

VERWALTUNGSGERICHT LÜNEBURG



Az.: 5 A 121/04

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Dr. Frank Bokelmann, ... , 22609 Hamburg,

Klägers,

gegen

die Samtgemeinde Lachendorf,
Oppershäuser Straße 1, 29331 Lachendorf, - 32 82 01 -

Beklagte,

Streitgegenstand: Radwegbenutzungspflichten,

hat das Verwaltungsgericht Lüneburg - 5. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 19. Oktober 2005 durch den Richter am Verwaltungsgericht Kirschner für Recht erkannt:

Die bestehende Anordnung der Radwegebenutzungspflicht in der Wiesenstraße und im Nikolaus-Lenau-Weg in Lachendorf wird aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, die für diese Bereiche angebrachte Verkehrszeichen 240 zu § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO zu entfernen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Beschilderung des in der Wiesenstraße und dem Nikolaus-Lenau-Weges in Lachendorf gelegenen Rad- und Fußweges. Die Wiesenstraße, die mit einem einseitigen drei Meter breiten Geh- und Radweg ausgestattet ist, ist mit dem Verkehrszeichen 240 zu § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO (gemeinsamer Fuß- und Radweg) für beide Richtungen ausgeschildert. Der Nikolaus-Lenau-Weg, bei dem es sich um eine sog. Tempo 30-Zone handelt, ist ebenfalls mit dem Verkehrszeichen 240 ausgeschildert.

Mit Schreiben vom 27. September 2001 legte der Kläger gegen die Beschilderung verschiedener Ortsstraßen in Lachendorf beim Landkreis Celle Widerspruch ein. Dieser Widerspruch betrifft sowohl Straßen des überörtlichen Verkehrs, für die der Landkreis Celle als Anordnungsbehörde zuständig ist, als auch Gemeindestraßen, die in den Zuständigkeitsbereich der Beklagten fallen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass angesichts der Verkehrsbelastung der Straßen und der Geschwindigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs sowie des baulichen Zustandes eine Benutzungspflicht für Radwege nicht rechtmäßig sei.

Mit Verfügung vom 8. März 2002 forderte der Landkreis Celle die Beklagte auf, an bestimmten Straßen innerhalb der Gemeinde Lachendorf die Verkehrszeichen 240 und 241 zu entfernen und dafür die Verkehrszeichen 239 mit dem Zusatz „Radfahrer frei“ (Zeichen 1022-10) aufzustellen. Außerdem sollte u. a. in der Wiesenstraße über dem Verkehrszeichen 205 das Zusatzzeichen 1000-32 angebracht werden. Mit Beschluss vom 5. Juni 2002 fasste der Rat der Gemeinde Lachendorf daraufhin den Beschluss, in den betroffenen Straßen die vorhandene Beschilderung für gemeinsame bzw. getrennte Fuß- und Radwege abzubauen und durch die Beschilderung „Fußweg“ mit dem Zusatz „Radfahrer frei“ zu ersetzen.

Mit Schreiben vom 23. März 2003 erinnerte der Kläger die Beklagte daran, dass in einigen von ihm benutzten Straßen noch Schilder übersehen worden seien. Mit einem weiteren Schreiben vom 19. September 2003 bemängelte er, dass in einigen Straßen, u. a. in der Wiesenstraße, immer noch die alten Verkehrszeichen aufgestellt seien. In der Wiesenstraße sei sogar an der Kreuzung mit der Ackerstraße das neue Verkehrszeichen 239 mit dem Zusatzzeichen „Radfahrer frei“ wieder durch das Verkehrszeichen 240 ersetzt worden. Darüber hinaus verlangte er die Umsetzung der Anordnung u. a. im Nikolaus-

Lenau-Weg, der mit dem Verkehrszeichen 240 für den linken Bürgersteig in einer Tempo-30-Zone ausgestattet sei, was nach § 45 Abs. 1 c StVO unzulässig sei.

Nachdem die Beklagte nicht in dem vom Kläger begehrten Umfang reagierte, hat er am 22. Juni 2004 Klage erhoben mit dem Ziel der Entfernung aller Verkehrszeichen 240 in der Wiesenstraße sowie im Nikolaus-Lenau-Weg in der Gemeinde Lachendorf. Zur Begründung seiner Klage vertieft er sein bisheriges Vorbringen. Hinsichtlich der Beschilderung des Nikolaus-Lenau-Weges gebe es für die Straßenverkehrsbehörden nach Einfügung des § 45 Abs. 1 c StVO keinen Ermessensspielraum mehr, die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 in Tempo-30-Zonen zu belassen. Hinsichtlich der Beschilderung in der Wiesenstraße lägen zwei Fehler vor. So sei das grundsätzlich gegebene Ermessen der Straßenverkehrsbehörde durch die VwV-StVO zu dem Verkehrszeichen 240 beschränkt. Außerdem seien nach den einschlägigen Empfehlungen für Radverkehrsanlagen Bürgersteige mit dem Zeichen 239 sowie dem Zusatzzeichen „Radfahrer frei“ statt mit dem Verkehrszeichen 240 zu beschildern, sofern der Kraftfahrzeugverkehr auf der Fahrbahn es zulasse, schnellfahrende Radfahrer im Mischverkehr mit Kraftfahrzeugen fahren zu lassen. Zudem werde vor der Mischung von Fußgänger- und Radverkehr eindringlich gewarnt. Daher sei die Benutzungspflicht durch das Verkehrszeichen 240 in der Wiesenstraße unzulässig, weil im Umfeld einer Schule mit einem großen Aufkommen an Fußgängern und Radfahrern zu rechnen ist. Überdies würden die VwV-StVO einseitig angelegte Zweirichtungsradsverkehrsanlagen wie in der Wiesenstraße innerorts ohnehin verbieten. Die Beschilderung als „Gehweg-Radfahrer frei“ trage den Sicherheitsbedenken der Beklagten hinreichend Rechnung.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, alle Verkehrszeichen 240 in der Wiesenstraße und im Nikolaus-Lenau-Weg in der Gemeinde Lachendorf tatsächlich zu entfernen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält die bestehenden Radwegebenutzungspflichten für rechens.

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

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

Die Klage ist zulässig. Der Einzelrichter legt den Klageantrag des Klägers gemäß § 88 VwGO als Anfechtungsantrag aus, da es sich bei Verkehrszeichen um Dauerverwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen i. S. v. §§ 35 Satz 2 VwVfG, 1 Abs. 1 Satz 1 NVwVfG handelt. Die Klage ist nach § 75 VwGO trotz fehlenden Vorverfahrens nach §§ 68 VwGO als Anfechtungsklage zulässig, da die Beklagte über den Widerspruch des Klägers ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden hat. Die Klagebefugnis ist angesichts des Vortrages des Klägers, er benutze die hier im Streit stehenden Straßen mehrmals im Jahr, zu bejahen.

Die Klage ist begründet, weil die Aufstellung der Verkehrszeichen 240 und die damit verbundene Radwegebenutzungspflicht sowie die sich daraus ergebende Untersagung des Befahrens der Fahrbahn in der Wiesenstraße und im Nikolaus-Lenau-Weg in Lachendorf nicht rechtmäßig sind und den Kläger in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Aufstellung der Verkehrszeichen 240 und 241 zu § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO sind die §§ 39 Abs. 1, 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 und 2 StVO.

Für die rechtliche Beurteilung von Verkehrszeichen als Verwaltungsakten mit Dauerwirkung kommt es maßgebend auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung an. Nach Aufhebung der allgemeinen Radwegebenutzungspflicht durch die seit dem 1. Oktober 1998 geltende Neufassung des § 2 Abs. 4 StVO ist es grundsätzlich zulässig, dass Radfahrer nicht einen vorhandenen Radweg, sondern die Fahrbahn benutzen. Die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht durch die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 zu § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO stellt sich damit nicht nur als Gebotsregelung, sondern - durch den Ausschluss der Nutzung der Fahrbahn - zugleich als Verbotsregelung und damit als eine die Straßenbenutzung durch den fließenden (Fahrrad-)Verkehr beschränkende Maßnahme dar. Denn die durch die vorgenannten Verkehrszeichen angeordnete Radwegebenutzungspflicht verbietet dem zuvor in zulässiger Weise die Fahrbahn benutzenden Radfahrer, weiter auf der Fahrbahn zu fahren (§ 2 Abs. 4 Satz 2 StVO).

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Verkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen verbieten. Hinsichtlich der Anforderungen an die im pflichtgemäßen Ermessen

der Verkehrsbehörde stehende Entscheidung bestimmt § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen sind, wo dies aufgrund besonderer Umstände zwingend geboten ist. Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nach Satz 2 dieser Vorschrift nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Bei ihrer Entscheidungsfindung nach diesen Regelungen hat die Straßenverkehrsbehörde die das Ermessen für solche Anordnungen bundeseinheitlich bindenden Verwaltungsvorschriften zu den §§ 2 Abs. 4 Satz 2, 41 StVO zu beachten. Die in diesen Verwaltungsvorschriften enthaltenen Vorgaben beruhen auf den Hinweisen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zur Beschilderung von Radverkehrsanlagen nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung - Ausgabe 1998 (im Folgenden: Hinweise 98), in denen ergänzend auch auf die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen - Ausgabe 1995 (im Folgenden: ERA 95) verwiesen wird. Bei diesen Hinweisen und Empfehlungen handelt es sich um ein anerkanntes fachliches Regelwerk, das bei der Entscheidungsfindung - soweit die Verwaltungsvorschriften keine anderslautenden und abschließenden Vorgaben enthalten - ergänzend heranzuziehen ist.

Bei einer Beschränkung des fließenden Verkehrs ist die betreffende Ermessensentscheidung der Verkehrsbehörde gemäß § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO zunächst danach zu überprüfen, ob aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt, und damit eine Radwegebenutzungspflicht aus Verkehrssicherheitsgründen erforderlich ist. Die Verwaltungsvorschriften zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO besagen insoweit, dass die Anlage von Radwegen im Allgemeinen dort in Betracht kommt, wo es die Verkehrssicherheit, die Verkehrsbelastung, die Verkehrsbedeutung der Straße und der Verkehrsablauf erfordern. Die Kennzeichnung mit den Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 trennt dann den Fahrzeugverkehr und dient damit dessen Entmischung sowie dem Schutz des Radverkehrs vor den Gefahren des Kraftfahrzeugverkehrs. Diese Vorgaben sind bereits in den Hinweisen 98 so wiedergegeben und näher konkretisiert worden. Dort wird zur Arbeitsvereinfachung empfohlen, zunächst eine einfache Vorbewertung aufgrund von Ortskenntnissen vorzunehmen. Danach ist innerorts auf stark belasteten Hauptverkehrsstraßen in der Regel eine Radwegebenutzungspflicht erforderlich. Auf Erschließungsstraßen, insbesondere auf Straßen in Tempo-30-Zonen, sind Radverkehrsanlagen mit Benutzungspflicht im Allgemeinen nicht erforderlich. Nach § 45 Abs. 1 c Satz 3 StVO dürfen Tempo-30-Zonen nur Straßen u. a. ohne benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen. Außerorts ist in der Regel von einer erforderlichen Benutzungspflicht auszugehen. Dann wird empfohlen, eine differenziertere Prüfung nach Innerorts- und Außerortsstraßen vorzunehmen, die sich vorrangig an Kfz-Stärken und einem Geschwindigkeitsniveau orientieren soll. Als zusätzlich zu berücksichtigende Kriterien werden aufgeführt das Unfallgeschehen, die verfügbaren Flächen im Straßenraum unter Berücksichtigung aller Nutzungsansprüche, die Funktion der Radverkehrsanlage im Netz,

die Art und Dichte der Knotenpunkte und der stark befahrenen Grundstückseinfahrten und anderer Problem- und Engstellen, die Art und Intensität der Umfeldnutzung, die Stärke und die Zusammensetzung des Radverkehrs, die Längsneigung sowie ggf. andere ortsbezogene Faktoren.

Ist nach diesen Vorgaben aus Verkehrssicherheitsgründen die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht erforderlich, haben die Verkehrsbehörden nach den Verwaltungsvorschriften zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO zu überprüfen, ob die Benutzung eines Radweges nach der Beschaffenheit und dem Zustand zumutbar sowie die Linienführung eindeutig, stetig und sicher ist. Zu diesen baulichen und sicherheitstechnischen Anforderungen an einen benutzungspflichtigen Radweg geben die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 2 Abs. 4 Satz 2, 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO detaillierte Vorgaben. Erst wenn die betreffenden Voraussetzungen bejaht werden können, ist eine Anordnung durch die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 vorzunehmen.

Gemessen hieran ist die Anordnung der Radwegebenutzungspflicht in den hier streitigen beiden Straßen rechtswidrig. Denn die Beklagte hat hierbei die genannten normativen Anforderungen nicht hinreichend beachtet. Es bestehen weder aus dem Vorbringen der Beklagten noch aus den beigezogenen Verwaltungsvorgängen Anhaltspunkte dafür, dass die örtlichen Verhältnisse auf den beiden Straßen eine gegenüber dem Normalmaß erheblich gesteigerte Gefahr für Radfahrer und für andere Verkehrsteilnehmer begründen könnten, welche nicht nur den Bau eines Radweges, sondern darüber hinaus auch die Verpflichtung zur Benutzung desselben notwendig machte. Der in den Verwaltungsvorgängen angeführte allgemeine unfallverhütende Entmischungsgrundsatz stellt keinen durchschlagenden Aspekt dar, der im besonderen Maße die örtlichen Gegebenheiten in den hier streitigen Straßen berücksichtigt. Dieser Grundsatz lässt sich vielmehr praktisch auf alle bestehenden Radwege anwenden und würde das oben beschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 2 Abs. 4 StVO in sein Gegenteil verkehren (so auch VG Schleswig, Urt. v. 23.9.2003 - 3 A 275/02 -, NordÖR 2004, 216, 217). In den hier streitgegenständlichen Straßen liegt ersichtlich eine Verkehrssituation vor, die in dieser Weise in vielen Bereichen der Städte und Gemeinden anzutreffen ist. Der allgemeine Umstand, dass auch Schüler sowie die diese begleitenden Eltern insbesondere die Wiesenstraße benutzen, rechtfertigt keine andere Entscheidung. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass sich deshalb ein besonderer Gefahren- und Unfallschwerpunkt entwickelt hat. Beim Nikolaus-Lenau-Weg kommt hinzu, dass sich nach § 45 Abs. 1 c Satz 3 StVO die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht in einer 30-km-Zone ohnehin verbietet. Anhaltspunkte dafür, dass eine derartige Anordnung hier aus ganz außergewöhnlichen Umständen entgegen der normativen Regelung dennoch zulässig sein soll, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

Auf die Frage, ob der Ausbauzustand der beiden Straßen den baulichen und sicherheitstechnischen Anforderungen genügt, kommt es mithin nicht mehr an.

Da die Anordnungen der Benutzungspflicht für die Radwege in den hier streitigen Straßen rechtswidrig sind und den Kläger in seinen Rechten verletzen, sind die betreffenden Verkehrszeichenregelungen aufzuheben. Der gleichfalls gestellte Antrag des Klägers nach § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO bezüglich der Verpflichtung der Beklagten zur Entfernung der Verkehrszeichen (d. h. zur Beseitigung der Vollzugsfolgen) ist mithin ebenfalls begründet.

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, die Berufung gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO zuzulassen, sind nicht gegeben.

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 Kriegsoferfürsorge 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.

Kirschner

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 4.000 EUR (§ 13 Abs. 1 Satz 2 GKG a. F.) festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 50 EUR übersteigt. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem

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

oder bei dem

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

eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Kirschner