

Fundstelle	openJur 2023, 8274	Rkr: ☐ AmtlSlg: ☐
------------	--------------------	-------------------

Tenor

- 1. Die aufschiebende Wirkung der unter dem Aktenzeichen 18 K 2484/23 erhobenen Klage gegen die Ausweisung einer Fußgängerzone (VZ 242) und die damit verbundene weitestgehende Sperrung der Straße "Deutzer Freiheit" zwischen Siegburger Straße und Gotenring für den Kraftfahrzeugverkehr durch die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Antragsgegnerin vom 2. Mai 2022 (1055/22; 1056/22; 1057/22; 1058/22; 1059/22; 1060/22; 1061/22), vom 2. Juni 2022 (1073/22 in den Fassungen vom 10. August und 16. Dezember 2022), vom 15. Juni 2022 (Ergänzung zu 1073/22), vom 15. November 2022 (1154/22), vom 16. März 2023 (1031/23) und vom 5. Mai 2023 (1067/23), wird angeordnet. Der Antragsgegnerin wird aufgegeben, die auf der Straße "Deutzer Freiheit" zwischen Siegburger Straße und Gotenring aufgestellten Verkehrszeichen, die die genannten verkehrsrechtlichen Anordnungen der Antragsgegnerin umsetzen und zur Sperrung des Kraftfahrzeugverkehrs führen, zu entfernen. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- ² 2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 22.500 Euro festgesetzt.

Gründe

- 3 Der sinngemäß gestellte Antrag,
- die aufschiebende Wirkung der unter dem Aktenzeichen 18 K 2484/23 erhobenen Klage gegen die Ausweisung einer Fußgängerzone (VZ 242) und die damit verbundene weitestgehende Sperrung der Straße "Deutzer Freiheit" zwischen Siegburger Straße und Gotenring für den Kraftfahrzeugverkehr durch die verkehrsrechtlichen Anordnungen der Antragsgegnerin vom 2. Mai 2022 (1055/22; 1056/22; 1057/22; 1058/22; 1059/22; 1060/22; 1061/22), vom 2. Juni 2022 (1073/22 in den Fassungen vom 10. August und 16. Dezember 2022), vom 15. Juni 2022 (Ergänzung zu 1073/22), vom 15. November 2022 (1154/22), vom 16. März 2023 (1031/23) und vom 5. Mai 2023 (1067/23) anzuordnen und die genannten Verkehrszeichen zu entfernen,
- 5 hat Erfolg.
- ⁶ Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gemäß §80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO ist statthaft und auch im Übrigen zulässig.
- ⁷ Der Antragsteller, der nach eigenen und unwidersprochen gebliebenen Angaben Inhaber einer Fahrerlaubnis der Klasse B ist, ist in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt.
- ⁸ Betreffend Verkehrszeichen ist anerkannt, dass es zur Annahme der Antragsbefugnis ausreicht, dass ein Verkehrsteilnehmer Adressat eines belastenden Verwaltungsakts in Form eines verkehrsbehördlich angeordneten Geoder Verbots geworden ist. Insoweit folgt die Antragsbefugnis aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil zumindest eine Verletzung der hiervon geschützten allgemeinen Freiheitsgewährleistung in Betracht kommt.
- ⁹ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 -8 B 188/21 juris Rn. 4.
- ¹⁰ So kann ein Verkehrsteilnehmer als Rechtsverletzung etwa geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung nach § 45 Abs. 1 StVO seien nicht gegeben.
- Std. Rspr. BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 3 C 15.03 juris Rn. 13 ff. m.N.; OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 8 B 188/21 juris Rn. 6.
- Der Antragsteller hat auch ein Rechtsschutzinteresse. Zum einen ist die Anfechtungsklage nicht offensichtlich unzulässig, da der Antragsteller binnen Jahresfrist Klage gegen die streitgegenständlichen Verkehrszeichen erhoben hat.
- Zum anderen hat die Bezirksvertretung Innenstadt mit Beschluss vom 28. Februar 2023 den ursprünglich auf zwölf Monate zeitlich begrenzten Verkehrsversuch verlängert, und zwar "bis zu einem finalen Beschluss der Bezirksvertretung Innenstadt über die endgültige Gestaltung der Deutzer Freiheit". Die Antragsgegnerin scheint auch von einem zeitlichen Fortgang des Verkehrsversuchs auszugehen, da sie trotz zwischenzeitlichem Ablauf der zwölf Monate den Verkehrsversuch nicht beendet und die streitgegenständlichen Anordnungen nicht aufgehoben hat. Stattdessen wird in der Antragserwiderung auf eine erneute Befassung der Bezirksvertretung Innenstadt im November 2023 verwiesen, ohne dass bis dahin eine Änderung der Sachlage in Aussicht gestellt worden ist.
- ¹⁴ Der Antrag ist auch begründet.

- Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO kann das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung einer Klage ganz oder teilweise anordnen, wenn deren aufschiebende Wirkung wie hier entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO ausgeschlossen ist. Der von dem Gesetzgeber in diesen Fällen angenommene Vorrang des öffentlichen Vollzugsinteresses besteht dann nicht, wenn sich der angegriffene Verwaltungsakt im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig erweist.
- Die auf der Straße "Deutzer Freiheit" zwischen Siegburger Straße und Gotenring eingerichtete Fußgängerzone (VZ 242), die zur weitestgehenden Sperrung des Kraftfahrzeugverkehrs führt, stellt sich bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig dar.
- Als Rechtsgrundlage für die streitgegenständlichen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen kommt allein §45 StVO in Betracht. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Der Erlass einer verkehrsregelnden Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO setzt danach eine konkrete Gefahr für das geschützte Gut hier für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs voraus.
- ¹⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 7 C 46.78 juris Rn. 18.
- Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfasst dabei unter anderem die Einhaltung der Normen der Straßenverkehrs-Ordnung, die ihrerseits die Zielsetzung hat, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu schützen. Das Schutzgut der Sicherheit des Verkehrs bezieht sich auf die Vermeidung von Schäden für Personen und Sachen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr. Das Schutzgut der Ordnung des Verkehrs bezieht sich auf einen Zustand, in dem die Leichtigkeit und Flüssigkeit des fließenden wie ruhenden Verkehrs gewährleistet ist.
- ²⁰ Vgl. VG Köln, Urteil vom 11. Februar 2022 18 K 7110/20 n.v. Seite 7 des Urteilsabdrucks.
- ²¹ Zusätzlich müssen die Anforderungen des hier einschlägigen und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO verdrängenden § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegen.
- ²² Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 16. November 2020 -14 K 6316/19 juris Rn. 55 unter Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 23. April 2013 3 B 59.12 juris Rn. 7.
- Danach dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Besondere örtliche Verhältnisse, die zu der genannten Gefahrenlage führen, können z.B. die Streckenführung, der Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingte Einflüsse (z.B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), die dort anzutreffende Verkehrsbelastung und die daraus resultierenden Unfallzahlen sein.
- ²⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. April 2013 3 B 59.12 juris Rn. 9, und Urteil vom 23. September 2010 -3 C 37/09 juris Rn. 26; VG Düsseldorf, Urteil vom 16. November 2020 14 K 6316/19 juris Rn. 59.
- ²⁵ Eine derartige qualifizierte Gefahrenlage hat die Antragsgegnerin nicht ansatzweise dargelegt.
- Die verschiedenen verkehrsrechtlichen Anordnungen beschränken sich auf Beschilderungs- und Markierungspläne ohne textlichen (Begründungs-) Teil. Soweit in drei Fällen textliche Ausführungen vorliegen, betrifft dies zwei verkehrsrechtliche Anordnungen, mit denen mobile Absperrschranken aufgestellt werden sollen, und eine Anordnung, mit der u.a. ein Verkehrszeichen 209-30 in einer kreuzenden Straße angebracht werden soll. Die jeweiligen Begründungsteile beschränken sich inhaltlich jedoch darauf, dass die Maßnahmen erforderlich seien, da die vorhandene Beschilderung häufig missachtet werde.
- Soweit die verkehrsrechtlichen Anordnungen den politischen Mehrheitswillen in der Bezirksvertretung Innenstadt der Antragsgegnerin umsetzen sollen, ergibt sich aus den vorliegenden Sitzungsprotokollen und Beschlussvorlagen ebenfalls keine dokumentierte Gefahrenlage i.S.d. § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO i.V.m. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. Die Beschlussvorlage 3444/2021 für die Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt vom 2. Dezember 2021 verweist hinsichtlich des Zwecks des zu beschließenden Verkehrsversuchs primär auf einen Bürgerantrag der Bürgerinitiative "Deutzer (Auto)Freiheit". In diesem Bürgerantrag vom 25. September 2019 werden jedoch keine Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung angeführt. Stattdessen wurde dargelegt, dass mit dem Verkehrsversuch getestet werden solle, wie sich die autofreie "Deutzer Freiheit" auf die Lebensqualität der Anwohner in Deutz, auf die zukunftsfähige Entwicklung des Veedels und auf die Belebung der Geschäfte und Gastronomie auswirkt. Soweit die Beschlussvorlage durch den Verkehrsversuch noch einen Beitrag zum Klimaschutz (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) erwartet, ergibt sich aus dieser Pauschalität nichts anderes.

- Der in der Sitzung am 2. Dezember 2021 schließlich beschlossene Änderungsantrag (AN/2625/2021) enthält ebenfalls keine schriftliche Begründung. Diese sollte mündlich im Rahmen der Sitzung erfolgen. Die dortigen Redebeiträge beschäftigten sich jedoch mit der Darstellung der historischen Entwicklung, Fragen der Bürgerbeteiligung, Klärung von Einzelfragen sowie einer Diskussion zweier vorgeschlagener Alternativplanungen. Verkehrsrechtliche Gründe für den Verkehrsversuch i.S.d. § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO wurden nicht angeführt. Auch in der Niederschrift des Protokolls der Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt vom 28. Februar 2023 finden sich unabhängig davon, dass zu diesem Zeitpunkt der Verkehrsversuch bereits seit acht Monaten lief keine weiterführenden Anhaltspunkte.
- ²⁹ Schließlich ist auch das dokumentierte Unfallgeschehen nicht geeignet, eine entsprechende Maßnahme zu rechtfertigen. Auf der streitgegenständlichen Strecke wurden bei der letzten Verkehrszählung binnen 24 Stunden 2.000 Kraftfahrzeuge, 2.000 bis 3.700 Radfahrer und 7.000 Fußgänger gezählt. Der Unfallauswertung für die Jahre 2017 bis 2022 ist weiter zu entnehmen, dass sich in diesen sechs Jahren insgesamt 25 Unfälle ereignet haben, wobei in sieben Fällen Fußgänger, in fünf Fällen Radfahrer und in 13 Fällen Kraftfahrzeugführer Verursacher gewesen sind.
- Die Anordnungen können auch nicht auf § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 StVO gestützt werden. Danach treffen die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen.
- Dabei kann dahinstehen, ob der Beschluss der Bezirksvertretung vom 2. Dezember 2021 den Anforderungen an eine vorherige städteplanerische Grundentscheidung, eine Fußgängerzone einzurichten, genügt,
- ³² vgl. zu dem zweistufigen Verfahren: BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 1994 -11 C 25.93 juris Rn. 16, und vom 20. April 1994 11 C 17.93 juris Rn. 19; VGH Mannheim, Urteil vom 29. Januar 2009 -5 S 149/08 juris Rn. 41; VG Düsseldorf, Urteil vom 16. November 2020 14 K 6316/19 juris Rn. 38; VG Potsdam, Urteil vom 30. Juni 2011 -10 K 2271/06 juris Rn. 16,
- ³³ sodass die Straßenverkehrsbehörde durch die verkehrsrechtlichen Anordnungen die Ausweisung einer Fußgängerzone mittels der entsprechenden Beschilderung und deren konkrete Ausgestaltung lediglich "gekennzeichnet" hat.
- ³⁴ Denn auch im Rahmen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 StVO ist § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO einschlägig.
- ³⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. April 2013 3 B 59.12 juris Rn. 7; VG Düsseldorf, Urteil vom 16. November 2020 -14 K 6316/19 juris Rn. 55.
- Dass die Antragsgegnerin eine derartige Gefahrenlage nicht ansatzweise dargelegt hat, wurde bereits zuvor ausführlich erörtert.
- Die verkehrsrechtlichen Anordnungen können auch nicht auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO gestützt werden, den die Antragsgegnerin erstmals in der Antragserwiderung anführt. Danach haben die Straßenverkehrsbehörden das gleiche Recht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Ermächtigung zur Gefahrenerforschung. Die Vorschrift setzt vielmehr wie die straßenverkehrsrechtliche Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO voraus, dass eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs bereits besteht. Es genügt nicht, dass die Straßenverkehrsbehörde eine derartige Gefahr nur vermutet und durch den angeordneten Verkehrsversuch Aufschluss darüber erlangen will, ob sie tatsächlich gegeben ist. Ebenso wenig kann § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO als Ermächtigungsgrundlage dienen, wenn lediglich einer abstrakten Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs, wie sie beispielsweise mit hohen Geschwindigkeiten auf Autobahnen generell verbunden ist, begegnet werden soll.
- 38 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19. Dezember 1995 25 B 2750/95 juris Rn. 7 m.w.N.
- § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO konkretisiert den Anwendungsbereich der Generalklausel des §45 Abs. 1 Satz 1 StVO vielmehr in Bezug auf deren weitere tatbestandliche Voraussetzungen, dass ein Einschreiten zur Abwehr der festgestellten konkreten Gefahr geeignet und erforderlich ist.
- 40 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19. Dezember 1995 25 B 2750/95 juris Rn. 9 ff.
- Soweit nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 7 StVO § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht Anwendung findet, bleibt es jedoch bei der Anwendbarkeit des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO. Danach sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen ferner nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Das Aufstellen von Verkehrszeichen hat damit Ausnahmecharakter. Die Straßenverkehrsbehörde hat eine besondere Darlegungslast, wenn sie sich für die Anbringung eines Verkehrszeichens entscheidet und ist vor Erlass einer verkehrsrechtlichen Anordnung zur Prüfung der objektiven Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verpflichtet.
- ⁴² Vgl. VG Würzburg, Urteil vom -W 6 K 21.318 juris Rn. 23; VG München, Urteil vom 8. Juli 2014 M 23 K 13.3214 juris Rn. 30.

- ⁴³ Insoweit obliegt es ihr, die für das Vorliegen eines besonderen Gefährdungspotenzials sprechenden Gründe darzulegen und gegebenenfalls anhand von Tatsachenmaterial zu dokumentieren.
- ⁴⁴ Vgl. VG Saarlouis, Urteil vom 25. April 2013 -10 K 422/12 juris Rn. 35.
- ⁴⁵ Gemessen daran hat die Antragsgegnerin keine Unfallsituation dargelegt, die es gerechtfertigt erscheinen lässt, den Kraftfahrzeugverkehr in der Straße "Deutzer Freiheit" weitestgehend zu untersagen und eine Fußgängerzone einzurichten. Von einem Unfallschwerpunkt oder einer speziellen Einzelfallsituation kann in diesem Zusammenhang nicht ansatzweise ausgegangen werden. Eine solche Wertung ergibt sich insbesondere nicht aus den Zahlen der Unfallstatistik, wonach im Schnitt 4-5 Unfälle pro Jahr registriert worden sind. Ein Unfallgeschehen, das spezifisch erforscht oder untersucht werden müsste, ergibt sich hieraus nicht, zumal die "Deutzer Freiheit" sich in der großstädtischen Innenstadtlage der Antragsgegnerin befindet.
- Unabhängig davon, dass die die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung nicht vorliegen, mangelt es den verkehrsrechtlichen Anordnungen an jeglichen Ermessenserwägungen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO, wonach die Antragsgegnerin hätte darlegen müssen, warum die getroffene Entscheidung, eine Fußgängerzone einzurichten, verhältnismäßig ist. Soweit sich erstmalig in der Antragserwiderung hierzu Ausführungen finden, ist dies unabhängig von deren inhaltlicher Belastbarkeit bereits nach § 114 Satz 2 VwGO unbeachtlich.
- ⁴⁷ Ob darüber hinaus die Einrichtung einer Fußgängerzone, die mit einer weitestgehenden Sperrung der "Deutzer Freiheit" für den Kraftfahrzeugverkehr verbunden ist, auch wegen des sog. Vorbehalts des Straßenrechts rechtswidrig ist, da in die straßenrechtliche Widmungsentscheidung in unzulässiger Weise eingegriffen worden ist,
- ⁴⁸ vgl. zu "Fußgängerzonen": BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 -7 C 19.78 juris Rn. 19; aber auch: VG Berlin, Beschluss vom 24. Oktober 2022 VG 11 L 398/22 juris Rn. 27,
- 49 muss nicht geklärt werden.
- Nach § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO kann das Gericht, wenn der Verwaltungsakt im Zeitpunkt der Entscheidung schon vollzogen ist, die Aufhebung der Vollziehung anordnen. Dabei kann hier offen bleiben, ob die Anordnung der Vollziehungsaufhebung im Ermessen des Gerichts steht und eine Abwägung des öffentlichen Interesses am Fortbestand des Vollzugs gegen das Interesse des Antragstellers an seiner Aufhebung voraussetzt oder ob die Anordnung der Aufhebung der Vollziehung eine gebundene Entscheidung des Gerichts ist.
- ⁵¹ Vgl zum Streitstand: OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 -8 B 188/21 juris Rn. 43 ff.
- Denn eine Abwägung würde zu Gunsten des Antragstellers ausfallen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand verletzen die angefochtenen Verkehrszeichen den Antragsteller in seinen rechtlich geschützten Interessen. Die Antragsgegnerin hat weder im Verwaltungsverfahren noch im gerichtlichen Verfahren ansatzweise dargelegt, auf welcher Tatsachengrundlage eine straßenverkehrsrechtliche Gefahrenabwehrmaßnahme in Form einer Einrichtung einer Fußgängerzone erforderlich ist, sodass ein rechtlich relevantes Interesse am Fortbestand der Bestandsregelungen nicht ersichtlich ist.
- ⁵³ Die Kostenentscheidung beruht auf §154 Abs. 1 VwGO.
- Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 46.15 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Kammer hat für jede der streitgegenständlichen verkehrsregelnden Anordnungen den Auffangwert von 5.000,- € zugrunde gelegt. Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes war die Hälfte dieses Betrags (Ziffer 1.5 Satz 1 Halbsatz 1 des Streitwertkatalogs) anzusetzen.
- 55 Rechtsmittelbelehrung
- ⁵⁶ Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.
- ⁵⁷ Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, eingeht.
- Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen.
- Gegen Ziffer 2 dieses Beschlusses kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde eingelegt werden. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.	nur