieger nur insoweit bedeutsam sein, als sie nach dem Willen ihres Urhebers dazu dienen sollen, die Interessen der einzelnen Straßenanlieger zu schützen.</p>	44
<p>Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 16 und Beschluss vom 15. Januar 1987 – 15 A 563/84 –, NJW 1987, 2695 (2696), juris (Leitsatz).</p>	45
<p>Ausgehend davon ist vorliegend zunächst festzuhalten, dass den Richtlinien selbst kein subjektives öffentliches Recht entnommen werden kann, soweit sie das durch § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW eingeräumte Ermessen verwaltungsintern lenken. Ein subjektives</p>	46

öffentliches Recht kann nicht durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften allein vermittelt werden, wenn der Rechtssatz des formellen Gesetzes, dessen Auslegung und Anwendung die Verwaltungsvorschriften steuern sollen, kein subjektives öffentliches Recht vermittelt.

Entgegen der Entscheidung des Gesetzgebers, § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW nicht auch dem Schutz individueller Interessen dienend auszugestalten, 47

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, juris Rn. 10 - 15, 48

können die Verwaltungsvorschriften, die das behördliche Ermessen bei der Auslegung und Anwendung dieses formellen Gesetzes lenken, wegen der Bindung der Exekutive auch insoweit an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) keinen Drittschutz vermitteln. Eine ermessenslenkende (sog. norminterpretierende) Verwaltungsvorschrift darf wegen der Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht dem Gesetz keinen Inhalt zuschreiben, der mit der objektiven Rechtslage unvereinbar ist. 49

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2010 – 5 C 3/09 –, juris Rn. 38. 50

Unabhängig davon – sähe man entgegen der vorstehenden Ausführungen die Exekutive entgegen ihrer Rechts- und Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) zur Begründung eines subjektiven öffentlichen Rechts durch Verwaltungsvorschriften für die Anwendung eines Rechtssatzes befugt, den der Parlamentsgesetzgeber mit rein objektivrechtlicher Normqualität ausgestattet hat – führt die Auslegung von § 6 der Richtlinie zu keinem anderen Ergebnis. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie dürfen Umbenennungen von Straßen und Straßenteilen nur dann erfolgen, wenn diese aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich sind. Diese Regelung dient erkennbar nur dem Schutz öffentlicher Belange und der Allgemeinheit. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sind zwar auch Individualrechtsgüter, zu denen alle Freiheitsrechte, insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit der Fortbewegung, Eigentum und vermögenswerte Rechte zählen. Auf den Schutz dieser Rechte zielt § 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie hingegen nicht; er betrifft vielmehr ausschließlich das öffentliche Interesse einer ordnungsrechtlich motivierten Identifizierbarkeit und Unterscheidbarkeit der Straßen. Insoweit korrespondiert der Inhalt von § 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift mit § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW, dessen Ausgestaltung er zu dienen bestimmt ist. 51

Die nach § 6 Abs. 1 Satz 3 der Richtlinie im öffentlichen Interesse zu berücksichtigenden Interessen der Anlieger an der Beibehaltung des bisherigen Straßennamens sind im vorliegenden systematischen Zusammenhang nicht geeignet ein subjektives öffentliches Recht zu begründen. Zu unterscheiden ist auch hier der Norminhalt von der Normqualität. Der Inhalt der Verwaltungsvorschrift fordert von der Beklagten im Rahmen ihrer Entscheidung einer Straßenumbenennung zwar die Berücksichtigung der erwähnten Interessen, ohne die objektivrechtliche Normqualität (§ 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie, § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW) zu überwinden. Die Entscheidung der Umbenennung als solche und damit auch die Berücksichtigung der weiteren Belange steht ausschließlich im öffentlichen Ordnungsinteresse. 52

Ein subjektives öffentliches Recht vermittelt vorliegend auch nicht Art. 3 GG i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Die durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften gesteuerte Praxis der Verwaltung kann nur dann Drittschutz über den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) auslösen, wenn das durch die Verwaltung auszulegende und anzuwendende Recht grundsätzlich Drittschutz aufgrund eines subjektiven 53

öffentlichen Rechts vermittelt. Dies ist, wie durch die vorstehend dargestellte neuere Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zu § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW ausgeführt, nicht der Fall. Überdies ist durch den Kläger keine Gleichheitsprüfung angesprochen.

Die Klagebefugnis steht dem Kläger auch nicht unter Rückgriff auf eine mögliche Verletzung in Art. 2 Abs. 1 GG als Adressat einer behördlichen Maßnahme (sog. Adressatentheorie) zu. Er ist nicht im rechtlichen Sinne Adressat der Umbenennung. Die im Ermessen der Gemeinde stehende Umbenennung einer öffentlichen Straße i.S.d. § 2 Abs. 1 StrWG NRW stellt eine adressatenlose, sachbezogene Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 Satz 2 VwVfG NRW dar. 54

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Oktober 2007 – 15 B 1517/07 –, juris Rn. 4, und Urteil vom 21. Juli 1995 – 23 A 3493/94 –, juris Rn. 28, VG Gelsenkirchen, Urteil vom 2. November 2018 – 15 K 2551/15 –, juris Rn. 49, m.w.N. 55

Soweit in der Rechtsprechung, zeitlich nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen am 28. Mai 2018 – 11 A 1948/17 –, Anliegern die Klagebefugnis gegen eine Straßenumbenennung zugesprochen wurde, 56

vgl. Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 9. August 2019 – 3 K 989/18 –, juris Rn. 22, 57

betrifft dies hier nicht maßgebliches Landesrecht anderer Bundesländer. Soweit die Klagebefugnis gegen die verbindliche Zuordnung eines Grundstücks zu einer Straße angenommen wurde, 58

vgl. VG Köln, Urteil vom 30. August 2018 – 20 K 11390/16 –, juris, 59

betrifft dies keine Straßenumbenennung. 60

Das erkennende Gericht ist gehindert, über die Begründetheit der Klage zu entscheiden. Ein Verwaltungsgericht darf grundsätzlich nur nach einer positiven Entscheidung über die Zulässigkeit einer Klage eine Sachentscheidung treffen. Dies ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung der Zulässigkeits- als Sachurteilsvoraussetzungen gemäß §§ 40 ff. VwGO. 61

Vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Februar 2017 – 8 C 2.16 – juris Rn. 19 und vom 12. April 1957 – 4 C 52.56 –, BVerwGE 5, 37 (39), Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 6 B 133.18 –, juris Rn. 21. 62

Wäre dies anders, dürfte die Niederschrift über die 24. Sitzung der Bezirksvertretung B. am 5. September 2023 zur Abstimmung der Vertretungskörperschaft der Bezirksvertretung unter TOP 11.10 auf Grundlage der, eine hinreichende Abwägung enthaltenden, Drucksache 00000-00 Ermessensfehler i.S.v. § 114 Satz 1 VwGO nicht erkennen lassen. Die Ausführungen des Prozessbevollmächtigten des Klägers in der mündlichen Verhandlung, eine Abwägung habe deshalb nicht stattgefunden, weil der Beschluss einstimmig getroffen worden sei und kein Ortstermin stattgefunden habe, dürften unzulässig von dem Abstimmungsergebnis bzw. dem Fehlen eines besonderen, nicht gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritts, auf die Abstimmungsgrundlage schließen. Damit (fernliegend) im Kern aufgerufene Beweisregeln dürften nicht existieren. Die Mitglieder der Bezirksvertretung dürften sich im Rahmen des in Gremien und Vertretungskörperschaften hergebrachten Abstimmungsverfahrens mit ihrer unstreitig erklärten Zustimmung zur Beschlussvorlage den 63

darin enthaltenen Entscheidungsvorschlag einschließlich Abwägungserwägungen zu Eigen gemacht haben, ungeachtet ob sie konkret darüber nachgedacht haben oder – was der Kläger behauptet – nicht. Dessen Beweisantrag,

„Es wird unmittelbarer Beweisantrag gestellt über die Frage, ob sich jedes einzelne Mitglied der Bezirksvertretung B. die Abwägung zur Umbenennung der Straße von Y.-straße zur J.-straße der Drucksache Nr. 00000-00 Seite 2 zu Eigen gemacht hat oder ob jedes einzelne Mitglied der Bezirksvertretung B. die Drucksache Nr. 00000-00 ohne darüber nachzudenken, beschlossen hat.“, 64

war bereits abzulehnen, weil die unter Beweis gestellte Tatsache für das Prozessurteil ohne Bedeutung war (analog § 244 Abs. 3 Nr. 2 der Strafprozessordnung). Im Übrigen war der Beweisantrag unzulässig, weil er kein Beweismittel bezeichnet hatte. 65

Die Kostenentscheidung zulasten des unterlegenen Klägers folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 und 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2, 108 Abs. 1 Satz 1 der Zivilprozessordnung. 66

Rechtsmittelbelehrung: 67

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 68

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 69

2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 70

3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 71

4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 72

5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. 73

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, schriftlich einzureichen. 74

Auf die unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen. 75

Im Berufungsverfahren muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Der Kreis der als Prozessbevollmächtigte zugelassenen Personen und Organisationen bestimmt sich nach § 67 Abs. 4 VwGO.
