

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 11 B 08.186  
**Sachgebietsschlüssel:** 550

**Rechtsquellen:**

§ 2 Abs. 4 Satz 2, § 39 Abs. 1, § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Sätze 1 und 2 StVO

**Hauptpunkte:**

Gegenstandsloswerden einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung durch Erlass eines Zweitbescheids;  
Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht;  
Maßstäbe für die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen Anordnung

**Leitsätze:**

---

---

**Urteil des 11. Senats vom 11. August 2009**  
(VG Regensburg, Entscheidung vom 28. November 2005, Az.: RO 5 K 03.2192)



11 B 08.186  
RO 5 K 03.2192

*Großes Staats-  
wappen*

## **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Kläger -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\* \*\* \*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Stadt Regensburg,**

vertreten durch den Oberbürgermeister,

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Beklagte -

beteiligt:

**Landesanwaltschaft Bayern** als Vertreter des öffentlichen Interesses,

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

wegen

Radwegebenutzungspflicht (Zeichen 240)

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts  
Regensburg vom 28. November 2005,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 11. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Grau,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Beck,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Ertl

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. August 2009

am **11. August 2009**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Es werden aufgehoben
  1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 28. November 2005;
  2. die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 13. Dezember 2002 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung der Oberpfalz vom 24. September 2003;
  3. der Bescheid der Beklagten vom 11. Juni 2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung der Oberpfalz vom 24. September 2003.
- II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor Vollstreckungsbeginn Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger wendet sich im vorliegenden Rechtsstreit dagegen, dass die Beklagte für den gemeinsamen Fuß- und Radweg, der im Gebiet der Beklagten parallel zur

Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße verläuft, eine Benutzungspflicht für Radfahrer angeordnet hat.

- 2 1. Dieser Straßenzug führt in annähernder West-Ost-Richtung durch die Ortsteile Graß, Leoprechting und Oberisling der Beklagten. Der südlich davon angelegte Fuß- und Radweg beginnt - in West-Ost-Richtung gesehen - am Ende des östlichen Ortsrandes von Graß; er führt von da an durch im Wesentlichen unbebautes Gelände. Dieser Abschnitt des Fuß- und Radwegs endet kurz nach dem westlichen Beginn der geschlossenen Ortslage von Leoprechting. Am östlichen Rand dieser Ortschaft beginnt er erneut und führt von da an auf der südlichen Seite des vorgenannten Straßenzuges wiederum durch überwiegend unbebautes Gelände. Dieser östliche Teil des Fuß- und Radweges endet innerhalb der geschlossenen Ortslage von Oberisling.
- 3 Die Ortsdurchfahrten von Graß, Leoprechting und Oberisling sind als Tempo-30-Zonen ausgewiesen. Außerhalb dieser Ortschaften ist die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h begrenzt.
- 4 2. Der Ausschuss für Stadtplanung und Umweltfragen des Stadtrats der Beklagten beschloss am 15. Juli 1986 den Bau des zwischen Leoprechting und Oberisling liegenden Abschnitts des Fuß- und Radweges als "kombinierte Rad- und Gehwegverbindung". Am 8. September 1987 verfügte die Beklagte, der gemeinsame Fuß- und Radweg zwischen Leoprechting und Oberisling sei für beide Richtungen mit dem Zeichen 244 nach der Straßenverkehrs-Ordnung zu beschildern. Wegen der am 21. Februar 1989 und am 22. Februar 2001 für diesen Abschnitt des verfahrensgenständlichen Weges außerdem erlassenen Anordnungen wird auf Blatt 112 bis 114 der Akte des Berufungsverfahrens verwiesen.
- 5 Die Errichtung des zwischen Graß und Leoprechting verlaufenden Teils des Fuß- und Radweges geht auf einen am 12. Juni 1996 eingebrachten Antrag einer Fraktion des Stadtrates der Beklagten zurück. Zur Begründung dieses Antrags wurde u. a. ausgeführt, da die Bewohner Leoprechtings in Graß von einer Omnibuslinie in eine andere umsteigen müssten und die Anschlussverbindung nach Leoprechting sehr lückenhaft sei, seien die Bewohner Leoprechtings oft gezwungen, dieses Teilstück zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückzulegen. Das bedeute vor allem bei Dunkelheit eine Gefährdung durch den Autoverkehr. Wegen des in Oberisling bestehenden Kin-

dergartens würden auch die Bewohner von Graß die genannte Strecke entsprechend frequentieren.

- 6 Am 13. Dezember 2002 ordnete die Beklagte an, der neu erstellte Fuß- und Radweg zwischen den Ortsteilen Graß und Leoprechting sei jeweils von Osten und Westen her mit den Zeichen 240 nach der Straßenverkehrs-Ordnung sowie den Zusatzzeichen 1022-11 und 1000-31 zu beschildern. Diese Anordnung wurde nach Aktenlage am 18. Dezember 2002 umgesetzt.
- 7 3. Mit Schreiben vom 8. Januar 2003, bei der Beklagten eingegangen am folgenden Tag, legte der Kläger zum einen Widerspruch gegen die Anordnung der Radwegebenutzungspflicht zwischen den Stadtteilen Graß und Leoprechting (und Gegenrichtung) ein. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, es liege keiner der Fälle vor, in denen die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht vorsehe. Die verpflichtende Benutzung des Radwegs erhöhe nicht die Verkehrssicherheit, sondern schaffe neue Gefahrenmomente und Konflikte mit anderen Verkehrsteilnehmern. Zudem weise die Straße keine nennenswerte Verkehrsbelastung auf. Geboten erscheine eine Beschilderung mit dem Zeichen 239 und ggf. dem Zusatzzeichen 1022-10. Zum anderen beantragte der Kläger in diesem Schreiben die Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht zwischen den Stadtteilen Leoprechting und Oberisling (einschließlich der Gegenrichtung).
- 8 Mit Schreiben vom 11. Juni 2003 teilte die Beklagte dem Kläger mit, sie könne dem Widerspruch nicht abhelfen. Die 1987 zwischen Leoprechting und Oberisling bzw. 2002 zwischen Graß und Leoprechting gebauten kombinierten Fuß- und Radwege seien errichtet worden, da die Führung des Fußgänger- und Radverkehrs im Mischverkehr mit dem Kraftfahrzeug-, insbesondere dem Schwerlast- und Omnibusverkehr, auf der Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße angesichts einer Fahrbahnbreite von ca. 5,5 m außerhalb der geschlossenen Ortschaften aus Sicherheitserwägungen nicht länger als vertretbar angesehen worden sei. Verträgliche Bedingungen für die Abwicklung des Radverkehrs auf der Fahrbahn hätten sich nicht schaffen lassen. Die Radwegebenutzungspflicht habe angeordnet werden können, da hierdurch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt werde.

- 9 Mit Schreiben vom 1. Juli 2003 machte der Kläger gegenüber der Regierung der Oberpfalz, an die der Widerspruch in der Folgezeit abgegeben wurde, u. a. geltend, es liege keine außergewöhnliche Gefahrenlage vor. Es stehe eine Verbindungsstraße zwischen peripheren Stadtteilen mit äußerst niedriger Verkehrsbelastung inmitten. Da in Gestalt der Franz-Josef-Strauß-Allee eine parallel geführte, leistungsfähige Umgehungsmöglichkeit für den Kraftfahrzeugverkehr bestehe, finde auf dem verfahrensgegenständlichen Straßenzug kein Schwerlastverkehr statt. Auch von einem Sicherheitsgewinn könne nicht gesprochen werden. Aus Untersuchungen (vgl. u. a. Bl. 11 bis 14 der Akte der Regierung) ergebe sich vielmehr, dass die Benutzung von Radwegen - insbesondere im Kreuzungs- und Einmündungsbereich - nachweislich mit einem zum Teil erheblich erhöhten Unfallrisiko gegenüber der Benutzung der Fahrbahn einhergehe. Analysen von Unfällen mit Radfahrereteiligung würden belegen, dass sich nur ein sehr geringer Teil der Unfälle im Längsverkehr zutrage, da sich Radfahrer auf der Fahrbahn im Blickfeld und somit im Bereich der unmittelbaren Wahrnehmung anderer Verkehrsteilnehmer befänden. Problematisch seien demgegenüber Kreuzungs- und Einmündungsbereiche, wobei die Situation durch abgesetzte Radwege nochmals deutlich verschärft werde, weil Radfahrer dabei der unmittelbaren Wahrnehmung durch die Führer von auf der Fahrbahn befindlichen Fahrzeugen entzogen seien.
- 10 Durch Widerspruchsbescheid vom 24. September 2003 wies die Regierung der Oberpfalz den Widerspruch zurück. Dieser Rechtsbehelf sei zulässig. Der Kläger sei widerspruchsbefugt, da er als Bewohner von Graß gezwungen sei, für Radfahrten nach Leoprechting oder Oberisling den Radweg in Anspruch zu nehmen. Der Widerspruch sei jedoch unbegründet, da die nach § 45 StVO erforderliche Gefahrensituation vorliege. Zwar sei durch den Bau der Franz-Josef-Strauß-Allee der größte Teil des Verkehrs, der die Strecke eventuell als "Schleichweg" hätte in Anspruch nehmen können, verlagert worden. Nach wie vor werde die Straße jedoch von 3000 Kraftfahrzeugen pro Tag benutzt. Auch verkehre auf ihr regelmäßig eine städtische Omnibuslinie. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit der getrennten Führung von motorisiertem Verkehr und Radfahrern sei die geringe Breite der Liebhart- und der Rauberstraße. Eine Straßenbreite von 5,50 m entspreche dem niedrigsten Regelquerschnitt anbaufreier einbahniger Straßen nach den "Richtlinien für die Anlage von Straßen - Teil: Querschnitte" (Ausgabe 1996; RAS-Q). Schon bei einem Begegnungsverkehr von zwei Personenkraftwagen mit einer Breite von jeweils 1,75 m setze das Überholen eines Radfahrers eine verfügbare Straßenbreite von 6,10 m voraus. Das zeige,

dass bereits zwei Personenkraftwagen nicht gefahrlos aneinander vorbeifahren könnten, wenn ein Radfahrer die Straße benutzte. Der sich hinter dem Radfahrer befindende Autofahrer müsse abbremsen, bis das Fahrzeug auf der Gegenfahrbahn vorbeigefahren sei. In Anbetracht des nicht unerheblichen Kraftfahrzeugaufkommens auf dem fraglichen Straßenteilstück könnte es zu einer Vielzahl gefährlicher Situationen kommen. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Dezember 1979 (BVerwGE 59, 221) sei es nicht notwendig, dass während der Aufstellung des Verkehrszeichens jederzeit mit einem Schadenseintritt gerechnet werden müsse. Es genüge, dass sich irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Unfälle ereignen könnten.

- 11 Lügen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 StVO vor, entspreche es in der Regel pflichtgemäßer Ermessensausübung, verkehrssichernde Maßnahmen zu ergreifen. Die wegen der besonderen örtlichen Situation (geringe Straßenbreite, nicht unerhebliches Verkehrsaufkommen) bestehende Gefahrenlage mache vorliegend eine Beschränkung des fließenden Verkehrs notwendig (§ 45 Abs. 9 StVO). Die Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung habe die Beklagte beachtet. Die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht sei das einzige Mittel, um die Verkehrssicherheit im fraglichen Bereich zu verbessern.
- 12 4. Mit der am 25. Oktober 2003 zum Verwaltungsgericht Regensburg erhobenen Klage beantragte der Kläger bei Schluss der mündlichen Verhandlung im ersten Rechtszug, die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 13. Dezember 2002 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 24. September 2003 und den Bescheid der Beklagten vom 11. Juni 2003 - ebenfalls in der Gestalt dieses Widerspruchsbescheids - aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, über seinen Antrag auf Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht zwischen den Stadtteilen Leoprechting und Oberisling (samt Gegenrichtung) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- 13 Zur Begründung machte er zusätzlich zu seinem Vorbringen im Verwaltungs- und im Widerspruchsverfahren u. a. geltend, die im Widerspruchsbescheid dargestellten Überhol szenarien würden nicht zwingend eine Gefahrenlage begründen, der mit dem Ausschluss einer bestimmten Verkehrsart von der Fahrbahnbenutzung begegnet werden müsse. Der Umgang mit langsameren Verkehrsteilnehmern müsse von jedem Verkehrsteilnehmer erwartet werden, zumal die fraglichen Streckenabschnitte

sehr kurz seien und sie von längeren Tempo-30-Zonen eingeschlossen bzw. unterbrochen würden. Gefahrenmomente seien zudem wegen der Übersichtlichkeit dieser Streckenabschnitte, der geltenden Geschwindigkeitsbeschränkung und der während der Nachtzeit bestehenden Beleuchtung, die sich auch auf die Fahrbahn erstrecke, nicht erkennbar. Bei einer Verkehrsbelastung von 3000 Kraftfahrzeugen je Tag liege die Begegnungswahrscheinlichkeit bei einem Überholvorgang in Spitzenverkehrszeiten bei nicht mehr als 10 %, ansonsten typischerweise bei 3 bis 5 %. Angesichts der auf den fraglichen Strecken herrschenden Radverkehrsdichte komme es pro Tag nur zu einzelnen Überholvorgängen, bei denen Gegenverkehr berücksichtigt werden müsse. Die Beklagte trage selbst nicht vor, dass es vor der Einführung der Radwegebenutzungspflicht auf der fraglichen Strecke Unfälle aufgrund der behaupteten Gefahrenlage - geschweige denn in gehäufte Form - gegeben habe.

- 14 Im Laufe des Verfahrens im ersten Rechtszug legte die Beklagte u. a. die Ergebnisse von am 16. Dezember 2003 von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr sowie in der Zeit vom 16. November 2005 ab 16.00 Uhr bis 17. November 2005, 16.00 Uhr, auf dem verfahrensgegenständlichen Straßenzug durchgeführten Verkehrszählungen vor. Auf diese Unterlagen wird Bezug genommen.
- 15 Durch Urteil vom 28. November 2005 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Der Kläger könne die Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht auf keiner der beiden Teilstrecken beanspruchen, da die Beklagte diese Pflicht zwischen Graß und Leoprechting ermessensfehlerfrei angeordnet und sie zwischen Leoprechting und Oberisling ermessensfehlerfrei aufrecht erhalten habe. Bei ihrer Ermessensausübung habe sich die Beklagte an der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO zu orientieren. Der gemeinsame Geh- und Radweg weise außerorts die danach erforderlichen Mindestbreiten auf. Soweit das innerhalb von Oberisling nicht der Fall sei, befinde sich auf der Seite, auf der der Radweg verlaufe, bis zu dessen Ende keine Bebauung, so dass die geringere Breite - auch angesichts der Kürze der betroffenen Strecke - ausnahmsweise hingenommen werden könne. Den vom Kläger gegen die Radwegebenutzungspflicht im Übrigen vorgebrachten Bedenken trat das Verwaltungsgericht unter Übernahme der Begründungen im Schreiben der Beklagten vom 11. Juni 2003 sowie in den Abschnitten II.3.1.2 und II.3.2 des Widerspruchsbescheids nicht bei.

- 16 Auf § 45 Abs. 9 StVO könne sich der Kläger nicht berufen. Diese Vorschrift richte sich ausweislich der zugehörigen Begründung nicht an die Verkehrsteilnehmer, sondern an die Behörden. Bei der Anwendung dieser Bestimmung sei zu berücksichtigen, dass zu den von ihr erfassten Rechtsgütern auch die in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO genannte Ordnung des Verkehrs gehöre. Erfordere die Ordnung des Verkehrs die Trennung des Rad- vom übrigen Fahrzeugverkehr, erscheine die Anordnung der Zeichen 237 oder 240 auch nach § 45 Abs. 9 StVO zulässig, häufig sogar geboten und gegenüber dem Wunsch einzelner Radfahrer, auf der Fahrbahn zügig voranzukommen, vorrangig. Der Zweck des § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO und der zugehörigen Verwaltungsvorschrift dürfe nicht unter Hinweis auf § 45 Abs. 9 StVO unterlaufen werden.
- 17 5. Mit seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung beantragt der Kläger bei Schluss der mündlichen Verhandlung im zweiten Rechtszug,
- 18 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 28. November 2005
- 19 I. die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 13. Dezember 2002 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung der Oberpfalz vom 24. September 2003 aufzuheben;
- 20 II. den Bescheid der Beklagten vom 11. Juni 2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung der Oberpfalz vom 24. September 2003 aufzuheben.
- 21 Zur Begründung macht er - gestützt vor allem auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 23. September 2003 (NZV 2005, 221) - geltend, das Verwaltungsgericht habe den Regelungsgehalt des § 45 Abs. 9 StVO verkannt. Diese Vorschrift diene nicht nur der Ausdünnung des Schilderwaldes, sondern stelle zusätzliche tatbestandliche Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen durch Verwaltungsakte (Verkehrszeichen) auf. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. April 2001 (NJW 2001, 3139) sei § 45 Abs. 9 StVO bei verkehrsbeschränkenden Maßnahmen zu beachten. Nur wenn eine Verkehrsbeschränkung aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse zwingend erforderlich und verhältnismäßig sei, stehe es im Ermessen der Straßenverkehrsbehörden, die aus ihrer Sicht zweckmäßige Maßnahme zu ergreifen. Radfahrer seien nach § 2 Abs. 1 StVO berechtigt und verpflichtet, die Fahrbahn zu benutzen. Stehe dem Radfahrer ein als Radweg erkennbarer Sonderweg zur Verfügung, habe er nach § 2 Abs. 4 Satz 3

StVO die Wahl zwischen der Fahrbahn und diesem Sonderweg. Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO müsse er Radwege nur benutzen, wenn das durch Verkehrszeichen besonders angeordnet sei. Da die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht einen Rechtseingriff darstelle, müsse dieser erforderlich, verhältnismäßig und besonders begründet sein.

22 Die Beklagte habe keine Gesichtspunkte vorgebracht, die - über den Bau eines Radweges hinaus - die Verpflichtung zu dessen Benutzung erforderlich machten. Das Gefahrenmoment auf der Strecke zwischen den Ortsteilen werde durch die Geschwindigkeitsbeschränkung auf 60 km/h wesentlich herabgesetzt. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit liege damit nur unwesentlich über der in geschlossenen Ortschaften geltenden. Dort aber werde die Benutzung der Fahrbahn durch Radfahrer nicht als generelle Gefahr angesehen. Der durch die Fahrradnovelle stark relativierte, angeblich unfallverhütende Entmischungsgrundsatz stelle keinen Gesichtspunkt dar, der im streitgegenständlichen Streckenabschnitt besonders zu berücksichtigen sei. Dieser Grundsatz lasse sich praktisch auf alle bestehenden Radwege anwenden. Würde ein solches allgemeines Argument zur Begründung der Benutzungspflicht ausreichen, würde das dem § 2 Abs. 4 StVO zugrunde liegende Regel-Ausnahme-Verhältnis in das Gegenteil verkehrt. Der Gesichtspunkt der Ordnung des Verkehrs rechtfertige nur Anordnungen gegenüber dem ruhenden Verkehr. Auch habe die Beklagte entgegen den gesetzlichen Anforderungen die Gefahren bei der Benutzung der Fahrbahn nicht den Gefahren bei der Benutzung des Radweges gegenübergestellt.

23 Die Beklagte beantragt,

24 die Berufung zurückzuweisen.

25 Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat keinen Antrag gestellt.

26 Der Verwaltungsgerichtshof hat den beiden Hauptbeteiligten mit Schreiben vom 3. August 2009 aufgegeben, in der mündlichen Verhandlung zu den in diesen Schreiben näher bezeichneten Punkten Stellung zu nehmen sowie Unterlagen und Lichtbilder vorzulegen. Wegen der vom Kläger und von der Beklagten daraufhin abgegebenen Erklärungen wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 10. August 2009 sowie auf die von diesen Beteiligten übergebenen Schriftstücke und

Lichtbilder (Bl. 87 bis 114 und Bl. 116 bis 130 der Akte des Berufungsverfahrens) verwiesen. Ebenfalls Bezug genommen wird auf die Ergebnisse einer von der Beklagten auf Ersuchen des Verwaltungsgerichtshofs vorgenommenen Zählung der Fahrrad- und Mofafahrer, die am 7. August 2009 zwischen 7.00 Uhr und 19.00 Uhr zwischen Leoprechting und Oberisling in beiden Richtungen unterwegs waren (vgl. Bl. 115 der Akte des Berufungsverfahrens).

- 27 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge und die vom Verwaltungsgericht beigezogenen Vorgänge der Beklagten und der Regierung der Oberpfalz verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 28 Die zulässige Berufung ist begründet. Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung vom 13. Dezember 2002 und der Bescheid der Beklagten vom 11. Juni 2003 sind in der Gestalt, den diese Verwaltungsakte durch den Widerspruchsbescheid der Regierung der Oberpfalz vom 24. September 2003 erhalten haben, rechtswidrig und verletzen den Kläger in subjektiven Rechten. Sie waren daher auf die zulässige Anfechtungsklage hin ebenso wie das die streitgegenständlichen Behördenentscheidungen bestätigende Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben.
- 29 1. Die Klage ist in dem Umfang, in dem sie bei Schluss der mündlichen Verhandlung im zweiten Rechtszug aufrecht erhalten wurde, auch insoweit zulässig, als mit ihr die Aufhebung des Bescheids vom 11. Juni 2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 24. September 2003 erstrebt wird. Denn die Beklagte hat am 11. Juni 2003 einen "Zweitbescheid" erlassen, der dem Kläger die Möglichkeit eröffnete, auch gegen die bereits 1987 angeordnete Radwegebenutzungspflicht für die zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufende Strecke mit Anfechtungsrechtsbehelfen vorzugehen (1.1). Die Aufhebung dieses Zweitbescheids durch das Gericht hat darüber hinaus zur Folge, dass der Kläger kein Rechtsschutzbedürfnis mehr dafür besitzt, dass die Beklagte - wie von ihm ursprünglich beantragt - verpflichtet wird, ihrerseits über eine Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht zwischen Leoprechting und Oberisling unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden (1.2).

- 30 1.1 Das durch die Anordnung vom 8. September 1987 verfügte Aufstellen des damaligen Zeichens 244 ("gemeinsamer Rad- und Fußweg"; vgl. die Bekanntmachung des Bundesministers für Verkehr vom 16.11.1976 VkB1 1976, 756/767) erfolgte nach Aktenlage am 18. September 1987. Wenn der Kläger die Beklagte auf Seite 2 seines Schreibens vom 8. Januar 2003 gebeten hat, die Radwegebenutzungspflicht insoweit zu überprüfen und aufzuheben, so ging er zu Recht davon aus, dass diese Anordnung ihm gegenüber bestandskräftig geworden ist. Das steht dann außer Frage, wenn die Frist zur Anfechtung straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen, durch die die Anbringung eines Verkehrszeichens mit ge- oder verbotendem Inhalt verfügt wurde, für und gegenüber jedermann mit der Aufstellung des Zeichens und der darin liegenden öffentlichen Bekanntgabe der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung beginnen sollte (so HessVGH vom 31.3.1999 NZV 1999, 397; VGH BW vom 2.3.2009 Az. 5 S 3047/08, Juris RdNrn. 4 ff.). Bestandskräftig wäre die Anordnung vom 8. September 1987 dem Kläger gegenüber aber auch dann geworden, wenn die Anfechtungsfrist in dem Zeitpunkt beginnt, in dem sich ein Verkehrsteilnehmer erstmalig der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht (BVerwG vom 13.12.1979, a.a.O., S. 226; HambOVG vom 4.11.2002 NZV 2003, 351/352; BayVGH vom 29.7.2009 Az. 11 BV 08.481, 11 BV 08.482 König in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 40. Aufl. 2009, RdNr. 247 zu § 41 StVO). Denn der Kläger hat nicht geltend gemacht, er sei mit den Verkehrszeichen, durch die in Bezug auf den zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufenden gemeinsamen Fuß- und Radweg die Benutzungspflicht für Radfahrer angeordnet wird, erstmals zu einem Zeitpunkt konfrontiert worden, der weniger als ein Jahr vor dem Eingang des Schreibens vom 8. Januar 2003 bei der Beklagten liegt.
- 31 Aus dem gleichen Grund bestandskräftig geworden ist gegenüber dem Kläger auch die am 26. Februar 2001 umgesetzte straßenverkehrsrechtliche Anordnung vom 22. Februar 2001, durch die das Anbringen des Zusatzzeichens 1000-31 verfügt wurde. Gleiches gilt für die Anordnungen vom 21. Februar 1989, sofern diese überhaupt umgesetzt und damit nach außen hin wirksam geworden sind. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof angemerkt, dass sie - entgegen dem Wortlaut der Anordnungen vom 21. Februar 1989 - den parallel zur Liebhart- und Rauberstraße verlaufenden Weg nicht ausschließlich der Benutzung durch Radfahrer vorbehalten wollte, wie das der Fall gewesen wäre, wenn das in diesen Anordnungen erwähnte Zeichen 237 angebracht worden wäre (es kennzeichnete nach der Bekanntmachung des Bundesministers für Verkehr vom

16.11.1976, a.a.O., auch seinerzeit bereits einen allein Radfahrern vorbehaltenen Sonderweg). Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass weiterhin das damalige Zeichen 244 (ggf. ergänzt um ein Zusatzzeichen, das den gemeinsamen Fuß- und Radweg auch zur Benutzung durch Mofas freigab) aufgestellt blieb.

32 Soweit die in Bezug auf den zwischen Oberisling und Leoprechting liegenden Teil des Weges ergangenen Anordnungen bestandskräftig geworden sind, war der Kläger darauf beschränkt, bei der Beklagten - wie geschehen - eine Überprüfung zu beantragen, ob diese Verwaltungsakte aufgehoben oder abgeändert werden. Die mit diesem Begehren konfrontierte Beklagte ist in eine inhaltliche Überprüfung der Frage eingetreten, ob die Radwegebenutzungspflicht auf der Grundlage des im Jahr 2003 geltenden Rechts und der damals bestehenden tatsächlichen Gegebenheiten aufrecht erhalten bleiben kann, ohne sich gegenüber dem Kläger auf eine Bestandskraft ergangener Anordnungen zu berufen. Das Amt für öffentliche Ordnung und Straßenverkehr der Beklagten, das die Zuschrift des Klägers vom 8. Januar 2003 federführend bearbeitete, hat vielmehr Stellungnahmen der Polizeiinspektion Regensburg 1 sowie der Ämter 61.2 und 65.1 der Beklagten eingeholt; die Polizeiinspektion Regensburg 1 hat ihrerseits die Polizeiinspektion Regensburg 3 beteiligt. Als Ergebnis dieser Überprüfung hat die Beklagte dem Kläger am 11. Juni 2003 schriftlich mitgeteilt, dass es bei der Radwegebenutzungspflicht auch hinsichtlich des zwischen Leoprechting und Oberisling liegenden Abschnitts verbleibe. Auch bei der Begründung dieser Entscheidung hat sich die Beklagte nicht auf den Gesichtspunkt der Unanfechtbarkeit ergangener Anordnungen berufen, sondern ihren Standpunkt mit materiellrechtlichen, von ihr zuvor noch nicht herangezogenen Erwägungen begründet.

33 Das Schreiben vom 11. Juni 2003 beinhaltet insbesondere nicht nur eine Nichtabhilfeentscheidung hinsichtlich des Widerspruchs gegen die Anordnung vom 13. Dezember 2002, sondern auch eine inhaltliche Ablehnung des Begehrens auf Aufhebung der bestandskräftig gewordenen Anordnung vom 8. September 1987 sowie späterer sich auf den älteren Teil des Fuß- und Radweges beziehender Verwaltungsakte. Der zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufende gemeinsame Fuß- und Radweg wird eingangs des dritten Absatzes auf Seite 1 und im letzten vollständigen Absatz auf Seite 2 des Schreibens vom 11. Juni 2003 ausdrücklich erwähnt; die Darlegungen über die Erstreckung des benutzungspflichtigen Fuß- und Radweges in die in Oberisling bestehende Tempo-30-Zone hinein, die Verneinung einer Gefährdungslage vor dem dortigen Kindergarten, im Umgriff der zwischen Oberisling

und Leoprechting liegenden Omnibushaltestelle sowie bei der Einmündung der Lieperking- in die Rauberstraße beziehen sich sogar ausschließlich auf diesen älteren Teil des gemeinsamen Fuß- und Radwegs.

- 34 Zugleich hat die Beklagte in diesem Schreiben erstmals das Ermessen, das ihr beim Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen zukommt, in einer nach außen hin hervortretenden Weise ausgeübt. Während die Anordnungen vom 8. September 1987, vom 21. Februar 1989 und vom 22. Februar 2001 keine Ermessenserwägungen erkennbar werden lassen, ist eingangs des vorletzten Absatzes des Schreibens vom 11. Juni 2003 ausdrücklich von pflichtgemäßer Ermessensausübung die Rede. Die in diesem Schriftstück enthaltenen Ausführungen darüber, dass die angeordnete Benutzungspflicht mit keiner unangemessenen Benachteiligung der Radfahrer einhergehe, lassen ebenfalls erkennen, dass sich die Beklagte des Umstandes bewusst war, auch bei Erfüllung der Voraussetzungen der einschlägigen Befugnisnormen noch über einen Entscheidungsspielraum zu verfügen.
- 35 Gegen diesen Zweitbescheid hat der Kläger form- und fristgerecht Widerspruch eingelegt. Denn in seinem Schriftsatz an die Regierung der Oberpfalz vom 1. Juli 2003 hat er zum Ausdruck gebracht, dass er die im Schreiben der Beklagten vom 11. Juni 2003 vertretenen Standpunkte auch insoweit nicht für zutreffend erachtet, als sie sich auf den älteren Teil des gemeinsamen Fuß- und Radweges beziehen (vgl. z.B. die Erörterung der Sichtprobleme an der Einmündung der Lieperking- in die Rauberstraße).
- 36 1.2. Die Intensität und Neuartigkeit der Begründung, die die Beklagte im Schreiben vom 11. Juni 2003 für die streitgegenständliche Radwegebenutzungspflicht gegeben hat, insbesondere das erstmalige nachweisbare Ausüben von Ermessen in Bezug auf diese Regelung, hatten zur Folge, dass die straßenverkehrsrechtliche Lage durch den Zweitbescheid auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt wurde.
- 37 Zwar zog der Umstand, dass sich aus den Anordnungen vom 8. September 1987, vom 21. Februar 1989 und vom 22. Februar 2001 nicht ergab, dass die Beklagte beim Erlass dieser Verwaltungsakte Ermessen ausgeübt hatte und welcher Art die Ermessenserwägungen bejahendenfalls waren, nicht bereits als solcher die Rechtswidrigkeit jener Maßnahmen nach sich. Denn nach Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG müssen öffentlich bekanntgegebene Allgemeinverfügungen keine Begründung ent-

halten. Diese nur das formelle Begründungserfordernis betreffende Regelung lässt jedoch die Notwendigkeit unberührt, dass die Straßenverkehrsbehörde bei Anordnungen nach § 45 StVO der Sache nach Ermessenserwägungen anzustellen hat. Hier bestehen zumindest erhebliche Zweifel, ob die Beklagte bei Erlass der Anordnungen vom 8. September 1987, vom 21. Februar 1989 und vom 22. Februar 2001 überhaupt Ermessen ausgeübt hat, und ob derartige Erwägungen bejahendenfalls ordnungsgemäß und ausreichend waren. Die Anordnung vom 8. September 1987 nennt als Begründung lediglich: "Verkehrsfreigabe des kombinierten Geh- und Radweges und Vollzug des Beschlusses des Ausschusses für Stadtplanung und Umweltfragen vom 15.07.1986". Die Verwaltung der Beklagten ging danach offenbar davon aus, sie müsse den soeben fertig gestellten Fuß- und Radweg aufgrund des genannten Ausschussbeschlusses in der geschehenen Weise beschildern. Nach der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof gegebenen Darstellung obliegt der Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen jedoch gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO dem Oberbürgermeister der Beklagten als Geschäft der laufenden Verwaltung. Da der Gemeinderat und seine Ausschüsse innerhalb des von Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO erfassten Bereichs keine Entscheidungsbefugnisse besitzen (vgl. Bauer/Böhle/Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze, RdNr. 2 zu Art. 37 GO), kann im Bereich der Beklagten das durch die Straßenverkehrs-Ordnung eröffnete Ermessen nur durch den Oberbürgermeister bzw. durch die als seine Vertreter oder Beauftragten handelnden Amtsträger der Stadtverwaltung ausgeübt werden. Lediglich ergänzend ist deshalb festzuhalten, dass sich auch dem Beschluss vom 15. Juli 1986 keine Ermessenserwägungen darüber entnehmen lassen, ob bezüglich des zu errichtenden gemeinsamen Fuß- und Radwegs eine Benutzungspflicht für Radfahrer angeordnet werden soll.

- 38 Anlässlich der Anordnungen vom 21. Februar 1989 hat die Beklagte Ermessen hinsichtlich einer Radwegebenutzungspflicht für den älteren Teil des streitgegenständlichen Fuß- und Radwegs schon deshalb nicht ausgeübt, weil sich der Regelungsgehalt dieser Verwaltungsakte nach dem Willen der Beklagten darin erschöpfen sollte, diesen Weg zur freiwilligen Benutzung durch Mofafahrer freizugeben. Da der zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufende Weg bereits seit der Anordnung vom 8. September 1987 als in beiden Fahrtrichtungen benutzungspflichtiger gemeinsamer Fuß- und Radweg ausgestaltet war, können sich im Vorfeld der Anordnung vom 22. Februar 2001 ggf. angestellte Ermessenserwägungen nur darauf beschränkt haben, diese bereits bestehende Gegebenheit durch Anbringung des Zusatzzei-

chens 1000-31 zu verdeutlichen. Die Begründung zu dieser Anordnung spricht demgemäß auch nur von einer "Klarstellung".

- 39 Schiebt eine Behörde ursprünglich nicht angestellte Ermessenserwägungen zur Rechtfertigung eines bereits erlassenen Bescheids nach, so handelt es sich nicht um eine bloße Nachbesserung der Gründe, sondern um eine nachträgliche inhaltliche Änderung des Verwaltungsakts (BVerwG vom 18.5.1990 BVerwGE 85, 163/165 f.). Denn die behördlichen Erwägungen, die von Gesetzes wegen notwendiger Teil der Ermessensausübung und Grundlage des Ergebnisses der Ermessensbetätigung sind, stellen nicht nur Bestandteile der "Rechtfertigung", sondern der getroffenen (Ermessens-)Entscheidung, des "Spruchs" selbst, dar (BVerwG vom 18.5.1990, a.a.O., S. 166). Mit dem Auswechseln solcher zum Spruch gehörender Gründe wird folglich auch die Entscheidung geändert (BVerwG vom 18.5.1990, ebenda); in Wirklichkeit handelt es sich um den Erlass eines neuen Verwaltungsakts (BVerwG vom 18.5.1990, ebenda).
- 40 Diese Grundsätze müssen erst recht gelten, wenn - anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht am 18. Mai 1990 (a.a.O.) entschiedenen Fall - nicht nur bereits vorhandene Ermessenserwägungen um einen einzigen zusätzlichen Satz ergänzt werden, sondern wenn bisher nur in knappster Form und ohne jede erkennbare Ermessenserwägung begründete (gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG formell allerdings nicht begründungspflichtige) Verwaltungsakte aus Anlass eines Aufhebungsbegehrens nach der Durchführung von Sachverhaltsermittlungen mit einer umfangreichen, auf neuen Erwägungen beruhenden Argumentation aufrecht erhalten werden. Der Umstand, dass der neue Bescheid für den Betroffenen der Sache nach die gleiche Belastung wie die ursprüngliche behördliche Entscheidung enthält, steht der in einer solchen Konstellation zu bejahenden "Novation" des Verwaltungsakts nicht entgegen (vgl. Gerhardt in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, RdNr. 89 zu § 113).
- 41 Kommt es zu einer solchen Novation des Verwaltungsakts, bestimmen sich die rechtlichen Beziehungen zwischen dem tätig gewordenen Träger öffentlicher Gewalt und dem von der behördlichen Entscheidung Betroffenen künftig nur noch nach der neuen Fassung des Verwaltungsakts; seine ursprüngliche Gestalt hat sich durch "Überholung" erledigt. Der Betroffene muss, wenn er auch die Neufassung nicht hinnehmen will, gegen sie mit Rechtsbehelfen vorgehen; hinsichtlich der Altfassung kommt

die Abgabe einer Erledigterklärung in Betracht (vgl. BVerwG vom 18.5.1990, a.a.O., S. 168). Stimmt der am Rechtsstreit beteiligte Träger öffentlicher Gewalt einer solchen Erklärung zu, steht außer Zweifel, dass auch er aus der überholten Fassung des Verwaltungsakts keine Rechtsfolgen mehr herleitet.

- 42 Vorliegend hat sich der anwaltlich vertretene Kläger, nachdem der Senat ihn auf die Frage des Rechtsschutzbedürfnisses für den ursprünglich auch im Berufungsverfahren gestellten Neuverbescheidungsantrag angesprochen hatte, dazu entschlossen, auf diesen Teil seines Antrags zu "verzichten". Obwohl es angesichts dieser Beschränkung des Klagebegehrens nicht zu einer Erklärung der Beklagten gekommen ist, dass sie die Anordnungen vom 8. September 1987, vom 21. Februar 1989 und vom 22. Februar 2001 ebenfalls als aufgrund des Zweitbescheids vom 11. Juni 2003 gegenstandslos geworden ansieht, geht der Senat davon aus, dass sich die Beklagte für den Fall der Rechtskraft dieses Urteils nicht mehr auf die vorgenannten Anordnungen als Grundlagen für die Aufstellung des Zeichens 244 berufen wird, soweit diese ihrem Inhalt nach hierfür überhaupt in Betracht kommen.
- 43 2. Die Anordnung vom 13. Dezember 2002, der Bescheid vom 11. Juni 2003 und der sich auf beide Verwaltungsakte beziehende Widerspruchsbescheid vom 24. September 2003 sind rechtswidrig, da die Voraussetzungen, unter denen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 2 StVO eine Radwegebenutzungspflicht angeordnet werden darf, hinsichtlich keiner der beiden Teile des verfahrensgegenständlichen Weges vorliegen.
- 44 2.1 Die am 13. Dezember 2002 für den westlichen Streckenabschnitt verfügte und am 11. Juni 2003 für den östlichen Abschnitt aufrecht erhaltene Anordnung, den gemeinsamen Fuß- und Radweg in beide Fahrtrichtungen mit dem heutigen Zeichen 240 zu beschildern, ist jedenfalls an § 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 2 StVO zu messen. Da Radfahrer bei Nichtexistenz dieser Anordnungen und der zu ihrer Umsetzung aufgestellten Zeichen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 StVO die Fahrbahn benutzen müssten, haben diese Verwaltungsakte für eine bestimmte Gruppe von Verkehrsteilnehmern eine Beschränkung im Sinn von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO in Gestalt eines Verbots der Fahrbahnbenutzung, verbunden mit einem Gebot zur Benutzung des gemeinsamen Fuß- und Radwegs in beiden Richtungen, zum Gegenstand. Da sich diese Beschränkung bzw. dieses Verbot an die Radfahrer als Teil des fließenden Verkehrs richtet, werden die streitgegenständlichen Anordnungen zusätzlich von

§ 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erfasst. Diese Vorschrift, die spezielle Bestimmungen für Beschränkungen des fließenden Verkehrs trifft, modifiziert und konkretisiert die allgemeine Ermächtigungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, ersetzt sie aber nicht (BVerwG vom 5.4.2001, a.a.O.).

45 Dahinstehen kann, ob § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO als zusätzliche Prüfungsmaßstäbe heranzuziehen sind, da der Rechtsstreit auch bei Anwendung dieser Bestimmungen nicht anders zu entscheiden wäre. Diese Vorschriften können einerseits so interpretiert werden, dass die Anordnung, ein Verkehrszeichen aufzustellen oder eine Verkehrseinrichtung zu schaffen, in den Fällen, in denen die Anordnung eine Beschränkung oder ein Verbot des fließenden Verkehrs zum Gegenstand hat, immer dann "zwingend geboten" im Sinn von § 39 Abs. 1 bzw. § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO ist, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erfüllt sind. Auf der Grundlage dieses Verständnisses stellt sich § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO als eine den fließenden Verkehr betreffende Spezialnorm gegenüber § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO dar, durch die das in diesen Vorschriften enthaltene Merkmal, wonach die Anordnung "aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten" sein muss, näher ausgestaltet wird. Sind Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO (nicht) rechtmäßig, sind sie es auf der Grundlage dieses Verständnisses auch nach § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO (nicht).

46 Die beiden letztgenannten Vorschriften können - zumal im Licht des Vordersatzes des § 39 Abs. 1 StVO - aber auch so interpretiert werden, dass ihre Voraussetzungen schon dann erfüllt sind, wenn die allen Verkehrsteilnehmern obliegende Verpflichtung zur Beachtung der Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung nicht ausreicht, um ein bestimmtes Verhalten herbeizuführen, es zu diesem Zweck vielmehr zwingend einer durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen kundgemachten behördlichen Anordnung bedarf (vgl. zu diesen beiden Deutungsmöglichkeiten OVG Bremen vom 10.11.1998 VRS Bd. 98 [2000], S. 53/55 f.; BayVGH vom 29.7.2009 Az. 11 BV 08.481 u. a., RdNr. 49). Auf der Grundlage dieser Auslegung bedürfte es, um Radfahrer zur Benutzung eines Radwegs zu verpflichten, "zwingend" einer durch die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 kundgemachten straßenverkehrsrechtlichen Anordnung, da sich eine Radwegebenutzungspflicht nicht bereits unmittelbar aus den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts ergibt. Dahinstehen kann, ob das in § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO außerdem enthaltene Tatbestandsmerk-

mal, dass zusätzlich "besondere Umstände" vorliegen müssen, die das Anbringen von Verkehrszeichen zwingend gebieten, weniger strenge Anforderungen aufstellt, als sie aus § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO folgen. Denn auch wenn das zu bejahen sein sollte, wären die streitgegenständlichen Maßnahmen, da sie für einen Teil des fließenden Verkehrs mit einem Verbot der Fahrbahnbenutzung einhergehen, zusätzlich an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO zu messen. Letztlich entscheidend ist somit auf der Grundlage beider Auslegungsansätze, ob ein Radwegebenutzungsgebot den sich aus dieser Bestimmung ergebenden Erfordernissen genügt.

- 47 Seinem eindeutigen Wortlaut zufolge gilt § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO auch für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, durch die eine Radwegebenutzungspflicht geschaffen wird. Die Heranziehung dieser Norm als Prüfungsmaßstab führt u. U. allerdings dazu, dass derartige straßenverkehrsbehördliche Entscheidungen in nicht geringer Zahl von Rechts wegen keinen Bestand haben könnten. Selbst dann, wenn die Einschätzung Kettlers (NZV 2002, 57/63) nicht zutreffen sollte, die "weitaus meisten Anordnungen einer Radwegebenutzungspflicht mit den Zeichen 237, 240 oder 241" seien "offenkundig rechtswidrig", wird sich angesichts der in § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO normierten hohen Eingriffsschwelle möglicherweise in zahlreichen Fällen nicht dartun lassen, dass eine Maßnahme im Sinn von § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO rechtskonform ergehen konnte.
- 48 Die weitreichenden Folgen der Anwendung des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, durch die das Aufstellen der Zeichen 237, 240 oder 241 verfügt wurde, würden es nur dann rechtfertigen, dass der Rechtsanwender von der Heranziehung dieser Bestimmung als Prüfungsmaßstab für einschlägige Verwaltungsakte Abstand nimmt, wenn ein solches Vorgehen nach den Grundsätzen der juristischen Methodik geboten wäre. Die anerkannten Auslegungsgrundsätze erlauben jedoch nicht die Aussage, straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, durch die eine Radwegebenutzungspflicht geschaffen wird, dürften nicht an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO gemessen werden.
- 49 § 45 StVO enthält allgemein geltende Grundsätze für die Beeinflussung des Verkehrsgeschehens durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen. Zusammen mit einigen weiteren Bestimmungen (vor allem den §§ 39, 44, 46 und 47 StVO) gehört diese Vorschrift gleichsam zum "Allgemeinen Teil" der Straßenverkehrs-Ordnung. Es bedarf besonderer Anhaltspunkte, um annehmen zu können, dass eine in den "All-

gemeinen Teil" eines Regelwerks aufgenommene Vorschrift nach dem Willen des Normgebers auf bestimmte Materien des "Besonderen Teils" der gleichen Kodifikation nicht anwendbar sein soll.

- 50 Gegen die Annahme, der Geltungsanspruch des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erstreckte sich nicht auf § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO, spricht bereits, dass beide Normen gleichzeitig - nämlich durch die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl I S. 2028, ber. BGBl I 1998 S. 515; 24. Änderungsverordnung) - geschaffen wurden. Diese Änderungsverordnung hat u. a. den Eintritt einer bis dahin unmittelbar kraft Gesetzes (im materiellen Sinne) bestehenden Rechtsfolge - nämlich der Benutzungspflicht für rechte Radwege (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 StVO in der bis zum 30.9.1998 geltenden, durch die Verordnung vom 21.7.1980, BGBl I S. 1060, geschaffenen Fassung) - für die Zukunft davon abhängig gemacht, dass die öffentliche Verwaltung diese Pflicht durch den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen und die Aufstellung einschlägiger Verkehrszeichen konstitutiv begründet. Gleichzeitig hat die 24. Änderungsverordnung durch Schaffung bzw. Neufassung des § 39 Abs. 1 und des § 45 Abs. 9 StVO das Aufstellen von Verkehrszeichen von deutlich strengeren Anforderungen abhängig gemacht, als sie bis dahin galten. Angesichts des Wortlauts der beiden letztgenannten Bestimmungen konnte für den historischen Normgeber bei objektiver Betrachtung kein Zweifel daran bestehen, dass die öffentliche Verwaltung diese Vorschriften künftig auch bei Maßnahmen im Sinn des neu gefassten § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO würde beachten müssen.
- 51 Dahinstehen kann, ob sich die am Erlass der 24. Änderungsverordnung beteiligten Amtsträger dieses Umstandes in vollem Umfang bewusst waren. Insoweit ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Neufassungen des § 39 Abs. 1 und des § 45 Abs. 9 StVO im Verordnungsentwurf der Bundesministerien für Verkehr sowie für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 23. Mai 1997 (BRDrs. 374/97) noch nicht enthalten waren. Sie wurden vielmehr erst aufgrund einer Empfehlung des federführenden Ausschusses für Verkehr und Post sowie des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates vom 23. Juni 1997 (BRDrs. 374/1/97) in die Änderungsverordnung eingefügt (vgl. den Beschluss des Bundesrates vom 4.7.1997, BRDrs. 374/97 [Beschluss]). Die Anmerkung Bouskas (NZV 2001, 320) zum Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 28. September 2000 (NZV 2001, 317) lässt es als möglich erscheinen, dass die am Normsetzungsverfahren beteiligten Personen

bei der Schaffung des § 39 Abs. 1 und des § 45 Abs. 9 StVO - jedenfalls primär - die Absicht verfolgten, der öffentlichen Verwaltung ein Instrument an die Hand zu geben, um Forderungen nach der Aufstellung zusätzlicher Verkehrszeichen (insbesondere solcher, die auf die Einführung neuer Geschwindigkeitsbeschränkungen und neuer Überholverbote abzielen) abwehren zu können, ohne dass beabsichtigt war, Verkehrsteilnehmern über den bisherigen Rechtsstand hinausgehende Abwehransprüche gegen solche Vorschriftzeichen einzuräumen, deren Anbringung die Behörden für geboten erachten.

52 Sollte das tatsächlich die Intention (der Mehrheit) des Bundesrates gewesen sein, hätte sie indes weder im Wortlaut der genannten Bestimmungen noch in der Begründung der 24. Änderungsverordnung Niederschlag gefunden. Als "Wille des Normgebers" sind jedoch nur seine zutage liegende Grundabsicht sowie diejenigen Vorstellungen anzusehen, die in den Beratungen der normsetzenden Körperschaft oder ihrer Ausschüsse zum Ausdruck gebracht wurden; an ihnen hat sich die Auslegung zu orientieren, soweit es auf die Vorstellungen des historischen Normgebers ankommt (Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 150). Meinungen einzelner Urheber des Normtextes stellen demgegenüber keine bindende Richtschnur für den Rechtsanwender dar, zumal die Vorstellungen der Normverfasser "regelmäßig hinter den Anwendungsmöglichkeiten der Norm zurückbleiben, auch wenn sie nicht von vornherein auf einer falschen Einschätzung der Normsituation beruhen" (Larenz/Canaris, ebenda; vgl. zur fehlenden Bindung der Gerichte an die Vorstellungen eines am Normsetzungsverfahren beteiligten Ausschusses oder von Mitgliedern einer gesetzgebenden Körperschaft über die Reichweite einer Bestimmung ferner BVerfG vom 11.6.1980 BVerfGE 54, 277/298). Auch Bouska (a.a.O.) räumt im Übrigen ein, dass es der Wortlaut insbesondere des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nicht ausschließt, z.B. die Beschilderung von Radwegen mit den Zeichen 237, 240 oder 241 als von dieser Bestimmung erfasst anzusehen.

53 Ein objektiv zum Ausdruck gebrachter Wille des Ordnungsgebers, die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht dürfe nicht an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO gemessen werden, lässt sich umso weniger bejahen, als dieser Vorschrift eine Wertung zugrunde liegt, die zu der von § 2 Abs. 4 Sätze 2 und 3 StVO verfolgten Zielsetzung jedenfalls nicht in Widerspruch steht. Wie aus dem Vordersatz des § 39 Abs. 1 StVO und der amtlichen Begründung zu dieser Vorschrift (BRDrs. 374/97 [Beschluss], S. 5) ersichtlich, war für die Schaffung des § 39 Abs. 1 StVO u. a. die Vorstellung bestimm-

mend, die Eigenverantwortung der Verkehrsteilnehmer müsse anerkannt und gestärkt werden. Diese Erwägung gilt für § 45 Abs. 9 StVO in gleicher Weise, da die amtliche Begründung zu dieser Bestimmung auf die Begründung zu § 39 Abs. 1 StVO Bezug nimmt (vgl. BRDrs. 374/97 [Beschluss], S. 8). Wenn die 24. Änderungsverordnung gleichzeitig die bis dahin generell bestehende Benutzungspflicht für rechte Radwege aufgehoben und es den Radfahrern - vorbehaltlich einer Beschilderung nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO - freigestellt wurde, ob sie die Fahrbahn oder einen rechts davon verlaufenden Radweg benutzen wollen, so ist das ebenfalls Ausdruck des Willens des Verordnungsgebers, es der eigenverantwortlichen Entscheidung dieser Verkehrsteilnehmer zu überlassen, welcher Verkehrsweg für sie vorteilhafter ist.

54 Die sich aus § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 StVO ergebende Notwendigkeit einer restriktiven Handhabung des § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO leistet ferner einen Beitrag zur Einschränkung der Zahl der Verkehrsschilder (vgl. zu dieser weiteren Zielsetzung des Verordnungsgebers die amtliche Begründung zu § 39 Abs. 1 StVO, BRDrs. 374/97 [Beschluss], S. 5). Wird die Anordnung von Radwegebenutzungspflichten an § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 - insbesondere an § 45 Abs. 9 Satz 2 - StVO gemessen, so trägt das ferner dazu bei, Akzeptanzprobleme zu vermeiden, die sich dann ergeben, wenn den Betroffenen die sachliche Rechtfertigung eines Vorschriftzeichens nicht nachvollziehbar ist (vgl. zu diesem Gesichtspunkt ebenfalls die amtliche Begründung zu § 39 Abs. 1 StVO, BRDrs. 374/97 [Beschluss], S. 5). Gerade der vorliegende Fall zeigt, dass ein erheblicher Teil der Radfahrer eine angeordnete Radwegebenutzungspflicht missachtet, wenn die Notwendigkeit einer solchen Regelung - wie hier - nicht einsichtig ist: Von den 47 Radfahrern, die nach der von der Beklagten am 7. August 2009 im Zeitraum von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr durchgeführten Zählung zwischen Leoprechting und Oberisling unterwegs waren, haben 15 - und damit nahezu ein Drittel - nicht den Radweg, sondern die Fahrbahn benutzt.

55 Dass es dem Willen des Bundesverkehrsministeriums und des Bundesrates entspricht, wenn Radwegebenutzungspflichten nur restriktiv angeordnet werden, lässt sich ferner den aus Anlass der Verabschiedung der 24. Änderungsverordnung neu gefassten Teilen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung entnehmen (vgl. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung und zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Erteilung einer Verwarnung bei Stra-

Benverkehrsordnungswidrigkeiten vom 7.8.1997, VkB1 1997, 691). Der Entwurf zu dieser Änderung der VwV-StVO (BRDrs. 375/97) wurde am 22. Mai 1997 - mithin nahezu gleichzeitig mit dem Entwurf der 24. Änderungsverordnung - durch das Bundesministerium für Verkehr im Bundesrat eingebracht. Die Ausschüsse für Verkehr und Post sowie für Innere Angelegenheiten des Bundesrates haben den Entwurf zur Änderung der VwV-StVO um Vorschläge ergänzt, die Verwaltungsvorschriften zu weiteren Bestimmungen der Straßenverkehrs-Ordnung, insbesondere zu den neu zu schaffenden Vorschriften des § 39 Abs. 1 und des § 45 Abs. 9 StVO, zum Gegenstand hatten (vgl. BRDrs. 375/1/97). Der Bundesrat selbst hat am 4. Juli 1997 dem Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr in der Fassung der sich aus der Drucksache 375/1/97 ergebenden Änderungen zugestimmt (vgl. BRDrs. 375/97 [Beschluss]). Die Identität der erlassenden Organe und die Parallelität des Normsetzungsverfahrens erlauben es, die damals geschaffenen neuen Regelungen der VwV-StVO als Auslegungsbehelf zur Feststellung der Willensrichtung der Stellen heranzuziehen, die auch die 24. Änderungsverordnung erlassen haben.

- 56 Abschnitt I Nummer 1 Satz 1 VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO hält fest, dass der Radverkehr - ebenso wie der Kraftfahrzeugverkehr - in der Regel die Fahrbahn benutzen muss. Die Teilhabe der Radfahrer an der Benutzung der Straße wird mithin als der straßenverkehrsrechtliche "Normalfall" vorausgesetzt; die Verweisung dieses Teils des fließenden Verkehrs auf einen Sonderweg stellt demgegenüber eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.
- 57 Wenn in Abschnitt I Nummer 2 Satz 1 VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO von einer "im Einzelfall erforderlichen und verhältnismäßigen Radwegebenutzungspflicht" die Rede ist, so kommt darin zum Ausdruck, dass eine solche Pflicht nicht schon dann ohne weiteres angeordnet werden darf, wenn ein Radweg vorhanden ist. Der Gesichtspunkt, dass ein Radwegebenutzungsgebot auch bei baulich bereits angelegten Radwegen nur ausgesprochen werden darf, wenn es "erforderlich und verhältnismäßig" ist, wird auch in den jeweiligen Abschnitten I der VwV zum Zeichen 237, zum Zeichen 240 und zum Zeichen 241 der Straßenverkehrs-Ordnung betont. In grundsätzlicher Übereinstimmung damit macht der einleitende Satz des Abschnitts II der VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht davon abhängig, dass eine solche Maßnahme "aus Verkehrssicherheitsgründen ... erforderlich" ist.

- 58 Vor allem aber verdeutlicht Abschnitt II Nummer 2 der VwV zum Zeichen 240, dass eine Anordnung, der zufolge Radfahrer einen gemeinsamen Fuß- und Radweg zu benutzen haben, von der Erfüllung strenger Voraussetzungen abhängig sein soll, und dass hierbei u. a. die Belange der Radfahrer berücksichtigt werden müssen. Danach kommt eine Benutzungspflicht für Radfahrer bei gemeinsamen Fuß- und Radwegen nur in Betracht, "wenn die Interessen des Radverkehrs das notwendig machen und wenn es nach den örtlichen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der Belange der Fußgänger, insbesondere der älteren Verkehrsteilnehmer und der Kinder, im Hinblick auf die Verkehrssicherheit vertretbar erscheint."
- 59 Der Annahme, es widerspreche dem Willen des Ordnungsgebers, Maßnahmen nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO zu messen, steht aber vor allem entgegen, dass § 45 Abs. 9 StVO seit seinem Erlass zweimal mit dem Ziel geändert wurde, bestimmte Arten straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen, die sich auf den fließenden Verkehr beziehen, nicht dem Anwendungsbereich des Satzes 2 dieser Vorschrift zu unterstellen. Durch die Verordnung vom 11. Dezember 2000 (BGBl I S. 1690) wurde § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dahingehend geändert, dass die Schaffung von Tempo-30-Zonen nach § 45 Abs. 1 c StVO und von Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen nach § 45 Abs. 1 d StVO nicht mehr den sich aus dieser Vorschrift geltenden strengen Anforderungen genügen muss. Der durch die Verordnung vom 22. Dezember 2005 (BGBl I S. 3714) eingefügte nunmehrige Satz 3 des § 45 Abs. 9 StVO unterstellt ferner Anordnungen, die der Bekämpfung des Mautausweichverkehrs dienen, nicht dem Regime des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO.
- 60 Hätte der Ordnungsgeber erreichen wollen, dass auch die Statuierung einer Radwegebenutzungspflicht nicht von der Erfüllung der Voraussetzungen dieser Vorschrift abhängig gemacht wird, hätte es vor diesem Hintergrund nahe gelegen, eine Regelung zu schaffen, durch die auch § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO vom Geltungsbereich des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO ausgenommen wird. Das gilt umso mehr, als dem Ordnungsgeber die Folgen, die diese Bestimmung für die Rechtmäßigkeit von Anordnungen nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ggf. zeitigt, keinesfalls unbekannt geblieben sein können. Denn seit der Schaffung des § 45 Abs. 9 StVO sind mehrere - teilweise auch veröffentlichte - gerichtliche Entscheidungen ergangen, durch die auf § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO gestützte Anordnungen u. a. an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO gemessen wurden. Neben dem bereits erwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 28. September 2000 (a.a.O.) ist - nicht abschließend - auf die Entscheidungen des

Verwaltungsgerichts Hamburg vom 29. November 2001 (NZV 2002, 288), des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 23. September 2003 (a.a.O.) und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 12. November 2003 (NZV 2004, 486), ferner auf die beiden Urteile des Verwaltungsgerichts Göttingen vom 27. November 2003 (Az. 1 A 1196/01, Juris; Az. 1 A 1228/01, Juris) und des Verwaltungsgerichts München vom 1. Februar 2006 (Az. M 23 K 05.1174) zu verweisen. Diese Rechtsentwicklung konnte dem Verordnungsgeber umso weniger unbekannt geblieben sein, als sie auch im Schrifttum Aufmerksamkeit gefunden hat (vgl. neben dem bereits erwähnten Beiträgen von Kettler [a.a.O.] und von Bouska [a.a.O.] die Urteilsanmerkungen von Bitter [NZV 2001, 319] und von Kettler [NZV 2002, 290]).

- 61 Entspricht die nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO gebotene restriktive Handhabung eines Radwegebenutzungsgebots aber den Intentionen des Verordnungsgebers, so besteht entgegen der von König (in: Hentschel/König/Dauer, a.a.O., RdNr. 28 a zu § 45 StVO) geäußerten Auffassung kein Grund zu der Befürchtung, der Zweck des § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO könne unter Berufung auf § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO unterlaufen werden.
- 62 Der Heranziehung dieser Vorschrift als Maßstab für die Prüfung der Rechtmäßigkeit von auf § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO gestützten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen kann schließlich nicht entgegengehalten werden, § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO richte sich nur an die öffentliche Verwaltung, so dass sich der betroffene Einzelne nicht auf diese Bestimmung berufen könne. Der historische Verordnungsgeber hat die Einfügung dieser Norm in die Straßenverkehrs-Ordnung zwar damit begründet, dass sie im Gegensatz zu den an die Verkehrsteilnehmer adressierten Vorschriften des § 39 Abs. 1 und des § 43 Abs. 1 Satz 2 StVO die zuständigen Behörden verpflichte, bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen restriktiv zu verfahren (BRDrs. 374/97 [Beschluss], S. 8). Auch nach dem Wortlaut des § 45 Abs. 9 StVO ist Adressat dieser Vorschrift allein die Straßenverkehrsbehörde. Das bedeutet indes nicht, dass eine Missachtung dieser Bestimmung ungeeignet ist, subjektive Rechte eines betroffenen Verkehrsteilnehmers zu verletzen. Denn der Einzelne besitzt einen Anspruch darauf, dass seine grundrechtlich verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) nur nach Maßgabe der Gesetze eingeschränkt wird (vgl. BVerfG vom 16.1.1957 BVerfGE 6, 32). Ein Verkehrsteilnehmer kann deshalb als Verletzung seiner Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung nach § 45 Abs. 1 StVO seien nicht gege-

ben (BVerwG vom 27.1.1993 BVerwGE 92, 32/35). Unter dieser Voraussetzung ist er nicht nur gegen eine ihn betreffende verkehrsbeschränkende Anordnung klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO); erweist sie sich mit dem geltenden Recht als nicht vereinbar, so verletzt sie nach dem Vorgesagten den Rechtsbehelfsführer darüber hinaus im Sinn von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO auch in seinem subjektiven Recht aus Art. 2 Abs. 1 GG. Bouska (DAR 1997, 337/340) geht deshalb zu Recht davon aus, dass eine straßenverkehrsbehördliche Anordnung, die den Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nicht genügt, rechtswidrig ist, und dass die Gerichte dies in strittigen Fällen festzustellen haben.

- 63 2.2 Die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht findet hinsichtlich der gesamten verfahrensgegenständlichen Strecke in § 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO keine tragfähige Grundlage. Denn an keiner Stelle der Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße besteht, soweit diese Straßen von dem als benutzungspflichtig ausgestalteten gemeinsamen Fuß- und Radweg begleitet werden, aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung von in den vorausgehenden Absätzen des § 45 StVO erwähnten Rechtsgütern erheblich übersteigt.
- 64 Als solche Rechtsgüter kommen vorliegend nur die in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO genannten Belange der "Sicherheit" und der "Ordnung" des Verkehrs in Betracht. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit des Verkehrs sind sowohl der Schutz der Radfahrer vor Gefährdungen durch andere Verkehrsteilnehmer als auch die Verhütung von Gefahren, die von Radfahrern für Dritte ausgehen, in den Blick zu nehmen. Zum Schutzgut der "Ordnung" des Verkehrs im Sinn von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gehört auch dessen Leichtigkeit und Flüssigkeit (vgl. BVerwG vom 25.4.1980 DVBl 1980, 1045/1046).
- 65 Über die örtlichen Verhältnisse konnte sich das Gericht anhand der vom Kläger und der Beklagten in großer Zahl zur Verfügung gestellten Lichtbilder und Pläne so genaue Eindrücke verschaffen, dass sich die Einnahme eines gerichtlichen Augenscheins erübrigte.
- 66 Aus diesen Unterlagen ergibt sich, dass sowohl der zwischen Graß und Leoprechting als auch der zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufende Straßenabschnitt uneingeschränkt übersichtlich ist. Ausweislich des Lichtbilds 1 auf Blatt 15 der Akte

der Regierung kann ein Autofahrer, der Graß am östlichen Ende dieser Ortschaft auf der Brunnstraße verlässt, praktisch den gesamten Straßenzug bis zu den Häusern von Leoprechting überblicken. Die beiden ersten der vier Fotografien, die der Kläger seinem Schreiben an das Verwaltungsgericht vom 7. April 2004 beigelegt hat, verdeutlichen die Übersichtlichkeit auch der östlich von Leoprechting verlaufenden Liebhartstraße. Aus den beiden letztgenannten Lichtbildern geht zudem hervor, dass die Fahrbahn wegen der am Rand des gemeinsamen Fuß- und Radwegs angebrachten Beleuchtung auch bei Nacht heller ist, als das bei einer außerorts verlaufenden Straße ansonsten zu erwarten steht. Überdurchschnittlich günstig sind die Lichtverhältnisse zur Nachtzeit selbst dann, wenn man berücksichtigt, dass die zwischen der Fahrbahn und dem gemeinsamen Fuß- und Radweg angepflanzten Bäume seit der Anfertigung dieser Lichtbilder gewachsen sind, ihr Absorptionseffekt während der Sommermonate wegen der Belaubung größer ist als am 4. April 2004, als die vorgeannten Lichtbilder aufgenommen wurden, und die Beleuchtungsmasten zwischen Graß und Leoprechting niedriger sind als zwischen Leoprechting und Oberisling. Ein Kraftfahrer, der den verfahrensgegenständlichen Straßenzug benutzt, vermag deshalb sowohl einen in gleicher Richtung auf der Fahrbahn befindlichen als auch einen entgegenkommenden Radfahrer bei Tag und bei Nacht frühzeitig und zuverlässig zu erkennen.

- 67 Dass es sich bei der Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße um keinen Verkehrsweg handelt, dessen Benutzung für Radfahrer mit überdurchschnittlichen Gefahren einhergeht, ergibt sich in gewissem Umfang ferner aus der Tatsache, dass die Landespolizei auf dieser Strecke in der Zeit vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Oktober 2004 jedenfalls keinen Unfall mit Beteiligung eines Radfahrers (vgl. die im ersten Rechtszug von der Beklagten vorgelegte Stellungnahme der Polizeiinspektion Regensburg 1 vom 5.1.2005) und zwischen dem 1. November 2004 bis zum 30. Juni 2009 mit der nachfolgend zu erörternden Ausnahme generell keinen Unfall zu verzeichnen hatte (vgl. dazu den zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten gerichtlichen Vermerk vom 6.8.2009). Wenn im Juni 2008 eine Radfahrerin in Oberisling in polizeilich nicht nachprüfbarer Weise behauptetermaßen durch einen anderen Radfahrer geschädigt wurde, muss dieser Vorfall bei der Beurteilung, ob die Benutzung der Fahrbahn des streitgegenständlichen Straßenzuges durch Radfahrer mit einem gesteigerten Risiko im Sinn von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO einhergeht, außer Betracht bleiben, weil sich der fragliche Vorfall auf einem Gehweg zutrug und er ausschließlich einen Konflikt zwischen zwei Radfahrern zum Gegenstand hatte; zudem steht

aufgrund der verfügbaren Informationen nicht fest, ob jenes Ereignis überhaupt auf dem verfahrensgegenständlichen Streckenabschnitt stattfand.

- 68 Bei alledem wird nicht verkannt, dass diese Angaben nur bedingt aussagekräftig sind, weil während des gesamten erfassten Zeitraums bereits die Radwegebenutzungspflicht bestand. Da nach der am 7. August 2009 durchgeführten Zählung rund ein Drittel der Radfahrer jedoch (verbotswidrig) die Fahrbahn benutzt, läge es nahe, dass es innerhalb der sechseinhalb Jahre, in Ansehung derer Erkenntnisse über das Unfallgeschehen auf dem fraglichen Straßenzug vorliegen, zu polizeilich registrierten Vorfällen gekommen wäre, ginge eine Benutzung der Fahrbahn durch Radfahrer dort mit einem deutlich gesteigerten Gefahrenpotenzial einher.
- 69 Eine überdurchschnittliche Gefährlichkeit dieses Straßenzuges lässt sich auch dann nicht bejahen, wenn es - was der Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich dahinstehen lässt - zulässig sein sollte, zur Konkretisierung der Frage, wann nach § 2 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 2 StVO eine Radwegebenutzungspflicht angeordnet werden darf, auf die von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen herausgegebenen "Empfehlungen für Radverkehrsanlagen" (Ausgabe 1995; "ERA 95") abzustellen. Bei der Heranziehung dieser Ausarbeitung muss allerdings berücksichtigt werden, dass deren Verfasser nicht legitimiert sind, die Aussagen der Straßenverkehrs-Ordnung authentisch zu interpretieren. Auch wurden die ERA 95 noch zu einem Zeitpunkt erarbeitet, als die sich aus § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 StVO ergebenden verschärften Anforderungen noch nicht einmal im Entwurf vorlagen. Da die ERA 95 von der Beratungsstelle für Schadensverhütung des Verbandes der Schadensversicherer e.V. und damit von einer Einrichtung erstellt wurden, die ein nachhaltiges Interesse daran besitzt, die Zahl und die Schwere von Unfällen möglichst gering zu halten, kann den darin enthaltenen Aussagen andererseits nicht jeder Erkenntniswert dafür abgesprochen werden, wie der Radverkehr geführt werden soll, um gefahrenträchtige Situationen nach Möglichkeit zu vermeiden. Da der Entwurf der ERA 95 zudem mit der Arbeitsgruppe "Radverkehr" des Bund-Länder-Fachausschusses für den Straßenverkehr und die Verkehrspolizei abgestimmt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass auch die Erfahrungen der Straßenverkehrsbehörden und der Polizei in diese Ausarbeitung eingegangen sind.
- 70 Der Widerspruchsbescheid beruft sich zu Unrecht auf die ERA 95, als er geltend macht, diese Studie empfehle die Anwendung des "Trennungsprinzips" (d.h. die

Verweisung des Radverkehrs auf Radfahrstreifen oder Radwege) für solche Straßen, die von mehr als 10.000 Kraftfahrzeugen je Tag frequentiert werden oder bei denen die zulässige Höchstgeschwindigkeit 60 km/h oder mehr betrage. Eine dahingehende Aussage findet sich zwar im Unterabschnitt 4.1.3 der ERA 95 als drittletzter Absatz unter der Zwischenüberschrift "Kfz-Kriterium". Der Abschnitt 4.1 der ERA 95 (und damit auch der Unterabschnitt 4.1.3) befasst sich jedoch ausweislich seiner Überschrift mit der Führung des Radverkehrs "auf innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen". Die vorliegend zu beurteilenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen betreffen jedoch (abgesehen von dem kurzen Abschnitt des gemeinsamen Fuß- und Radwegs, der innerhalb der geschlossenen Ortslage von Oberisling verläuft, in der die zulässige Höchstgeschwindigkeit zudem auf 30 km/h abgesenkt ist) außerörtliche Strecken.

- 71 Die Führung des Radverkehrs außerhalb bebauter Gebiete behandelt der Abschnitt 4.6 der ERA 95. Im Unterabschnitt 4.6.1.1 ("Fahrbahnbenutzung") heißt es hierzu: "Bei Führung des Radverkehrs auf der Fahrbahn (Mischverkehr) sollten die Kraftfahrzeugverkehrsstärken 2500 Kfz/Tag und die zulässige Höchstgeschwindigkeit in kurvenreichen Strecken 70 km/h nicht überschreiten."
- 72 Beide Kriterien (die nach dem Vorgesagten allerdings nicht als bindende Vorgaben, sondern nur als Anhaltspunkte verstanden werden dürfen) sind im gegebenen Fall nicht erfüllt. Insbesondere bleibt die Verkehrsstärke deutlich hinter dem von der ERA 95 als maßgeblich angesehenen Schwellenwert zurück: Die am 16. Dezember 2003 durchgeführte Verkehrszählung ergab, dass die Brunnstraße im Lauf von 24 Stunden von 1786 Kraftfahrzeugen frequentiert wurde; bei der am 16. und 17. November 2005 stattfindenden, sich ebenfalls über 24 Stunden erstreckenden Erhebung wurden am östlichen Ortsende von Leoprechting 1742, zwischen Leoprechting und Graß 1754 Fahrzeuge festgestellt. Zwar zeigen beide Messungen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Kraftfahrer die zulässige Höchstgeschwindigkeit missachtete. Der Annahme, bereits damit sei in sinngemäßer Anwendung des Abschnitts 4.6.1.1 der ERA 95 die Notwendigkeit einer Trennung des Rad- vom Kraftfahrzeugverkehr dargetan, steht entgegen, dass in diesem Abschnitt der ERA 95 eine dahingehende Empfehlung bei einer über 70 km/h liegenden zulässigen Höchstgeschwindigkeit nur ausgesprochen wird, wenn eine "kurvenreiche Strecke" vorliegt. Hiervon kann trotz der leichten Krümmung der zwischen Leoprechting und Graß verlaufenden Strecke und trotz der Biegung, die die Rauberstraße am Ortseingang von Oberisling nimmt,

angesichts der guten Übersichtlichkeit der Trasse nicht gesprochen werden. Zudem bewegten sich ausweislich der im Jahr 2005 durchgeführten Messung die meisten der damals festgestellten Geschwindigkeitsüberschreitungen im Bereich zwischen 60 und 70 km/h.

- 73 Soweit im Widerspruchsbescheid die Notwendigkeit einer getrennten Führung des motorisierten und des Fahrradverkehrs unter Bezugnahme auf die RAS-Q 96 mit der geringen Breite des verfahrensgegenständlichen Straßenzuges begründet wurde, ergibt sich hieraus ebenfalls nicht, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erfüllt sind. Auch bei der Heranziehung dieses Regelwerks muss berücksichtigt werden, dass ihm kein normativer Charakter zukommt und dass bei seiner Ausgestaltung den Aussagen des § 39 Abs. 1 und des § 45 Abs. 9 StVO schon deshalb nicht Rechnung getragen werden konnte, weil diese Bestimmungen erst später erlassen wurden. Vor allem aber befassen sich die RAS-Q 96 mit der bautechnischen Gestaltung öffentlicher Straßen, nicht aber mit der Frage, wie deren Benutzung straßenverkehrsrechtlich ausgestaltet werden darf oder muss. Da die RAS-Q 96 u. a. in der Absicht geschaffen wurden, den Erfordernissen der Verkehrssicherheit und den Erkenntnissen über den Verkehrsablauf Rechnung zu tragen (vgl. den Einführungserlass des Bundesministeriums für Verkehr vom 15.8.1996 Az. StB 13/38.50.05/65 Va 96), stellen sie jedoch ebenfalls ein grundsätzlich taugliches Hilfsmittel für die Beantwortung der Frage dar, wann es aus Gründen der Sicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs geboten ist, Radfahrer auf die Benutzung eines parallel zur Straße verlaufenden Radweges zu verweisen.
- 74 Wenn es in den RAS-Q 96 heißt, eine vom Kraftfahrzeugverkehr getrennte Führung der Radfahrer und Fußgänger sei aus Gründen der Verkehrssicherheit anzustreben (so der letzte Absatz des Abschnitts 1.2), und an Außerortsstraßen werde der Fußgänger- und Radverkehr in der Regel auf einseitig angelegten, gemeinsamen Geh- und Radwegen geführt (vgl. den ersten Absatz des Abschnitts 3.2), so dürfen diese Aussagen nicht zur Rechtfertigung eines in Widerspruch zu den Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO stehenden Radwegebenutzungsgebots herangezogen werden. Denn ein als Verwaltungsvorschrift eingeführtes technisches Regelwerk wie die RAS-Q 96 ist nicht geeignet, den Geltungsanspruch eines Gesetzes im materiellen Sinn einzuschränken oder zu modifizieren. Gleiches gilt, wenn nach dem Abschnitt 3.2.2, Absatz 1 der RAS-Q 96 ein Radweg - außer an Straßen mit besonders hohen Kfz-Geschwindigkeiten - in der Regel dort vorzusehen ist, wo künftig ein regelmäßi-

ger Radverkehr zu berücksichtigen ist, wo besonders zu schützende Verkehrsteilnehmer (wie z.B. Kinder auf dem Weg zur Schule) auftreten, oder wo mit Radfahrern im Freizeitverkehr gerechnet werden muss. Vor allem aber behandeln diese Aussagen nur die Frage, wo die bauliche Errichtung eines Radweges geboten erscheint; aus ihnen folgt nicht, dass auch seine Benutzung zwingend vorgeschrieben werden muss. Denn ein Radweg bleibt auch dann sinnvoll, wenn er nur ein Angebot für Fahrradfahrer - insbesondere für Erholung suchende oder in erhöhtem Maß schutzbedürftige Personen - darstellt.

- 75 Steht keiner der vorbezeichneten Fälle inmitten, in denen nach Abschnitt 3.2.2, Absatz 1 der RAS-Q 96 ein Radweg unabhängig von der Verkehrsdichte baulich vorzusehen ist, so soll er dem gleichen Regelwerk zufolge dann geschaffen werden, wenn die in der Tabelle 4 der RAS-Q 96 genannten Einsatzgrenzen überschritten werden. Verkehren auf einer Straße - wie hier der Fall - innerhalb von 24 Stunden weniger als 2500 Kraftfahrzeuge, so ist die Schaffung eines Radwegs nach dieser Tabelle dann angezeigt, wenn in der Spitzenstunde wenigstens 90 Rad- und Mofafahrer zu verzeichnen sind. Liegen nur Tageszählungen vor, so ist nach der Tabelle 4 die Spitzenstunde mit 20 % der Tageswerte anzusetzen.
- 76 Selbst unter Berücksichtigung der u. U. erheblichen Unschärfe, die der am 7. August 2009 durchgeführten Erhebung über das Aufkommen an Fahrrad- und Mofafahrern im fraglichen Streckenabschnitt ggf. anhaftet, muss davon ausgegangen werden, dass die durch die Tabelle 4 der RAS-Q 96 vorgegebene Einsatzgrenze für die bauliche Errichtung eines Radweges bei weitem nicht erreicht wird. (Da über die Zulässigkeit einer Radwegebenutzungspflicht zu befinden ist, stellt das Gericht auf die Einsatzgrenze für einen Radweg und nicht für einen gemeinsamen Geh- und Radweg ab, bei dem auch das - für die hier zu entscheidende Frage unerhebliche - Fußgänger aufkommen zu berücksichtigen wäre.) Bei 47 Rad- und sechs Mofafahrern, die am 7. August 2009 den Messpunkt zwischen 7.00 Uhr und 19.00 Uhr passiert haben, errechnet sich nach den Vorgaben der Tabelle 4 zur RAS-Q 96 eine hypothetische Frequentierung des verfahrensgegenständlichen Straßenzuges während der Spitzenstunde durch zehn bis elf Rad- und Mofafahrer. Selbst dann, wenn diese Zahl im Hinblick darauf zu vervielfachen sein sollte, dass die Messung während der Ferienzeit stattfand und sie sich nicht auf volle 24 Stunden erstreckte (vor 7.00 Uhr und nach 19.00 Uhr ist erfahrungsgemäß allerdings nur mit einem geringen Fahrrad- und

Mofaverkehr zu rechnen), würde die in der Tabelle 4 genannte Einsatzgrenze von 90 Rad- und Mofafahrern während der Spitzenstunde mit Sicherheit nicht erreicht.

- 77 Aus den RAS-Q 96 lässt sich auch nicht entnehmen, dass der Ausbauzustand der Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße in einem derartigen Missverhältnis zu dem dort zu verzeichnenden Verkehrsaufkommen steht, dass deswegen entweder die Sicherheit oder die Leichtigkeit des Verkehrs in dem von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorausgesetzten Ausmaß beeinträchtigt wären, wenn Radfahrer die Fahrbahn benutzen dürften.
- 78 Nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben im Widerspruchsbescheid ist die Fahrbahn dieses Straßenzugs 5,5 m breit. Sie entspricht damit dem Regelquerschnitt 7,5 der RAS-Q 96. Straßen mit diesem Regelquerschnitt kommen nach dem Bild 5 der RAS-Q 96 für Straßen der Kategorien A IV und A V im Sinn der Tabelle 1 der RAS-Q 96, d.h. für flächenerschließende und untergeordnete Straßenverbindungen, in Betracht. Der verfahrensgegenständliche Straßenzug unterfällt höchstens der Kategorie A IV. Denn da für den überörtlichen Verkehr die parallel zu ihm verlaufende BAB 3 und die unmittelbar südlich daran angrenzende Franz-Josef-Strauß-Allee zur Verfügung stehen, scheidet eine Einordnung in die Kategorie A III der Tabelle 1 der RAS-Q 96 ("zwischenkommunale Straßenverbindung") aus. Auch der Widerspruchsbescheid spricht eingangs des Abschnitts II.3.1.1 davon, der inmitten stehende Straßenzug diene der Verbindung der Stadtteile Graß, Leoprechting und Oberisling sowie ihrer Anbindung an das überörtliche Straßennetz.
- 79 Der Regelquerschnitt 7,5 reicht nach dem Bild 5 der RAS-Q 96 dann aus, wenn die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke (DTV) ca. 3000 Kraftfahrzeuge nicht übersteigt und die Schwerverkehrsbelastung höchstens 60 Fahrzeuge innerhalb von 24 Stunden beträgt. Da auf dem verfahrensgegenständlichen Straßenzug nach den in den Jahren 2003 und 2005 durchgeführten Messungen an Werktagen nur zwischen 1700 und 1800 Kraftfahrzeuge unterwegs sind, wird der sich aus dem Bild 5 der RAS-Q 96 ergebende DTV-Wert bei weitem nicht erreicht.
- 80 Deutlich überschritten ist demgegenüber der nach dem Bild 5 zulässige Schwerverkehrsanteil. Unter "Schwerverkehr" verstehen die RAS-Q 96 Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t sowie Omnibusse, Lastzüge und Sattelschlepper (vgl. die Fußnote 2 zu Abschnitt 2.4.1.2). Bei der am 16. Dezember

2003 durchgeführten Erhebung wurden 185 Fahrzeuge festgestellt, die vom Messgerät als "Lastkraftwagen" und "Lastzüge" eingestuft wurden; am 16./17. November 2005 lag dieser Wert am östlichen Ortsende von Leoprechting bei 235, zwischen Leoprechting und Graß bei 81 Lastkraftwagen und Lastzügen. Von den beiden letztgenannten Zahlen muss allerdings - worauf die Beklagte bereits im ersten Rechtszug hingewiesen hat (vgl. Bl. 72 Rückseite und Bl. 74 der Akte des Verwaltungsgerichts) - mindestens eine unzutreffend sein, da es als praktisch ausgeschlossen gelten kann, dass westlich von Leoprechting ein deutlich geringerer Schwerverkehr zu verzeichnen war als am östlichen Ortsende.

81 Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass sich die Zahl der Schwerfahrzeuge, die auf dem verfahrensgegenständlichen Straßenzug innerhalb von 24 Stunden unterwegs sind, im dreistelligen Bereich bewegt. Das genügt jedoch nicht, um eine Gefahr für die Sicherheit oder die Leichtigkeit des Verkehrs zu bejahen, die im Sinn von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung dieser Rechtsgüter erheblich übersteigt. Denn dieser Schwerverkehr besteht nachweislich zu wesentlichen Teilen aus den Omnibussen der öffentlichen Nahverkehrslinie, die durch die Brunn-, Liebhart- und Rauberstraße führt.

82 Die Richtigkeit der diesbezüglichen Darstellung des Klägers (vgl. vor allem sein Schreiben an das Verwaltungsgericht vom 3.3.2005) lässt sich beispielhaft anhand der im Jahr 2003 durchgeführten Erhebung belegen. Aus ihr ergibt sich, dass ab 21.00 Uhr pro Stunde und Richtung jeweils nur noch ein Fahrzeug die Messstelle passiert hat, das vom Messgerät als "Lastzug" erfasst wurde. Nimmt man hinzu, dass diese Vorbeifahrten jeweils zu (fast) identischen Zeitpunkten stattfanden - nämlich in einer Richtung annähernd zur vollen Stunde, in der Gegenrichtung während der letzten 15 Minuten einer Stunde - so lässt das praktisch nur den Schluss zu, dass in diesen Messergebnissen ein während des späten Abends geltender 60-Minuten-Takt dieser Omnibuslinie Niederschlag gefunden hat. Dass es sich bei den vom Messgerät als "Lastzüge" registrierten Schwerfahrzeugen jedenfalls ganz überwiegend um die Omnibusse der städtischen Nahverkehrslinie handelt, wird ferner dadurch bestätigt, dass in der Zeit von etwa 6.00 Uhr bis ca. 20.00 Uhr pro Stunde in der Regel die Vorbeifahrt von jeweils drei vom Messgerät als Lastzüge eingestuften Schwerfahrzeugen je Richtung registriert wurde. Zusätzlich fällt auf, dass sich diese Fahrzeugbewegungen typischerweise dergestalt auf die einzelnen Stunden verteilen, dass während dreier von vier Viertelstunden jeweils ein solcher Verkehrsvorfall pro Rich-

tung zu verzeichnen war, während im Verlauf der verbleibenden Viertelstunde in der Regel keine derartige Fahrzeugbewegung stattfand. Das vereinbart sich mit der in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof gegebenen Darstellung des Klägers, dass die fragliche Omnibuslinie während der Schulzeiten (der 16.12.2003 fiel nicht in die Ferien) im 20-Minuten-Takt verkehrt.

- 83 Da öffentliche Verkehrsunternehmen ihre Omnibusfahrer sorgfältig auszuwählen und zu beaufsichtigen pflegen und solche Personen bei (wiederholtem) verkehrswidrigem Verhalten ihren Arbeitsplatz gefährden, darf davon ausgegangen werden, dass sie sich in der Regel gegenüber Radfahrern aufmerksam und rücksichtsvoll verhalten. Es kann deshalb nicht davon gesprochen werden, auf der Fahrbahn der Brunn-, Liebhart- oder Rauberstraße befindliche Radfahrer sähen sich wegen des dort zu verzeichnenden, für eine Straße mit dem Regelquerschnitt 7,5 überdurchschnittlich hohen Schwerverkehrsanteils einer Gefährdung ausgesetzt, die das allgemeine Risiko, im Verkehr zu Schaden zu kommen, erheblich übersteigt.
- 84 Die geringe Breite dieses Straßenzuges rechtfertigt ferner nicht die Behauptung, Radfahrer seien bei Überholvorgängen in dem von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorausgesetzten erhöhten Maß gefährdet. Denn selbst ein Omnibus oder ein anderes Fahrzeug, das die nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StVZO zulässige Höchstbreite von 2,55 m aufweist, kann einen auf der Fahrbahn befindlichen Radfahrer dann, wenn kein Fahrzeug entgegenkommt, unter Einhaltung eines ausreichenden Sicherheitsabstands überholen. In Übereinstimmung mit dem Widerspruchsbescheid setzt der Senat die Breite eines Radfahrers mit 0,60 m an. Der Seitenabstand, den ein Kraftfahrer beim Überholen eines Radfahrers gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 StVO einzuhalten hat, beträgt regelmäßig 1,5 bis 2 m, jedenfalls aber 1 m (KG vom 12.9.2002 NZV 2003, 30/31). Zusätzlich zu diesem Seitenabstand ist bei der Ermittlung des für Überholvorgänge benötigten Raumbedarfs der Abstand zu berücksichtigen, den der überholte Radfahrer auch bei Beachtung des Gebots, möglichst weit rechts zu fahren (§ 2 Abs. 2 StVO), vom rechten Fahrbahnrand einhalten darf. Diesen Bewegungsspielraum (vgl. Abschnitt 2.1.2 der RAS-Q 96) veranschlagt der Senat unter Rückgriff auf den in Abschnitt 2.3.1.2 Satz 1 der RAS-Q 96 erwähnten seitlichen "Sicherheitsraum" für Radfahrer auf 0,25 m; das entspricht zugleich dem Mindestbewegungsspielraum nach Abschnitt 2.1.2 Absatz 3 RAS-Q 96. Auf der dem überholenden Fahrzeug zugewandten Seite muss einer solcher Sicherheits- bzw. Bewegungsspielraum allerdings dann nicht mehr angesetzt werden, wenn ein nach § 5 Abs. 4 Satz 2

StVO ausreichender Abstand eingehalten wird. Überholt ein Fahrzeug, das die Höchstbreite von 2,55 m aufweist, einen Radfahrer mit dem im Normalfall ausreichenden Abstand von 1,5 m, so stehen dem Überholenden auf einer 5,5 m breiten Fahrbahn bis zu deren linkem Rand noch 0,6 m zur Verfügung. Erforderlichenfalls kann das überholende Fahrzeug deshalb den Sicherheitsabstand zu dem überholten Radfahrer auch über 1,5 m hinaus vergrößern, wie das in besonderen Situationen (z.B. bei Fahrrädern, auf denen Kinder befördert werden; vgl. OLG Karlsruhe vom 25.11.1988 DAR 1989, 299) geboten ist.

85 Nicht mehr möglich ist das Überholen eines Radfahrers - und zwar nicht nur durch Omnibusse, sondern auch durch lediglich 1,75 m breite Personenkraftwagen - allerdings dann, wenn ein Kraftfahrzeug - mag es seinerseits ebenfalls nur eine Breite von 1,75 m aufweisen - auf gleicher Höhe entgegenkommt. Denn bei 0,25 m Bewegungsspielraum des Radfahrers zum Fahrbahnrand, 0,60 m Breite des Radfahrers, 1,00 m Mindestabstand zwischen dem Radfahrer und dem überholenden Fahrzeug, 1,75 m Breite dieses Fahrzeugs, 1,00 m Mindestabstand zwischen den einander begegnenden Fahrzeugen (das Gericht übernimmt insoweit - ohne rechtliche Wertung - den diesbezüglichen Ansatz im Widerspruchsbescheid), 1,75 m Breite des entgegenkommenden Fahrzeugs und 0,25 m seitlichem Mindestbewegungsspielraum dieses Fahrzeugs müsste die Fahrbahn 6,60 m breit sein, um einen solchen Überholvorgang bei auf gleicher Höhe befindlichem Gegenverkehr zu ermöglichen. Der Autofahrer, der sich hinter einem die Fahrbahn benutzenden Radfahrer befindet, muss deshalb seine Geschwindigkeit so lange an diejenige des Radfahrers anpassen, bis das entgegenkommende Fahrzeug - was jedoch nur wenige Sekunden dauert - vorbeigefahren ist.

86 Derartige geringfügige Verzögerungen im Verkehrsablauf rechtfertigten schon nach der vor der Schaffung des § 45 Abs. 9 StVO bestehenden Rechtslage kein Einschreiten der öffentlichen Gewalt. Erforderlich waren vielmehr bereits damals Beeinträchtigungen der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs, die über das normale, unvermeidliche Maß hinausgingen (BVerwG vom 25.4.1980, a.a.O., S. 1046). Erst recht bieten unter der Geltung des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO Erschwernisse, die lediglich die normalen Gegebenheiten des heutigen Straßenverkehrs widerspiegeln (zu ihnen gehört grundsätzlich auch das Vorhandensein langsamerer Verkehrsteilnehmer auf der Straße) keinen Anlass für Verkehrsbeschränkungen (so zu Recht OVG Bremen vom 10.11.1998, a.a.O., S. 56). Erheblich überstiegen im Sinn dieser Vorschrift wür-

de das Risiko, dass es wegen des Vorhandenseins von Radfahrern auf der Fahrbahn zu Beeinträchtigungen der Leichtigkeit des Verkehrs kommt, nur, wenn mit solchen Hemmnissen entweder in besonderer Häufigkeit zu rechnen wäre oder die Anwesenheit auch nur einzelner Radfahrer auf der Fahrbahn deshalb mit größeren Restriktionen für die Autofahrer einherginge, weil diese wegen der Vielzahl entgegenkommender Fahrzeuge über längere Zeit hinweg nicht überholen könnten. Sowohl das Aufkommen an Radfahrern auf dem fraglichen Straßenzug als auch die allgemeine Verkehrsdichte dort sind indes so gering, dass nennenswerte Erschwernisse für den motorisierten Verkehr ausgeschlossen werden können.

- 87 Bei der im Jahr 2003 durchgeführten Messung war das höchste Verkehrsaufkommen in der Stunde zwischen 18.00 und 19.00 Uhr zu verzeichnen. Damals waren in einer Fahrtrichtung 86 und in der Gegenrichtung 60 Fahrzeuge unterwegs. Eine zweite Verkehrsspitze war zwischen 8.00 Uhr und 9.00 Uhr zu verzeichnen; die Zahl der Vorbeifahrten an der Messstelle belief sich insoweit auf 47 bzw. (in der Gegenrichtung) auf 97 Fahrzeuge.
- 88 Von den im Jahr 2005 gewonnenen Werten berücksichtigt das Gericht wegen des insoweit offensichtlich unterlaufenen Messfehlers nur die am östlichen Ortsausgang von Leoprechting festgestellten, höheren Zahlen. Die stärkste Verkehrsbelastung ergab sich damals in der Stunde von 14.00 Uhr bis 15.00 Uhr mit 96 Fahrzeugen in einer und 54 Fahrzeugen in der Gegenrichtung. An zweiter Stelle stand hier die Stunde zwischen 18.00 Uhr und 19.00 Uhr mit 57 bzw. 81 Fahrten je Richtung.
- 89 In den Stunden mit dem höchsten Verkehrsaufkommen passierten in der stärker frequentierten Fahrtrichtung pro Minute mithin im Durchschnitt ein bis zwei Fahrzeuge die Messstation. Ansonsten ergibt sich aus den 2003 und 2005 vorgenommenen Erhebungen selbst in den Zeiten mit vergleichsweise hoher Verkehrsdichte (morgens zwischen 7.00 Uhr und 9.00 Uhr sowie zwischen 12.00 Uhr und ca. 19.00 Uhr) eine Zahl an Vorbeifahrten an den Messgeräten, die im Wesentlichen zwischen etwa 50 und 70 Fahrzeugen je Richtung liegt. Das bedeutet, dass in diesen Phasen durchschnittlich mit einem Fahrzeug pro Richtung und Minute zu rechnen ist.
- 90 Zu der dargestellten Verzögerung für Autofahrer, die einen vor ihnen auf der Fahrbahn befindlichen Radfahrer wegen Gegenverkehrs nicht überholen können, kommt es nur, wenn sich auf dem Streckenabschnitt, der zur rechtskonformen Durchführung

eines Überholvorgangs benötigt wird, zwei einander begegnende Automobile und ein Radfahrer zusammentreffen. Angesichts der geringen Kraftfahrzeugdichte und der ebenfalls nicht großen Zahl an Radfahrern, mit denen selbst bei einer deutlichen Anhebung des am 7. August 2009 gemessenen Werts auf diesem Straßenzug zu rechnen ist, handelt es sich hierbei um kein häufiges Ereignis. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein Überholen von Radfahrern, wenn es vorübergehend wegen Gegenverkehrs undurchführbar ist, nach kurzer Zeit möglich sein wird. Das gilt umso mehr, als auch nach einem Wegfall der Radwegebenutzungspflicht damit zu rechnen ist, dass ein Teil der Radfahrer den parallel zur Straße verlaufenden Weg benutzen würde, sofern das durch straßenverkehrsbehördliche Anordnung freigestellt wird.

91 Ist aber auch Omnibusfahrern ein Überholen von Radfahrern bei fehlendem Gegenverkehr in rechtskonformer Weise möglich, und kommt es nur vergleichsweise selten (und auch dann typischerweise nur für kurze Zeit) dazu, dass ein Omnibus einen auf der Fahrbahn befindlichen Radfahrer wegen Gegenverkehrs nicht passieren kann, so vermag auch der Gesichtspunkt der Beschleunigung des Omnibusverkehrs, auf den sich die Beklagte am 10. August 2009 wiederholt berufen hat (vgl. Seite 5 und Seite 6 der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof), die streitgegenständlichen Anordnungen weder unter dem Blickwinkel der Sicherheit noch unter dem der Leichtigkeit des Verkehrs zu rechtfertigen.

92 Nicht dargetan hat die Beklagte schließlich, warum aus den zahlreichen Geschwindigkeitsüberschreitungen, zu denen es auf dem verfahrensgegenständlichen Straßenzug kommt, eine gesteigerte Gefährdung für auf der Fahrbahn befindliche Radfahrer resultiert. Das wäre nur der Fall, wenn aufgezeigt worden wäre, dass Kraftfahrer, die schneller als erlaubt fahren, z.B. beim Überholen von Radfahrern in signifikanter Häufigkeit den nach § 5 Abs. 4 Satz 2 StVO erforderlichen seitlichen Abstand nicht einhalten, oder dass gerade solche Kraftfahrer überholte Radfahrer entgegen § 5 Abs. 4 Satz 4 StVO beim Wiedereinscheren nach rechts zu behindern pflegen. Zwar können solche Vorkommnisse angesichts der alltäglichen Realität des Straßenverkehrs nicht ausgeschlossen werden. Um die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO unter diesem Blickwinkel bejahen zu können, hätte die Beklagte, die auf die Berufung zu keiner Zeit schriftsätzlich erwidert hat, nicht nur solche oder andere Zusammenhänge substantiiert vortragen, sondern auch aufzeigen müssen, dass für ein dergestalt gesteigertes Risiko nicht (nur) ein Fehlverhalten von Autofahrern, sondern - wie nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erforderlich - maßgeblich (auch) "besondere

örtliche Verhältnisse" ursächlich sind. Aus dem in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof am Rande erfolgten Hinweis auf die verbreitete Missachtung der verfügbaren Geschwindigkeitsbeschränkung (vgl. Seite 5 unten der Sitzungsniederschrift vom 10.8.2009) ergibt sich ein solcher Zusammenhang nicht.

- 93 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 i.V.m. § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Klagebeschränkung, die im Verzicht des Klägers auf eine Weiterverfolgung des im ursprünglichen Berufungsantrag II enthaltenen Neuverbescheidungsbegehrens liegt, ist als geringfügiges Unterliegen im Sinn der letztgenannten Vorschrift anzusehen, da der Kläger mit seinem Begehren, die Radwegebenutzungspflicht auch hinsichtlich des zwischen Leoprechting und Oberisling verlaufenden Abschnitts zu beseitigen, der Sache nach in vollem Umfang durchgedrungen ist.
- 94 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 708 Nr. 10, § 711 ZPO i.V.m. § 167 VwGO.
- 95 Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der durch den Rechtsstreit aufgeworfenen, über den Einzelfall hinaus bedeutsamen Frage, ob Anordnungen im Sinn von § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO auch an § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO zu messen sind, zuzulassen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 96 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) schriftlich eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.



vom 14. März 2003 (BGBl I S. 345). Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG damaliger Fassung betrug der Auffangstreitwert 4.000,-- €. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof ist gemäß § 72 Nr. 1 Halbsatz 2 GKG heutiger Fassung demgegenüber bereits auf die am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Neufassung dieses Gesetzes abzustellen, so dass sich der Auffangstreitwert gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- € beläuft. Diese Beträge waren jeweils zu verdoppeln, da zwei selbständige straßenverkehrsrechtliche Anordnungen den Gegenstand der Klage bildeten (vgl. BayVGH vom 27.3.2008 Az. 11 C 07.2768, RdNrn. 31 ff.).

- 104 Die Befugnis des Verwaltungsgerichtshofs, den Streitwertansatz der Vorinstanz von Amts wegen zu ändern, ergibt sich aus § 63 Abs. 3 GKG.

Grau

Beck

Ertl