

# Ausfertigung

## VERWALTUNGSGERICHT LÜNEBURG



Az.: 2 A 425/06

### IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Dr. Frank Bokelmann,  
22609 Hamburg,

Klägers,

g e g e n

die Stadt Celle,  
Helmuth-Hörstmann-Weg 1, 29221 Celle, - 30.14.10-49/06 -

Beklagte,

Streitgegenstand: Anordnung eines Verkehrszeichens,

hat das Verwaltungsgericht Lüneburg - 2. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juni 2007 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Beyer als Einzelrichter für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens;

insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

## Tatbestand

Der Kläger begehrt, den gegenläufigen Radverkehr in einer verkehrsberuhigten Einbahnstraße in der Innenstadt der Beklagten (wieder) zuzulassen.

Bis zur Fertigstellung des sog. Inneren Rings in der Innenstadt von Celle war die Schuhstraße zwischen Brandplatz und Hehlentorstraße Bestandteil der Fußgängerzone. Zu dieser Zeit war der Radverkehr im gesamten Bereich der Schuhstraße in beiden Richtungen erlaubt. Seit dem 7. August 2005 ist der bisher als Fußgängerzone genutzte Bereich der Schuhstraße als verkehrsberuhigter Bereich ausgewiesen und als Einbahnstraße in Ost-West-Richtung für den Fahrzeugverkehr freigegeben. Die Fahrgasse mit einer Breite von ca. 3,4 m ist optisch abgetrennt. Fahrradverkehr war zunächst auch weiterhin in beiden Richtungen zugelassen. Mit verkehrsrechtlicher Anordnung vom 15. September 2005 hob die Beklagte die gegenläufige Befahrbarkeit für Radfahrer aus Sicherheitsgründen wieder auf, weil die Fahrgasse zu eng für Fahrzeugverkehr in einer und Radverkehr in beiden Richtungen sei. Hierfür ordnete sie die Entfernung der Zusatzzeichen „Fahrradverkehr in der Gegenrichtung zugelassen“ an den entsprechenden Einmündungen in die Schuhstraße an. Der Radverkehr in West-Ost-Richtung wurde zunächst durch die unmittelbar südlich parallel zur Schuhstraße verlaufende Neue Straße und wird jetzt durch die Fritzenwiese und die Mauernstraße geführt.

Mit Schreiben vom 29. Dezember 2005 beantragte der Kläger die Schuhstraße für den Radverkehr auch in Richtung West-Ost freizugeben. Zwar könnten zur Verkehrsberuhigung auch Straßen in bereits verkehrsberuhigten Bereichen als Einbahnstraßen ausgewiesen werden, doch bestehe kein Grund, den Radverkehr gleich mit zu beruhigen, weil von ihm keine Gefahr ausgehe, die Krafftfahrzeugen vergleichbar sei. In einer daraufhin von der Beklagten eingeholten Stellungnahme der Polizeiinspektion Celle - Sachgebiet Verkehr - vom 8. März 2006 heißt es, dass es bereits kurz nach der Verkehrsfreigabe des Inneren Rings zahlreiche Hinweise auf die besondere Gefährdung von Radfahrern gegeben habe, weil sie wegen der entgegenkommenden Krafftfahrzeuge in die Seitenbereiche ausweichen mussten, in denen entweder parkende Autos oder Möblierungen wie Blumenkübel im Weg standen.



Mit hier angefochtenem Bescheid vom 16. März 2006 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers ab. in der Begründung verwies sie auf die Stellungnahme der Polizeiinspektion. Ergänzend führte sie aus, dass eine Öffnung von Einbahnstraßen für den gegenläufigen Radverkehr nur dann in Betracht komme, wenn ausreichende Ausweichmöglichkeiten vorhanden seien. Das sei aber insbesondere bei einem entgegenkommenden Lastkraftwagen nicht der Fall. Nach Abwägung aller Aspekte sei ein beschränkendes Verbot für die Radfahrer (in Gegenrichtung) verhältnismäßig, da auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage für diese bestehen.

In der nunmehr gegen diesen Bescheid erhobenen Klage rügt der Kläger zunächst die Verwendung des Zeichens 220 - Einbahnstraße - in verkehrsberuhigten Zonen, da diese sich auf die Fahrbahn beziehen und verkehrsberuhigte Zonen keine Fahrbahnen haben. Unabhängig davon seien die geltend gemachten Gefährdungen nicht schlüssig vorgetragen worden. Hierfür trage die Beklagte die volle Feststellungslast, da sie eine Beschränkung des fließenden Verkehrs vornehme. Es sei nicht vorstellbar, dass bei Schrittgeschwindigkeit Gefährdungen unter den verschiedenen Verkehrsteilnehmern auftreten könnten. Dies gelte auch für Lastkraftwagen, die die Schuhstraße zum Be- und Entladen anfahren. Den Angaben von Einwohnern über angebliche Gefährdungen sei grundsätzlich nicht zu trauen, da ihre Angaben in aller Regel von eigenen Interessen geleitet würden. Mit dem Verbot des gegenläufigen Radverkehrs werde lediglich ein Symptom behandelt, aber nicht der grundlegende Fehler beseitigt, nämlich den mit der Verkehrsberuhigung inkompatiblen Verkehr zu dulden, insbesondere unzuträgliche Verkehrsmengen und Lastkraftwagenanteile. Das Verbot des Radverkehrs in der Gegenrichtung sei jedenfalls die falsche Maßnahme, um dem Durchgangsverkehr, der eine besondere Gefahrenlage schaffe, zu begegnen. Die Konflikte, die zwischen Fußgängern und Radverkehr in dieser vergleichsweise schmalen Straße entstehen könnten, seien dabei offensichtlich nicht berücksichtigt worden. Er könne auch nicht auf die Benutzung der Neuen Straße verwiesen werden, da Ortsfremde wie er diese Straße nicht finden könnten. Auch habe die Beklagte bei der Freigabe der Neuen Straße nicht die EFA 2000 beachtet. Im Übrigen sei mit der nächsten fahrradspezifischen Änderung der Verwaltungsvorschriften zur StVO geplant, die Regelungen zur Freigabe von Einbahnstraßen in Gegenrichtung für den Radverkehr wesentlich zu vereinfachen.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 16. März 2006 aufzuheben,

hilfsweise

die Beklagte zu verpflichten, erneut über die Führung des Radverkehrs in der Schuhstraße auch in West-Ost-Richtung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie habe das ihr zustehende Ermessen, ob sie den Fahrradverkehr auch in der Gegenrichtung zulasse, ordnungsgemäß ausgeübt. Einbahnstraßenregelungen seien auch in verkehrsberuhigten Bereichen zulässig. Zwar sei hier grundsätzlich die gesamte Straßenbreite von Fahrzeugen befahrbar, doch sei es möglich, Flächen für Fußgänger zu reservieren und vom befahrbaren Bereich abzugrenzen. Auf den schlüssigen Vortrag einer Gefährdung komme es nicht an, da die Öffnung einer Einbahnstraße für den Radverkehr als Ausnahmefall nur dann in Betracht komme, werden nach der flächenhaften Radverkehrsplanung die Benutzung der bestimmten Straßenstrecke innerorts erforderlich sei. Daran fehle es, da in der parallel verlaufenden Neuen Straße die Möglichkeit bestehe, mit dem Fahrrad in Ostrichtung zu fahren. Unabhängig davon habe sich die vorübergehend zugelassene gegenläufige Befahrbarkeit durch Radfahrer in der Schuhstraße als gefährlich erwiesen, wie sich aus dem Bericht der Polizeiinspektion Celle ergebe. Hinzu komme noch der Anlieferverkehr für die anliegenden Geschäfte durch Lastkraftwagen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.



## Entscheidungsgründe

Die Klage, die wegen nicht von vornherein auszuschließender individueller Betroffenheit des Klägers zulässig ist (vgl. hierzu: OVG Lüneburg, Beschluss vom 05.12.2003 - 12 LA 467/03 -, zitiert nach juris), ist mit dem Haupt- und dem Hilfsantrag allerdings unbegründet. Die Beklagte hat es zu Recht abgelehnt, den im Streit befindlichen Teil der Schuhstraße (wieder) für Radverkehr im Gegenverkehr zuzulassen.

Rechtsgrundlage für die Aufstellung der Verkehrszeichen 325/326 - verkehrsberuhigter Bereich - und 220 - Einbahnstraße - sind die §§ 39 Abs. 1, 41 Abs. 2 Nr. 2 und 42 Abs. 4 a StVO. Danach können die Verkehrsbehörden Verkehrszeichen aufstellen, die verkehrsberuhigte Bereiche anordnen, und die Fahrtrichtung vorschreiben. In der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung - VwV-StVO - vom 26. Januar 2001 (BAnz. S. 1419, 5206), zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschrift vom 10. April 2006 (BAnz. S. 2968), heißt es zu den Zeichen 325 und 326 unter Nr. VI 4, dass neben der Einrichtung von verkehrsberuhigten Bereichen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit aus städtebaulichen Gründen als Maßnahme auch die Einrichtung von Einbahnstraßen in Frage kommt. Im Gegensatz zur Auffassung des Klägers hat also die Vorgabe der Fahrtrichtung in verkehrsberuhigten Bereichen eine rechtliche Grundlage.

Grundsätzlich gilt die Anordnung der vorgeschriebenen Fahrtrichtung innerhalb einer Einbahnstraße für alle Verkehrsteilnehmer, also auch für Fahrradfahrer. Allerdings kann die Verkehrsbehörde durch Aufstellen von Zusatzschildern zum Zeichen 220 „Fahrradverkehr in der Gegenrichtung zugelassen“ den Radverkehr auch gegenläufig zulassen. Nach Nr. IV a der VwV-StVO zum Zeichen 220 kommt die Öffnung von Einbahnstraßen für den Radverkehr in Gegenrichtung allerdings nur dann in Betracht, wenn nach der flächenhaften Radverkehrsplanung die Benutzung der bestimmten Straßenstrecke innerorts erforderlich ist. Daran fehlt es vorliegend bereits. Ob die weiterhin in Nr. IV aufgeführten Voraussetzungen für eine Zulassung des gegenläufigen Radverkehrs gegeben sind, bedarf vorliegend also keiner Entscheidung mehr.

Nach dem Verkehrskonzept der Beklagten war nach Eröffnung des Inneren Rings der Gegenverkehr durch Fahrradfahrer in dem verkehrsberuhigten Bereich der Schuhstraße zugelassen. Dieses kam durch Aufstellung des Zusatzschildes zum Zeichen 220 zum



Ausdruck. Nachdem die Beklagte auf Grund von Hinweisen von Bürgern und der Polizei zu dem Ergebnis gekommen war, dass diese Verkehrsführung mit einer besonderen Gefährdung von Radfahrern verbunden war, ordnete sie die Beseitigung des Zusatzschildes zum Zeichen 220 wieder an. Dabei war die Entschärfung dieser Gefahrensituation ohne einen größeren Eingriff in das Konzept der Verkehrsführung für Fahrradfahrer in der Innenstadt möglich. Auch wenn sich das zunächst umgesetzte Konzept, den Fahrradverkehr in West-Ost-Richtung durch die Neue Straße zu führen, als nicht tragfähig erwiesen hat, so bleiben doch die nördlich verlaufende Fritzenwiese und die südlich verlaufende Mauernstraße, um den jetzt in der Schuhstraße nicht mehr möglich Radverkehr in West-Ost-Richtung aufnehmen. Weiterhin ist nach den Erklärungen des Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung geplant, nach Abschluss von Verhandlungen mit Grundstückseigentümern auch den Nordwall als weitere West-Ost-Verbindung für Radfahrer freizugeben. Eine Erforderlichkeit, den gegenläufigen Radverkehr in der Schuhstraße beizubehalten, bestand also nicht.

Die von dem Kläger hiergegen vorgetragene Einwendungen sind nicht geeignet, die getroffene Maßnahme rechtlich zweifelhaft erscheinen zu lassen. Zu Recht weist die Beklagte darauf hin, dass Einbahnstraßen - wie der Name sagt - nur eine Fahrtrichtung erlauben und dass in den VwV-StVO eine Ausnahme hiervon für Radfahrer nur dann vorgesehen ist, wenn die gegenläufige Benutzung der bestimmten Straßenstrecke „erforderlich“ ist. Angesichts der Verkehrsführung durch die parallel verlaufende Fritzenwiese und die Mauernstraße und - in absehbarer Zeit - den Nordwall ist das gerade nicht der Fall. Der Kläger hat keinerlei Gründe vorgetragen, die eine Erforderlichkeit belegen könnten, insbesondere dass die Benutzung dieser Straßen für Radfahrer unzumutbar sei. Orientierungsschwierigkeiten von Besuchern in einer fremden Stadt und kleinere Umwege sind keine Kriterien, eine Verkehrsführung für Radfahrer unzumutbar erscheinen zu lassen. Beschwerden über eine unzumutbare Verkehrsführung von einheimischen Radfahrern sind nicht bekannt.

Auf die vom Kläger angeführte „Empfehlung für Fußgängerverkehrsanlagen“ - EFA 2002 -, die von der „Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen“ – FGSV – erstellt worden ist, kann es für die Entscheidung dieses Verfahrens bereits deshalb nicht ankommen, weil ihnen eine rechtliche Verbindlichkeit nicht zukommt. Maßgeblich sind die Regelungen der VwV-StVO (OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. 11. 2006 – 12 LA 498/05 -, V.n.b.). Es kann angesichts der bereits dargelegten fehlenden Erforderlichkeit der gegenläufigen Radnutzung in der Schuhstraße auch dahinstehen, wie hoch der Grad der Ge-



fährdung für Radfahrer bei Zulassung des gegenläufigen Verkehrs in der Schuhstraße tatsächlich ist und ob es auch andere Möglichkeiten gegeben hätte, das Miteinander von Kraftwagen-, Fußgänger- und Radfahrerverkehr in der verkehrsberuhigten Schuhstraße zu regeln. Sein in der mündlichen Verhandlung gestellter Antrag, Beweis über die Gefährdungssituation in der Schuhstraße zu erheben, war daher bereits deshalb abzulehnen. Auf die vom Kläger angeführte geplante Novellierung der VwV-StVO, wonach die Zulassung des gegenläufigen Radverkehrs in Einbahnstraßen zukünftig erleichtert werden soll, kommt es vorliegend ebenfalls nicht an. Denn nach ständiger Rechtsprechung ist für die rechtlichen Beurteilung von Verkehrszeichen als Verwaltungsakten mit Dauerwirkung maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung abzustellen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 05.12. 2003, a.a.O.).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO. Gründe für die Zulassung der Berufung liegen nicht vor (§ 124 a Abs. 1 iVm § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO).können

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil ist die Berufung statthaft, wenn sie von dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. wenn 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
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Die Zulassung der Berufung ist bei dem

Verwaltungsgericht Lüneburg,  
Adolph-Kolping-Straße 16, 21337 Lüneburg, oder  
Postfach 2941, 21319 Lüneburg,



innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils 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

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,  
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg, oder  
Postfach 2371, 21313 Lüneburg,

einzureichen.

Jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, muss sich vor dem Oberverwaltungsgericht durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. In Angelegenheiten der Kriegsopferversorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts sind als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Verbänden im Sinne des § 14 Abs. 3 Satz 2 des Sozialgerichtsgesetzes und von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. In Abgabenangelegenheiten sind als Prozessbevollmächtigte auch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer zugelassen. In Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO (Rechtsverhältnisse aus einem gegenwärtigen oder früheren Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis und Rechtsverhältnisse, die sich auf die Entstehung eines solchen Verhältnisses beziehen) betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.

Bei dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht und bei dem Verwaltungsgericht Lüneburg können nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz vom 3. Juli 2006 (Nds. GVBl. S. 247) in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente eingereicht werden.

Dr. Beyer