



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

- Kläger -
- Berufungskläger -

X prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Dr. Dietmar Kettler,
[REDACTED] Kiel, [REDACTED]

gegen

Stadt Ettlingen,
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
[REDACTED]

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

wegen Radwegebenutzungspflicht

hat der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Bölle, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Pfaundler und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Albrecht aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. November 2009

am 19. November 2009

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 03. November 2008 - 2 K 4042/07 - wird hinsichtlich des die Verpflichtungsklage abweisenden Teils geändert. Die Be-

klage wird verpflichtet, die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht im „Kreisel Durlacher Straße“ zurückzunehmen und die entsprechenden Verkehrszeichen (Zeichen 241) zu entfernen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens und die Hälfte der Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht für einen Kreisverkehr.

Am 10.11.2005 ordnete das Ordnungsamt der Beklagten zur Vorfahrtregelung des Kreisverkehrs „Durlacher Straße“ unter Bezugnahme auf einen Verkehrszeichenplan die Beschilderung u. a. mit dem Zeichen 241-30 (getrennter Rad- und Fußweg) an. Entsprechend der Beschilderung wird der Radverkehr (u. a. auch in Richtung Durlach) unmittelbar vor dem Kreisverkehrsplatz auf gesondert angelegten Geh- und Radwegen um diesen herumgeführt. Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung wurde am 19.11.2005 vom Tiefbauamt der Beklagten vollzogen.

Mit E-Mail vom 15.05.2007 bat der Kläger die Beklagte um Mitteilung, wann der Kreisverkehr angelegt und die entsprechenden Verkehrszeichen angeordnet und aufgestellt worden seien. Er beabsichtige, gegen die Radverkehrsführung, namentlich gegen die ausschließlich im Kreisverkehr angeordnete Radwegebenutzungspflicht Widerspruch einzulegen. Mit Schreiben vom 28.05.2007 wiederholte er diese Bitte und bat darüber hinaus um Mitteilung, aufgrund welcher besonderen Umstände die Anordnung des Zeichens für zwingend geboten gehalten werde.

Die Beklagte teilte dem Kläger daraufhin mit Schreiben vom 08.06.2007 die erbetenen Daten mit. Die den Minikreisel Durlacher Straße/Huttenkreuzstraße/Steigenhohlstraße betreffende Anordnung sei in Absprache mit dem Polizeipräsidium Karlsruhe, dem Stadtbauamt als Straßenbaulastträger und dem Stadtplanungsamt getroffen worden, um eine einheitliche Verkehrs-

regelung in den innerörtlichen Kreiseln zu erreichen. Aufgrund der Ergebnisse einer Unfallbilanz sei eine Regelung, die den Radverkehr an innerörtlichen Kreisverkehren auf Geh- und Radwegen um den Kreis führe, grundsätzlich die sicherste Verkehrsführung. So hätten sich auf ihrer Gemarkung bislang keine Unfälle mit Radfahrerbeteiligung ereignet.

Mit Schreiben vom 19./20.06.2007 erhob der Kläger „förmlich Widerspruch“. Eine Gefahrenlage aufgrund besonderer örtlicher Umstände sei nach wie vor nicht erkennbar. Verkehrsbeschränkungen seien nach § 45 Abs. 9 StVO nur zulässig, wenn sie sich als zwingend erforderlich aufdrängten und begründen ließen. Lediglich allgemeine Erwägungen genügten insofern nicht. Einer von der Bundesanstalt für Straßenwesen herausgegebenen Veröffentlichung zufolge zeichne sich in der Fachliteratur zudem bei kleinen Kreisverkehrsplätzen eine Bevorzugung des Mischprinzips ab. Auch widerspreche die angeordnete Radverkehrsführung den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (ERA 95), die insoweit den Stand der Wissenschaft und Technik wiedergäben. Da der Kreisverkehr auf seiner „regelmäßigen Trainingsrunde“ liege, sei er auch persönlich betroffen. Seit dessen Einrichtung habe er die Strecke erstmals Anfang Mai 2007 mit seinem neuen Fahrrad befahren.

Im Vorlagebericht an das Regierungspräsidium Karlsruhe führte die Beklagte u. a. aus, dass aufgrund der etwas beengten Platzverhältnisse im Kreisverkehr, der Vielzahl an Ein- und Ausfahrten und des Umstands, dass der Schwerverkehr aufgrund der Bemaßungen über die überfahrbare Mittelinsel schleppen müsse, zwingender Handlungsbedarf für eine Entmischung bestanden habe. Hinzukomme, dass Radfahrer aus Richtung Huttenkreuzstraße und Durlacher Straße zunächst einen kleinen Anstieg überwinden müssten, was zu ausholenden Lenkbewegungen führen könne.

Mit Widerspruchsbescheid vom 26.10.2007 wies das Regierungspräsidium Karlsruhe den Widerspruch des Klägers (als unzulässig) zurück, da er nicht fristgerecht erhoben worden sei. Die Anfechtungsfrist sei für alle Verkehrsteilnehmer bereits durch Aufstellen der Verkehrszeichen in Gang gesetzt wor-

den. Die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand seien nicht erfüllt. Mit Randerlass wies das Regierungspräsidium die Beklagte allerdings in der Sache darauf hin, dass aufgrund des baulichen Unterschieds (Minikreisverkehr) zu den anderen Kreisverkehren eine abweichende Entscheidung in Form einer Radverkehrsführung über die Kreisfahrbahn durchaus tragbar gewesen wäre, da der Radverkehr bei Minikreisverkehren entsprechend einem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen von 2006 grundsätzlich über die Kreisfahrbahn abgewickelt werden solle.

Am 22.11.2007 hat der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Karlsruhe erhoben, mit der er weiterhin die Aufhebung der angefochtenen Anordnung, hilfsweise die Verpflichtung der Beklagten zur Entfernung der daraufhin aufgestellten Verkehrszeichen begehrt hat. Entgegen der im Widerspruchsbescheid vertretenen Auffassung habe die Widerspruchsfrist für ihn noch nicht mit Aufstellung des Verkehrszeichens zu laufen begonnen. Wäre dies der Fall, würde später Betroffenen der Rechtsschutz verwehrt. Die angeordnete Radwegbenutzungspflicht genüge auch nicht den Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO. Auch eine erhöhte abstrakte Gefahr rechtfertigte noch keine Beschränkung des fließenden Verkehrs. Eine solche läge freilich auch nicht vor, da in der Fachliteratur eine Führung des Radverkehrs auf der Kreisfahrbahn als sicherste Alternative angesehen werde, wenn - wie hier - lediglich kleine Kreisverkehrsplätze mit schwacher bzw. mittlerer Kraftfahrzeugbelastung in Rede stünden. Bei Minikreisverkehren komme die Anlage von Radwegen nach dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen gar nur in besonderen Ausnahmefällen in Betracht. Dass sich bislang keine Unfälle ereignet hätten, führe nicht weiter, da für die Alternative keine Zahlen vorlägen. Die von der Beklagten verfolgte einheitliche Verkehrsregelung könne die angeordnete Beschränkung ebenso wenig rechtfertigen. Eine solche liege auch nicht vor, da sich der in Rede stehende Kreisverkehr insbesondere dadurch von den anderen Kreisverkehren an der Karlsruher Straße unterscheidet, dass der Radverkehr dort nicht vor und danach auf der Fahrbahn geführt werde. Schließlich entspreche die Gestaltung des Radweges nicht der Verwaltungsvorschrift zu Zeichen 241, da dieser weder baulich noch mit einer

durchgehenden weißen Linie, sondern lediglich durch einzelne schwarze Pflastersteine von dem Gehweg abgetrennt werde.

Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Die Anfechtungsklage sei mangels Durchführung eines ordnungsgemäßen Vorverfahrens bereits unzulässig. Jedenfalls sei sie unbegründet. Aus nördlicher Richtung erreiche der Radverkehr den Kreisverkehr bereits auf einem benutzungspflichtigen gemeinsamen Fuß- und Radweg. Das Zeichen 241 sei nach Maßgabe des § 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 9 StVO auch rechtsfehlerfrei angeordnet worden. Gerade die besonderen örtlichen Gegebenheiten hätten die Verkehrsbehörde dazu bewogen, die Radfahrer außerhalb des Kreisverkehrs zu führen. Der erste und einzige Minikreisverkehr auf ihrer Gemarkung habe seit 2005 die bis dahin vollsignalisierte Kreuzung mit Fußgängerfurten ersetzt. Er werde von den Buslinien 107 und 112 befahren. Von der Huttenkreuzstraße werde auch der dortige Supermarkt angedient, sodass auch Liefer- und Kundenfahrzeuge den Minikreis benutzten. Entlang der Durlacher Straße verlaufe schließlich der empfohlene Schulweg, weshalb von den Schülern die stark belastete Über-
eckbeziehung Durlacher Straße/Huttenkreuzstraße gekreuzt werden müsse. Nach Konversion des früheren Kasernengeländes zu einem reinen Wohngebiet habe sich zudem die Zahl der Familien mit Kindern wesentlich erhöht. Eine Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht und das Einfädeln des Radverkehrs in den fließenden Verkehr führe zu einer die Verkehrssicherheit gefährdenden Unsicherheit. Schließlich wiesen auch die im Innenstadtbereich vorhandenen kleinen Kreisverkehre separate Radwege auf. Rad- und Autofahrer müssten sich daher nicht innerhalb weniger 100 m auf unterschiedliche Regelungen einstellen, was einen Gewinn an Verkehrssicherheit bedeute. Eine Radfahrer weniger belastende Maßnahme sei nicht ersichtlich, zumal diese gegenüber dem aus dem Kreisverkehr ausfahrenden Kraftfahrzeugverkehr Vorrang hätten. Auf die markierungstechnische Trennung sei aus gestalterischen Gründen verzichtet worden. Ihren Ermessensspielraum habe sie pflichtgemäß ausgeübt.

Der Kläger hat daraufhin noch geltend gemacht, dass Radfahrer einen Minikreis erfahrungsgemäß schneller durchfahren könnten als mehrspurige

(Kraft-)Fahrzeuge. Der Busverkehr sei aufgrund des geringen Taktes für die Gefahrenlage zu vernachlässigen. Auch aus dem nach § 9a Abs. 2 Satz 2 StVO zulässigen Überfahren der Mittelinsel folge im Hinblick auf § 9a Abs. 2 Satz 3 StVO noch keine besondere Gefahrenlage. Auch die hohe Anzahl von Radfahrbeziehungen führe noch nicht zu einer erhöhten Gefährdung, da sich Kraftfahrzeugführer so eher auf Radfahrer einstellten. Auch nach Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht bleibe es Schulkindern - wie auch allen anderen Radfahrern - nach § 2 Abs. 4 Satz 3 StVO unbenommen, den Radweg weiterhin zu benutzen. Kinder bis zum vollendeten 8. Lebensjahr müssten nach § 2 Abs. 5 StVO ohnehin den Gehweg benutzen. Ausweislich des Protokolls über die Gemeinderatssitzung vom 11.01.2006 betrage das Verkehrsaufkommen in der Durlacher Straße schließlich nur knapp unter 5.000 Kfz/24 h. Schließlich sei die angefochtene Anordnung auch nicht geeignet, eine - wie auch immer geartete - Gefahr abzuwenden. Vielmehr führe sie gerade zu einer Gefährdung unerfahrener Radfahrer, die darauf vertrauten, dass ihnen beim Überqueren der Kreisverkehrsäste tatsächlich der ihnen eingeräumte Vorrang auch gewährt werde. Auch werde die Übersichtlichkeit des Kreisverkehrs durch die Führung von Verkehr auf Sonderwegen verringert, da so alle Verkehrsteilnehmer eine höhere Anzahl an Verkehrsströmen beachten müssten.

Nach Inaugenscheinnahme des streitgegenständlichen Kreisverkehrs und dessen näherer Umgebung hat das Verwaltungsgericht die Klage mit Urteil vom 03.11.2008 - 2 K 4042/07 - abgewiesen. Der Anfechtungsantrag sei bereits unzulässig, da die angefochtenen Verkehrszeichen 241 im Bereich des Kreisverkehrs bestandskräftig geworden seien. Die Wiedereinsetzungsfrist des § 60 Abs. 2 Satz 1 VwGO habe der Kläger versäumt. Mit dem Hilfsantrag, die Beklagte zu verpflichten, die vorbezeichneten Verkehrszeichen wieder zu entfernen, sei die nach § 75 VwGO zulässige Klage unbegründet. Ein entsprechender Antrag sei dem Widerspruchsschreiben zu entnehmen, in dem der Kläger der Sache nach unmissverständlich zum Ausdruck gebracht habe, sich gegen die Verpflichtung zu wenden, den separaten Fahrradweg im Kreisverkehr „Durlacher Straße“ benutzen zu müssen. Insofern hätte bei einer nach §§ 22 Satz 2, 25 LVwVfG gebotenen wohlwollenden, am Empfängerhorizont

auszurichtenden Auslegung klar sein müssen, dass er dieses Ziel nicht nur mit dem Mittel eines (Anfechtungs-)Widerspruchs habe erreichen wollen. Der Kläger habe jedoch keinen Anspruch, dass die Beklagte die Verkehrszeichen wieder entferne. Nach Aufhebung der allgemeinen Radwegebenutzungspflicht durch die seit 01.10.1998 geltende Neufassung des § 2 Abs. 4 StVO sei es zwar grundsätzlich zulässig, dass Radfahrer nicht einen vorhandenen Radweg, sondern die Fahrbahn benutzen. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO könnten die Straßenverkehrsbehörden jedoch die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Allerdings seien nach § 45 Abs. 9 Satz 1 und 2 StVO Verkehrszeichen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten sei. Beschränkungen und Verbote dürften dabei nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage bestehe, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung geschützter Rechtsgüter erheblich übersteige. Dies sei hier der Fall. Würden Radfahrer die Fahrbahn benutzen, wäre dies mit erheblichen Gefahren verbunden. Bei der Gefahrenprognose seien gerade auch unerfahrene und unbeholfene Radfahrer zu berücksichtigen. Mit dem „Entwicklungskonzept innerörtliche Hauptverkehrsstraßen“, das eine einheitliche Verkehrsführung in den neu angelegten Kreisverkehren vorsehe, solle erreicht werden, dass sich Verkehrsteilnehmer nicht immer wieder auf andere Situationen einstellen müssten. So könnten Verkehrsteilnehmer ein gleichförmiges Verhalten antrainieren, wodurch Gefahrensituationen und Unfälle minimiert würden. Insbesondere Schüler fänden eine gleichförmige Verkehrsführung vor, die Unfälle verhindere. Wie sich das Gericht vor Ort habe überzeugen können, seien die Radfahrer auf den ihnen zugewiesenen Fahrspuren sicher um den Kreisverkehrsplatz geführt worden. Anderenfalls wäre es bei Begegnungen mit Lastkraftwagen zu gefährlichen Situationen gekommen; jene hätten sich zumindest subjektiv gefährdet gefühlt und ggf. ängstlich und nicht verkehrsgerecht reagiert. Durch die rot markierten Fahrstreifen würden die Radfahrer zudem optisch vor den in bzw. aus den Kreisverkehren fahrenden Fahrzeugen geschützt. Eine getrennte Verkehrsführung trage auch Ziffer II. 2 c der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO Rechnung, wonach die Radwegeführung an Kreuzungen und Einmündungen auch für

Ortsfremde eindeutig erkennbar, im Verlauf stetig und sicher zu gestalten sei. Dies habe gerade hier besondere Bedeutung, da alle zum Kreisverkehr führenden Straßen entsprechende Radfahrstreifen aufwiesen. Eine einheitliche Verkehrsführung in den Kreisverkehren der Beklagten wäre in Frage gestellt, würde der Klage stattgegeben. Dies führte auch zu einer erheblichen Gefährdung der Radfahrer. Die „Empfehlung für Radverkehrsanlagen“ und das „Merkblatt für die Anlage von Kreisverkehren“ rechtfertigten keine andere Beurteilung. Abgesehen davon, dass diese keine bindenden Normen darstellten, begründe das „Entwicklungskonzept innerörtliche Hauptverkehrsstraßen“ einen Ausnahmefall. Die Anordnung der Radwegebenutzungspflicht sei auch ermessensfehlerfrei erfolgt. Insbesondere sei die Anordnung geeignet und verhältnismäßig, um Radfahrer in Kreisverkehren sicher zu führen und vor den andernfalls drohenden Gefahren zu schützen.

Der Senat hat auf Antrag des Klägers mit ihm am 16.03.2008 zugestelltem Beschluss vom 05.03.2009 - 5 S 3146/08 - die Berufung gegen dieses Urteil wegen ernstlicher Zweifel insoweit zugelassen, als sein Verpflichtungsantrag abgewiesen worden ist.

Der Kläger hat die zugelassene Berufung am 16.04.2009 begründet und beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 03.11.2008 - 2 K 4042/07 - zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht im „Kreisel Durlacher Straße“ zurückzunehmen und die entsprechenden Verkehrszeichen zu entfernen.

Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend: Der „Antrag auf Neubewertung“ sei begründet. Zu Unrecht sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die (strengen) Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 u. 2 StVO erfüllt seien. Dass Radfahrer ohne die angeordnete Benutzungspflicht die Fahrbahn benutzen könnten, sei nach § 2 Abs. 1 Satz 1 StVO der vom Gesetzgeber gewollte Regelfall, der für sich allein noch keine das normale Maß erheblich übersteigenden Gefahren herbeiführe. Dass tatsächlich keine besondere Gefahren im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorlägen, werde letztlich durch die ergangenen Verwaltungsakte bestätigt. Auf ausdrückliche Nachfrage des Justitiariats der Beklagten, habe das Ordnungsamt erklärt, es habe sich um einen "politischen Wunsch des Gemeinderats und der Bürger-

meisterin" gehandelt, Unfälle mit Radfahrern seien dort nicht bekannt. Die Beklagte habe außer ihm gegenüber auch nie mit Besonderheiten argumentiert. So habe sie auch in ihrem Vorlagebericht lediglich erklärt, dass Radwege der Fernhaltung der Radfahrer von der Fahrbahn und somit dem Schutz des Radverkehrs dienten. Sie wolle mithin etwas erreichen, was der Gesetzgeber mit der StVO-Novelle gerade, weil gemeingefährlich, verboten habe. Radfahren auf der Fahrbahn sei nach den Ergebnissen jahrzehntelanger Unfallforschung gerade weniger gefährlich als das Radfahren in Seitenräumen auf Sonderwegen, insbesondere, wenn nicht sämtliche qualitativen Mindestvoraussetzungen der Verwaltungsvorschrift für benutzungspflichtige Radverkehrsanlagen vorlägen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO ließen sich auch nicht durch theoretische Überlegungen des Gerichts ersetzen. Dass dort auch "unerfahrene und unbeholfene Radfahrer" verkehrten, sei weder eine notwendige noch gar eine hinreichende Voraussetzung für eine alle Radfahrer betreffende Radwegebenutzungspflicht. Dies sei vielmehr der bundesweite Regelfall. Der Beklagten sei es im Übrigen unbenommen, nicht-benutzungspflichtige Radverkehrsanlagen einzurichten, wie sie in § 2 Abs. 4 Satz 3 StVO benannt und in der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 3 StVO ausführlich geregelt seien. Dem entsprechend werde im Hinblick auf Radwege, die nicht sämtliche notwendigen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO und der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO kumulativ erfüllten, in der Begründung der Gesetzesnovelle von 1997 auch ausgeführt, dass solche in der Regel nicht zumutbar seien und daher fortan nicht mehr benutzungspflichtig gemacht werden dürften. Danach sei es allenfalls vertretbar, die Benutzung solcher Radwege ohne eine Benutzungspflicht dort anzubieten, wo dies nach Abwägung der Interessen für einen Teil der Radfahrer, z.B. ältere Radfahrer, vorteilhaft sei. Verkehrsbeschränkungen seien schließlich rein rechtliche Entscheidungen und als solche keiner Mehrheitsentscheidung irgendwelcher Gremien zugänglich. Insofern vermöge ein "politischer Wunsch" eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung nicht zu rechtfertigen, sondern mache diese in der Regel unheilbar nichtig. Abgesehen davon komme dem "Entwicklungskonzept" der Beklagten keinerlei Verbindlichkeit zu. Schließlich lasse sich mit der getroffenen Anordnung keine Verbesserung erreichen. Zwar seien die angeführten technischen Regelwerke

nicht bindend, aber als "Stand der Technik" sehr wohl zu beachten. Eine Abweichung wäre insofern allenfalls aufgrund eines überzeugenden Sachverständigengutachtens gerechtfertigt. Erforderlich sei die Aufstellung eines Verkehrszeichens schließlich nur dann, wenn sich die Behörde durch folgerichtiges, systematisches Vorgehen zuvor vergewissert habe, dass eine Verkehrsbeschränkung die beste Lösung des Problems darstelle. Unter mehreren geeigneten Maßnahmen sei nur diejenige erforderlich, die in die Rechte der Verkehrsteilnehmer am wenigsten eingreife. Eine Anordnung der Radwegebenutzungspflicht sei regelmäßig auch deshalb nicht erforderlich, weil die von schnellen Autofahrern ausgehende Gefahr mit einer allgemeinen Tempobegrenzung mindestens ebenso wirksam gemindert werden könne. Mit dem verfassungsrechtlichen und ordnungsrechtlichen Grundsatz der vorrangigen Inanspruchnahme von Störern setze sich das angefochtene Urteil nicht auseinander. Die darin angeführte Einheitlichkeit und Stetigkeit der Verkehrsführung werde durch die getroffene Anordnung gerade unterbrochen, da Radfahrer erst im Kreisverkehr auf einen gesonderten Radweg gezwungen würden. Schließlich unterscheide sich der streitgegenständliche Kreis in baulicher Hinsicht durchaus von den übrigen Kreisen. Die Stetigkeit der Linienführung sei zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine Radwegebenutzungspflicht. Zu einer einheitlichen, für alle innerstädtischen Kreisverkehre gleichermaßen geltenden Verkehrsregelung sei die Beklagte nicht ermächtigt. Das Streben danach stelle vielmehr eine sachfremde Erwägung dar und führe auf einen Ermessensmissbrauch. Als reines Gefahrenabwehrrecht enthalte die Straßenverkehrsordnung auch keine Planungsbefugnisse. Schließlich müssten für eine Radwegebenutzungspflicht auch die übrigen Voraussetzungen der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO vorliegen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Aus Gründen der Verkehrssicherheit sei eine einheitliche Verkehrsregelung an den innerstädtischen Kreisen notwendig. 350 m von dem streitgegenständlichen Minikreis entfernt gebe es

zwei weitere Kreisverkehre mit benutzungspflichtigen Radfahrerfurten. Für die Verkehrsteilnehmer wäre es nicht praktikabel und einsichtig, unterschiedliche Verkehrsregelungen beachten zu müssen. Solchenfalls käme es zu Verkehrsunsicherheiten und Gefahren, die nach § 45 Abs. 9 StVO gerade zu vermeiden seien.

Dem Senat liegen die Akten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vor, auf die ebenso wie auf die Schriftsätze der Beteiligten ergänzend Bezug genommen wird.

Entscheidungsgründe

Die vom Senat zugelassene Berufung gegen den die Verpflichtungsklage abweisenden Teil des verwaltungsgerichtlichen Urteils ist zulässig. Sie wurde mit beim Verwaltungsgerichtshof am 16.04.2009 eingegangenem Faxschreiben insbesondere noch innerhalb der Berufungsbegründungsfrist begründet. Diese endete erst mit Ablauf dieses Tages, nachdem der teilweise die Berufung zulassende Beschluss vom 05.03.2009 - 5 S 3146/08 - ausweislich des in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vorgelegten Empfangsbekanntnisses dem Kläger-Vertreter erst am 16.03.2009 zugestellt worden war.

Die Verpflichtungsklage (vgl. § 42 Abs. 1 VwGO) ist statthaft und auch sonst zulässig. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht das Widerspruchsschreiben des Klägers vom 19.06.2007 dahin ausgelegt (vgl. hierzu auch Senat, Urt. v. 16.05.1997 – 5 S 1842/95 -, VBIBW 1998, 28), dass dieser sich jedenfalls gegen die auch ihn belastende, mit dem Aufstellen der Verkehrszeichen 241 verbundene Radwegebenutzungspflicht wenden und dieses Ziel ggf. auch mit einer auf deren „Entfernung“ - der Sache nach auf ein Wiederaufgreifen i.w.S. (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.1977 – VIII C 79.76 -, Buchholz 316 § 36 VwVfG Nr. 1, Urt. v. 15.12.1987 – 9 C 285.86 -, BVerwGE 78, 332) - gerichteten Verpflichtungsklage erreichen wollte, sollte eine Anfechtung der bereits Ende 2005 aufgestellten Verkehrszeichen nicht mehr zulässig sein. Insoweit hat das Verwaltungsgericht die Klage zu Recht auch ohne ein ordnungsgemäßes Vorverfahren für zulässig erachtet (§ 75 Satz 1 VwGO). Der Kläger ist jeden-

falls auch klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO), da er durch Befahren des Kreisverkehrs „Durlacher Straße“ Adressat der ihn belastenden verkehrsbezogenen Ge- und Verbote in Form der Verkehrszeichen 241 - Allgemeinverfügungen i.S. des § 35 Satz 2 LVwVfG (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46.78 -, BVerwGE 59, 221) - geworden war, sodass er, da er den Kreisverkehr im Rahmen seiner „regelmäßigen Trainingsrunde“ auch künftig befährt, auch durch die unterlassene Entfernung dieser Zeichen in seiner allgemeinen Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 Abs. 1 GG verletzt sein kann (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 21.08.2003 - 3 C 15.03 -, Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 19; zur erforderlichen Beschwerde für ein Wiederaufgreifen BVerwG, Urt. v. 23.07.1980 – 8 C 90.79 -, BVerwGE 60, 316). Der Klage fehlt aufgrund der Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 3 der Straßenverkehrs-Ordnung i.d.F. vom 16.11.1970 (BGBl. I S. 1565), zul. geänd. durch Art. 1 der Verordnung vom 05.08.2009 (BGBl. I S. 2631), wonach einer Radverkehrsführung im Kreuzungs- und Einmündungsbereich zu folgen ist, auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Unabhängig davon, ob diese Verhaltenspflicht nicht ohnehin nur nach links abbiegende Radfahrer trifft (vgl. Burmann, in: Jagow/Burmann/Heß, StrVerkR 20. A. 2008, § 9 Rn. 25 zu § 9 Abs. 2 Satz 5 StVO a.F.) und dass von einer Radverkehrsführung nur dann gesprochen werden kann, wenn eine solche im Zuge eines Radweges markiert wurde (vgl. amtl. Begründung zur Fahrradnovelle 1997, VkBl. 1997, 688), hat ein abbiegender Radfahrer einer solchen nach der Neufassung des § 9 Abs. 2 StVO nur noch dann zu folgen, wenn er auch über eine solche abbiegt.

Die Verpflichtungsklage ist auch begründet. Der Kläger kann verlangen, dass die Beklagte die beanstandete straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht für den Kreisverkehr „Durlacher Straße“ zurücknimmt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) und die entsprechenden Verkehrszeichen 241 entfernt (§ 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO entspr.). Die Unterlassung der der Sache nach begehrten Rücknahmeentscheidung ist insofern rechtswidrig und verletzt den Kläger auch in seinen Rechten.

Maßgebliche Rechtsgrundlage für dieses Begehren ist zunächst § 48 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG (ebenso VG Freiburg, Urt. v. 18.05.2004 – 4 K 414/02 -; a. A.

Nieders. OVG, Urt. v. 05.12.2003 - 12 LA 467/03 -, VerkMitt 2004, Nr. 46; VG Freiburg, Urt. v. 15.03.2007 - 4 K 2130/05 -). Zu einer Entfernung der angegriffenen Verkehrszeichen ist die Beklagte erst gehalten, wenn sie verpflichtet ist, die mit deren Aufstellung (vgl. §§ 39 Abs. 2, 45 Abs. 4 StVO) öffentlich bekanntgegebene - inzwischen bestandskräftig gewordene (vgl. Senatsbeschluss v. 05.03.2009 - 5 S 3146/08 -) - straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht, die den Rechtsgrund für das Aufstellen entsprechender Verkehrszeichen abgibt, zurückzunehmen. § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO, wonach „im Übrigen die Straßenverkehrsbehörden bestimmen, wo und welche Verkehrszeichen anzubringen und zu entfernen sind“, dient lediglich der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden beim (tatsächlichen) Aufstellen und Entfernen der Verkehrszeichen als Vollzug der diesen zugrundeliegenden verkehrsbehördlichen Anordnungen (so wohl auch Nieders. OVG, Beschl. v. 12.09.2002 - 12 LA 576/02 -; Senat, Urt. v. 20.10.1994 - 5 S 474/94 -, NZV 1995, 333, VGH Bad.-Württ., Urt. v. 05.09.1988 - 3 S 838/88 -, NVwZ-RR 1990, 59) und stellt insofern keine die allgemeinen Aufhebungsvorschriften der §§ 48 ff. LVwVfG verdrängende Sonderregelung dar (offen gelassen von OVG Saarl., Urt. v. 21.06.1995 - 9 R 14/95 -). § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörde schließlich nur zum Erlass verkehrsrechtlicher Anordnungen und stellt, da sie keine umfassende Entscheidung zwischen Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit enthält, ebenfalls - jedenfalls gegenüber § 48 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG - keine Sonderregelung für die Rücknahme *r e c h t s w i d r i g e r b e l a s t e n d e r* straßenverkehrsbehördlicher Anordnungen dar (anders Nieders. OVG, Urt. v. 05.12.2003, a.a.O.; HessVGH, Urt. v. 16.04.1991 - 2 UE 2858/88 -, NVwZ-RR 1992, 5; VG Freiburg, Urt. v. 15.03.2007, a.a.O.). In der Sache wäre allerdings nicht anders zu entscheiden, wenn als Rechtsgrundlage für das Rücknahmebegehren die (ebenfalls Ermessen einräumenden) Vorschriften der §§ 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 StVO heranzuziehen wären.

Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG *k a n n* ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er - wie hier (vgl. den Senatsbeschluss v. 05.03.2009 - 5 S 3146/08 - unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Letzteres

kommt hier mangels Rechtsschutzbedürfnisses allerdings nicht in Betracht (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.1994 - 11 C 25.93 -, BVerwGE 97, 214 <2121>; OVG Saarl., Beschl. v. 21.06.1995 – 9 R 14/95 -). Aus dem der Behörde eröffneten Rücknahmeermessen folgt, dass ein zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts führender Rechtsverstoß nur notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung für die Rücknahme und einen darauf zielenden Anspruch des Betroffenen bildet. Der Gesetzgeber räumt bei der Aufhebung bestandskräftiger belastender Verwaltungsakte in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise weder dem Vorrang des Gesetzes noch der Rechtssicherheit als Facetten des Rechtsstaatsprinzips einen generellen Vorrang ein. Die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Bestandskraft von Verwaltungsakten stehen vielmehr grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander, sofern dem anzuwendenden Fachrecht nicht ausnahmsweise eine andere Wertung zu entnehmen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.03.2008 - 1 C 33.07 - Buchholz 402.242 § 54 AufenthG Nr. 5). Letzteres ist hier nicht der Fall; denn es gibt keinen Grund für die Annahme, das Ermessen bei der Entscheidung über die „Entfernung“ eines Verkehrszeichens erweise sich als positiv intendiert.

Mit Blick auf das Gebot der materiellen Gerechtigkeit besteht aber ausnahmsweise dann Anspruch auf Rücknahme eines bestandskräftigen Verwaltungsakts (sog. Ermessensreduktion auf Null) - und nicht nur auf ermessensfehlerfreie Bescheidung des Rücknahmebegehrens -, wenn dessen Aufrechterhaltung "schlechthin unerträglich" erscheint, was von den Umständen des Einzelfalles und einer Gewichtung der einschlägigen Gesichtspunkte abhängt (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 - 6 C 32.06 -, NVwZ 2007, 709 m.w.N.). Allein die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts begründet einen solchen Anspruch allerdings noch nicht, da der Rechtsverstoß lediglich die Voraussetzung einer Ermessensentscheidung der Behörde ist. Das Festhalten an dem Verwaltungsakt ist insbesondere dann "schlechthin unerträglich", wenn die Behörde durch unterschiedliche Ausübung der Rücknahmebefugnis in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt oder wenn Umstände gegeben sind, die die Berufung der Behörde auf die Unanfechtbarkeit als einen Verstoß gegen die guten Sitten oder das

Gebot von Treu und Glauben erscheinen lassen (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.03.2008, a.a.O.). Darüber hinaus vermag die offensichtliche Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts die Annahme zu rechtfertigen, seine Aufrechterhaltung sei schlechthin unerträglich (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.01.2007, a.a.O.).

Ausgehend von diesen Grundsätzen kann der Kläger beanspruchen, dass die Beklagte die auch ihn belastende Anordnung der Radwegebenutzungspflicht, die seit der zum 01.10.1998 in Kraft getretenen sog. Fahrradnovelle (24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 07.08.1997 <BGBl. I S. 2028>) nicht mehr als allgemeine Regelung besteht, sondern der jeweiligen Anordnung im Einzelfall bedarf (§ 2 Abs. 4 Satz 2 StVO), zurücknimmt und die entsprechende Beschilderung mit den Zeichen 241 wieder entfernt (vgl. § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO). Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Im Hinblick darauf, dass der Kläger die mit Aufstellen der Verkehrszeichen öffentlich bekanntgegebene straßenverkehrsrechtliche Anordnung mangels einer zunächst fehlenden Betroffenheit (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) nicht rechtzeitig anfechten konnte, war ihm wegen Art. 19 Abs. 4 GG unter erleichterten Bedingungen (vgl. U. Stelkens, in Stelkens/BonkSachs, VwVfG, 7. A. 2008, § 41 Rn. 140 m.w.N.) ein Wiederaufgreifensanspruch i.w.S. (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 14.12.1977 - VIII C 79.76 -, Buchholz 316 § 36 VwVfG Nr. 1) zu gewähren. Hinzu kommt, dass einem rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz nicht Rechnung getragen zu werden braucht, da es sich bei der Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht schon um keinen Dritte begünstigenden Verwaltungsakt handelte; die Grundsätze über den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte fänden freilich ohnehin keine Anwendung (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.10.1976 - VII B 158.76 -, Buchholz 442.151 § 41 StVO Nr. 1 zur Anwendung der Grundsätze über den Widerruf *r e c h t m ä ß i g - b e g ü n s t i g e n d e r* Verwaltungsakte; OVG NW, Urt. v. 21.07.1976 - XIII A 1320/75 -, NJW 1977, 597; Nieders. OVG, Urt. v. 04.11.1993 - 12 L 39/90 -). Radfahrer, die - anders als der Kläger - den von der Beklagten angelegten (rechten) Radweg benutzen wollen, können dies unabhängig von einer angeordneten Benutzungspflicht tun (§ 2 Abs. 4 Satz 3 StVO). Auch die vom

Kläger angeführten Empfehlungen bzw. Forschungsberichte, denen ungeachtet dessen, dass ihnen keine Verbindlichkeit zukommt, als fachlich anerkannte Regelwerke entsprechender Sachverstand bzw. Erfahrungswissen entnommen werden kann (vgl. BayVGH, Urt. v. 11.08.2009 - 11 B 08.186 -; VG Göttingen, Urt. v. 27.11.2003 - 1 A 1228/01 -), sprachen für eine erneute Sachprüfung, nachdem sie von der Beklagten seinerzeit gänzlich unberücksichtigt geblieben waren, sich aus ihnen jedoch Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der getroffenen Anordnung ergeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.03.1984 - 6 C 107.82 -, BVerwGE 69, 90). Nach alledem war bzw. ist die Beklagte jedenfalls zu einer erneuten Sachprüfung verpflichtet (zu dem auch hier angezeigten mehrstufigen Prüfungsverfahren Kopp/Ramsauer, VwVfG 10. A. 2008, § 48 Rn. 166a).

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme der auch den Kläger belastenden Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht liegen ersichtlich vor, da diese (offensichtlich) rechtswidrig ist. Da sich jede andere Entscheidung als die vom Kläger begehrte Rücknahmeentscheidung als ermessensfehlerhaft darstellte, kann dieser auch ausnahmsweise unmittelbar die Rücknahme der ihn belastenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnung und damit auch die Entfernung der beanstandeten Beschilderung verlangen.

Die aufgrund § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ergangene straßenverkehrsrechtliche Anordnung der Radwegebenutzungspflicht, mit der zugleich ein Verbot der weiteren Fahrbahnbenutzung verbunden ist, ist jedenfalls wegen Verstoßes gegen § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO rechtswidrig.

Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die zuständigen Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken. § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO, der spezielle Bestimmungen für die hier in Rede stehenden Beschränkungen des fließenden Verkehrs trifft, modifiziert und konkretisiert diese allgemeine Ermächtigungsgrundlage (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.04.2001 - 3 C 23.00 -, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 41). Dies gilt auch für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, durch die eine Radwegebenutzungspflicht begründet wird (vgl. hierzu ausführlich BayVGH, Urt. v. 11.08.2009, a.a.O.).

Dem entspricht, dass in Ziff. I. 2. der zuletzt am 17.07.2009 mit Wirkung vom 01.09.2009 neugefassten Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO nunmehr ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass benutzungspflichtige Radwege nur dort angeordnet werden dürfen, wo es die Verkehrsicherheit oder der Verkehrsablauf *e r f o r d e r n* (vgl. auch bereits die neugefasste Ziff. I der VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 StVO: „wo es nach den Umständen *g e b o t e n* ist“). § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO, wonach örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort getroffen werden dürfen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist, dürfte sich dabei auch gegenüber §§ 39 Abs. 1, 45 Abs. 9 Satz 1 StVO als eine den fließenden Verkehr betreffende Spezialnorm darstellen (offen gelassen von BayVGh, Urt. v. 11.08.2009, a.a.O.).

§ 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO setzt für Beschränkungen des fließenden Verkehrs eine Gefahrenlage voraus, die - erstens - auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und - zweitens - das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den voranstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter (hier insbesondere: Leben und Gesundheit von Verkehrsteilnehmern sowie öffentliches und privates Sacheigentum) erheblich übersteigt. Die Bejahung einer konkreten Gefahrenlage setzt dabei in jedem Einzelfall vor allem eine sorgfältige Prüfung der Verkehrssituation voraus (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.1974 - VII C 19.71 -, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 3; auch Ziff. I. VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 StVO). Die Voraussetzung, dass die vorzufindende Gefahrenlage das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigen muss, ist dann erfüllt, wenn alsbald mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermehrt Schadensfälle eintreten würden, sähe die zuständige Straßenverkehrsbehörde von jeglicher gefahrvermindernden Tätigkeit ab, womit das Vorliegen einer konkreten Gefahr belegt ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 - 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221). Maßstab ist, ob gerade bezogen auf den Streckenabschnitt, für den die angegriffenen Verkehrsbeschränkungen gelten, eine entsprechende konkrete Gefahr besteht (vgl. zum Ganzen BVerwG, Urt. v. 05.04.2001, a.a.O., Beschl. v. 04.07.2007 - 3 B 79.06 -, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 41).

Diese Voraussetzungen liegen hier - bezogen auf den „Kreisverkehr Durlacher Straße“ - offensichtlich nicht vor, nachdem auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat keine weiteren Umstände erkennbar geworden sind, die geeignet gewesen wären, auf eine besondere Gefahrenlage zu führen. Ob für die von der Beklagten angeführten weiteren innerstädtischen Kreisverkehre anderes oder gleiches zu gelten hätte, war vom Senat nicht zu entscheiden.

Es ist bereits keine gerade auf die örtlichen Verhältnisse im Kreisverkehr „Durlacher Straße“ zurückzuführende Gefahrenlage zu erkennen. Soweit die Beklagte hierzu im Schreiben vom 08.06.2007 auf das mit der Beschilderung verfolgte Ziel einer einheitlichen Verkehrsregelung in den innerörtlichen Kreisen verwiesen hat, liegt solches auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung. Insofern ist auch ihr Hinweis auf das - naturgemäß nicht auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse abstellende - „Entwicklungskonzept innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen“, auf das auch das Verwaltungsgericht in seinem Urteil maßgeblich abgehoben hat, verfehlt. Dieses mag, wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 05.03.2009 - 5 S 3146/08 - ausgeführt hat, Grundlage für den Bau entsprechender Radwege sein. Ein Verbot (der weiteren Fahrbahnbenutzung) vermag dieses Konzept indessen, wie der Kläger zu Recht rügt, noch nicht zu rechtfertigen. Aus welcher Unfallbilanz schließlich hervorgehen soll, dass - entgegen fachlicher Empfehlungen - eine entsprechende Regelung in Kreisverkehren „grundsätzlich die sicherste Verkehrsführung“ sei, ist nicht ersichtlich. Daraus, dass sich seit Einrichtung des Kreisverkehrs keine Unfälle mit Radfahrerbeteiligung ereignet haben mögen, folgt dies ersichtlich noch nicht.

Soweit die Beklagte in ihrem Vorlagebericht an das Regierungspräsidium auf die „etwas beengten Platzverhältnisse“ im Kreisverkehr, die „Vielzahl“ an Ein- und Ausfahrten und darauf, dass der Schwerverkehr über die befahrbare Mittelinsel „schleppen“ müsse, verwiesen hat, lässt auch dies keine gerade auf die örtlichen Verhältnisse zurückzuführende Gefahrenlage erkennen. Vielmehr handelt es sich um Verhältnisse, die letztlich in allen kleinen Kreisverkehren bestehen dürften. Über vier Ein- und Ausfahrten dürfte ohnehin nahe-

zu jeder anstelle einer Kreuzung angelegte Kreisverkehrsplatz verfügen. Auch der Hinweis der Beklagten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, dass der Kreisverkehr auch noch von zwei – zudem nur in einem weit gestreckten Takt verkehrenden - Buslinien sowie aufgrund der Nähe zu einem Supermarkt von Liefer- und Kundenfahrzeugen befahren werde, vermag für sich genommen noch auf keine besonderen örtlichen Verhältnisse zu führen. Dies umso weniger, als auch die Durlacher Straße als Hauptverkehrsstraße mit knapp unter 5.000 Kfz/Tag eine eher geringe Verkehrsbelastung aufweist (vgl. hierzu die Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats der Beklagten am 11.01.2006, S. 5) und damit zu keiner besonderen Verkehrsdichte bzw. -belastung in dem hier in Rede stehenden Kreisverkehrsplatz führt (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 05.04.2001, a.a.O., Rn. 25, Beschl. v. 04.07.2007, a.a.O.; auch Ziff. I. 2. VwV-StVO: Anordnung „insbesondere für Vorfahrtstraßen mit starkem Kraftfahrzeugverkehr“). Auch für einen überproportional hohen Anteil des Schwerlastverkehrs (vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.07.2007, a.a.O.) ist nichts ersichtlich. Insofern lässt sich auch aus dem nachgeschobenen – nicht näher plausibilisierten - Umstand allein nichts herleiten, dass auch Schüler auf dem empfohlenen Schulweg entlang der Durlacher Straße (anders bei Radwegen, die wichtige Teilstrecken im Gesamtnetz, insbesondere für den Schulweg, darstellen, VG Göttingen, Urt. v. 27.11.2003, a.a.O. im Anschluss an die Hinweise der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zur Beschilderung von Radverkehrsanlagen nach der allgemeinen VwV zur StVO, Ausgabe 1998) sowie Kinder aus dem nahegelegenen Wohngebiet den Kreisverkehr benutzen mögen. Dass es sich um eine „für den Schulweg wichtige Teilstrecke“ (vgl. VG Göttingen, Urt. v. 27.11.2003, a.a.O.) handeln könnte, ist schon nicht erkennbar, nachdem lediglich die Durlacher Straße und diese auch nur insoweit, als sie aus nördlicher Richtung auf den Kreisverkehr führt, über einen benutzungspflichtigen Radweg verfügt. Auch befindet sich in der Nähe des Kreisverkehrsplatzes keine Schule. Soweit das Verwaltungsgericht maßgeblich auf unerfahrene und unbeholfene Radfahrer verweist, sind solche schließlich überall im Straßenverkehr anzutreffen.

Im Übrigen wäre auch nicht – auch nicht aufgrund der Feststellungen des Verwaltungsgerichts - zu erkennen, inwiefern die beschriebenen, auch nicht die „etwas beengten“ Verhältnisse im Kreisverkehr „Durlacher Straße“, über-

haupt auf eine Gefahrenlage führen sollten. Aufgrund des vergleichbaren Geschwindigkeitsniveaus sowie der schmalen Kreisverkehrsbahn ist ein Überholen durch Kraftfahrer dort gerade nicht (mehr) zu befürchten. Dem entsprechend wird von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (vgl. Merkblatt für die Anlage von Kreisverkehren <Ausgabe 2006>, S. 23; ähnlich bereits die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen ERA 95, S. 59; zu letzteren BayVGH, Urt. v. 11.08.2009, a.a.O.) aber auch in dem 2000 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen herausgegebenen Forschungsbericht „Fußgänger- und Radverkehrsführung an Kreisverkehrsplätzen“ (S. 73) die Führung des Radverkehrs auf der Fahrbahn als sichere Lösung angesehen und bis zu einer Verkehrsstärke von 15.000 Kfz/Tag auch empfohlen. Dem entspricht auch die im Bericht „Sicherung von Radfahrern an städtischen Knotenpunkten“ des Instituts für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover wiedergegebene Erkenntnis, dass sich bei kleinen Kreisverkehrsplätzen (mit Belastungen bis etwa 15.000 Kfz/Tag) in der Fachliteratur - insbesondere aufbauend auf Erfahrungen aus der Schweiz - inzwischen eine Bevorzugung des Mischprinzips abzeichne. Bei Minikreisverkehren - wie er auch hier in Rede steht - wird im vorerwähnten Merkblatt für die Anlage von Kreisverkehren (S. 24) die Führung des Radverkehrs auf der Kreisfahrbahn sogar als Regelfall dargestellt. Inwiefern für den vorliegenden, weit weniger belasteten Kreisverkehr gleichwohl eine Führung auf einem baulich angelegten Radweg angezeigt wäre, ist nicht zu erkennen. Solches folgt auch nicht aus dem Umstand, dass der Schwerverkehr ggf. die Mittelinsel überfahren muss (vgl. § 9a Abs. 2 Satz 2 StVO), zumal solches nur zulässig wäre, wenn eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist (vgl. § 9a Abs. 2 Satz 3 StVO). Soweit die Beklagte in ihrem Vorlagebericht noch darauf verwiesen hat, dass Radfahrer aus Richtung Huttenkreuz- bzw. Durlacher Straße zunächst einen kleinen Anstieg überwinden müssten, was zu ausholenden Lenkbewegungen führen könne, ließe dies ggf. noch immer nicht erkennen, inwiefern auch im anschließenden Kreisverkehr eine besondere Gefahrenlage entstehen sollte, zumal in diesem - wie ausgeführt - ein Überholen durch Kraftfahrer gerade nicht mehr zu befürchten ist.

Jedenfalls ist auch nicht ansatzweise zu erkennen, dass eine etwa gleichwohl bestehende Gefahrenlage das allgemeine Risiko einer Rechtsgutsbeeinträchtigung erheblich überstiege und deshalb die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht zwingend geboten wäre. Dies kann umso weniger angenommen werden, als es den vom Verwaltungsgericht besonders erwähnten unerfahrenen bzw. unbeholfenen Radfahrern - insbesondere Schülern - unbenommen bleibt, weiterhin den von der Beklagten angelegten (rechten) Radweg zu benutzen (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 3 StVO). Kinder bis zum vollendeten 8. Lebensjahr hätten ohnehin die Gehwege zu benutzen (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 1 StVO).

Die Argumentation der Beklagten, aber auch des Verwaltungsgerichts, läuft letztlich auf eine Wiederherstellung der vor Inkrafttreten der Fahrradnovelle 1997 maßgeblichen Rechtslage, insbesondere eine Nichtanwendung des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO hinaus und verkehrte das Regel-Ausnahmeverhältnis des § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO, an dem sich auch durch die neuerliche Fahrradnovelle 2009 nichts geändert hat, ins Gegenteil (vgl. Schleswig-Holstein. VG, Urt. v. 23.09.2003 – 3 A 275/02 -, NZV 2005, 221).

Ob, wie der Kläger darüber hinaus anführt, der Radweg auch nicht den Anforderungen der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (etwa nach Ziff. II. 2. a u. c VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO sowie Ziff. I. zu Zeichen 241 a. F. „oder mit durchgehender weißer Linie abgetrennt“ Markierung etc.; vgl. demgegenüber die Neufassung der VwV „Zuordnung zweifelsfrei“) entspräche, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen. Ebenso wenig bedarf der Entscheidung, ob die verkehrsbehördliche Entscheidung auch deshalb rechtswidrig wäre, weil sie offenbar maßgeblich auf dem politischen Wunsch der Oberbürgermeisterin der Beklagten und des (für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nicht zuständigen) Gemeinderats, insbesondere auf dem von letzterem beschlossenen „Entwicklungskonzept“ beruhte und damit zumindest ermessensfehlerhaft wäre (vgl. hierzu OVG Saarland, Urt. v. 21.05.2002 - 9 W 9/02 -, VerkMitt 2003 Nr. 47). Auch der Frage, ob die Anordnung der Radwegebenutzungspflicht - insbesondere vor dem Hintergrund der vorliegenden Empfehlungen und Forschungsberichte - vorliegend überhaupt eine geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme darstell-

te, um einer etwa bestehenden konkreten Gefahrenlage zu begegnen, oder aber eine solche aus den vom Kläger angeführten Gründen eher noch erhöhte, ist nicht mehr nachzugehen.

Erweist sich damit die beanstandete straßenverkehrsrechtliche Anordnung mangels ersichtlichen Nichtvorliegens der hierfür erforderlichen tatbestandlichen Voraussetzungen (bereits seit ihrer Bekanntgabe) als offensichtlich rechtswidrig, rechtfertigt dies auch die Annahme, dass ihre weitere Aufrechterhaltung schlechthin unerträglich wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 - BVerwG 6 C 32.06 - a.a.O.), sodass die Anordnung schon deswegen zurückzunehmen ist.

Im Übrigen sind auch nach Durchführung der mündlichen Verhandlung auch nicht ansatzweise Gründe zu erkennen, die ungeachtet ihrer Rechtswidrigkeit für eine Aufrechterhaltung der Radwegebenutzungspflicht sprechen könnten. Inwiefern etwa die Rechtssicherheit im Straßenverkehr solches erfordern könnte, ist ebenso wenig ersichtlich. Abgesehen davon, dass eine Entfernung der beanstandeten Beschilderung lediglich zu einer marginalen Änderung führen wird – der Radweg bleibt als solcher bestehen und darf weiterhin benutzt werden –, wäre ein etwa schutzwürdiges „Vertrauen“ von Verkehrsteilnehmern auf den Fortbestand der bisherigen Regelung ohnehin durch den allgemeinen Grundsatz eingeschränkt, dass angesichts der verschiedensten Nutzungsanforderungen an den öffentlichen Straßenraum (einschließlich immer wieder kurzfristig eintretender besonderer Verkehrssituationen) kein Verkehrsteilnehmer davon ausgehen darf, dass Verkehrsregelungen auf Dauer unverändert bleiben (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.1996 - 11 C 15.95 -, BVerwGE 102, 316). Die Beklagte kann sich schließlich als an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebundener Träger öffentlicher Verwaltung ohnehin nicht auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustands berufen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.04.2006 – 3 C 23.05 -, BVerwGE 126, 7).

Nach alledem war das angefochtene Urteil teilweise zu ändern und der Verpflichtungsklage stattzugeben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Senat sieht gemäß § 167 Abs. 2 VwGO davon ab, sie für vorläufig vollstreckbar zu erklären.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben

gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der danach zur Vertretung berechtigt ist, kann sich auch selbst vertreten.

Bölle

Pfaundler

Dr. Albrecht

Beschluss vom 19. November 2009

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren gemäß den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG auf **5.000,00 EUR** festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Bölle

Pfaundler

Dr. Albrecht

Ausgefertigt
Mannheim, den 08.12.2009
Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg

