

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 11 CS 18.964
Sachgebietsschlüssel: 550

Rechtsquellen:

StVO § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6, Abs. 9 Satz 1, Satz 3

Hauptpunkte:

Erprobung einer Straßensperrung für Motorräder an Wochenenden und Feiertagen
Unfallschwerpunkt
qualifizierte Gefahrenlage (besondere örtliche Verhältnisse)
Verhältnismäßigkeit

Leitsätze:

Die Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO für einen begrenzten Zeitraum unterliegt geringeren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit als die endgültige Anordnung der erprobten Maßnahme.

Beschluss des 11. Senats vom 28. Juni 2018
(VG Bayreuth, Entscheidung vom 9. April 2018, Az.: B 1 S 18.52)

11 CS 18.964
B 1 S 18.52

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

***** ****,
***** ** , ***** ***** ,

- ***** -

*****.
***** ***** ,
***** ** , ***** ** ***** ,

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Sperrung des "W***** *****" für Motorräder an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 9. April 2018,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 11. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Geist,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Peltz

ohne mündliche Verhandlung am **28. Juni 2018**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,- EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Der Antragsteller wendet sich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die befristete Sperrung der Bundesstraße B 22 im Bereich des sog. Würgauer Bergs für Motorradfahrer jeweils an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen.
- 2 Der Sperrung liegt eine auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO gestützte straßenverkehrsrechtliche Anordnung des Landratsamts Bamberg vom 16. August 2017 zugrunde, die im Oktober 2017 durch Aufstellen von Verkehrszeichen 255 (Verbot für Krafträder) mit Zusatzzeichen „Sa. So. Feiertags“ und „Mofas und Kleinkrafträder frei“ vollzogen wurde. Die tageweise Sperrung soll der Erprobung dienen, ob hierdurch eine dauerhafte Entschärfung des als Unfallschwerpunkt eingestuftes Straßenabschnitts erreicht werden kann, und erfolgt im Rahmen eines bis 31. Dezember 2018 andauernden „Pilotversuchs“.
- 3 Hiergegen ließ der Antragsteller am 15. Januar 2018 Klage (B 1 K 18.53) erheben, über die das Verwaltungsgericht Bayreuth noch nicht entschieden hat, und gleichzeitig vorläufigen Rechtsschutz gemäß § 80 Abs. 5 VwGO beantragen. Mit Beschluss vom 9. April 2018 lehnte das Verwaltungsgericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage ab. Die Verkehrssituation am Würgauer Berg stelle eine qualifizierte Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dar: Der Straßenabschnitt werde in besonderem Maße von Motorradfahrern frequentiert, die dort eine Vielzahl von Unfällen verursacht hätten. In der angefochtenen verkehrsrechtlichen Anordnung

werde als konkretes Erprobungsziel die Feststellung genannt, ob sich eine Streckensperrung lediglich am Wochenende und an Feiertagen als geeignete und ausreichende Maßnahme erweise, um die Unfallsituation am Würzgauer Berg spürbar zu entschärfen. Die probeweise Teilsperre erweise sich auch als verhältnismäßig, da bauliche Maßnahmen zu einer Gefährdung der Verkehrsteilnehmer führten (Fahrbahnteiler) oder sich nicht bewährt hätten (Rüttelstreifen, Geschwindigkeitsmessungen). Ein zeitlich befristetes und angemessenes Streckenverbot für Motorradfahrer wäre auch als endgültige Maßnahme rechtmäßig und im Rahmen der Widmung eine mögliche verkehrsrechtliche Regelung.

- 4 Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragstellers. Er bestreitet das Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage. Es liege auf der Hand, dass die höhere Frequentierung eines Straßenabschnitts durch bestimmte Verkehrsteilnehmer zu einer entsprechend höheren Betroffenheit durch Verkehrsunfälle führe. Allein dieser Umstand berechne den Antragsgegner aber noch nicht zum Ausschluss dieser Verkehrsteilnehmer. Dies sei auch unverhältnismäßig, weil mildere Mittel in Betracht kämen. Der Antragsgegner habe das Aufstellen von Fahrbahnteilern, die Anbringung von Markierungsknöpfen und das Aufbringen von Rüttelstreifen mit pauschalen Behauptungen und ohne hinreichende Nachprüfung ausgeschieden. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts wäre auch das Aufbringen von Rüttelstreifen eine vorrangige Maßnahme gewesen. Im Jahre 2015 sei die Polizeiinspektion Bamberger Land zu dem Ergebnis gelangt, dass mit baulichen und verkehrstechnischen Maßnahmen die Unfälle reduziert worden seien. Rüttelstreifen könnten auch in Kurvenbereichen eingesetzt werden. Hierzu werde auf eine Untersuchung der LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH verwiesen, die im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr im Jahr 2012 durchgeführt worden sei, sowie auf eine Untersuchung der Bayerischen Straßenbauverwaltung Zentralstelle für Verkehrssicherheit vom 29. August 2017 zur Unfallsbilanz der Rüttelstreifen am Kesselberg und Sudelfeld. Die polizeiliche Behauptung, dass Schnellfahrer nach Beendigung von Geschwindigkeitskontrollen alsbald zurückkehrten, werde bestritten. Der Antragsgegner lege auch nicht überzeugend dar, weshalb stationäre Geschwindigkeitsmessungen kein milderes Mittel seien. Zu den streitigen Punkten werde jeweils ein Sachverständigengutachten beantragt. Vor einer Streckensperrung seien mehrere mildere Mittel ggf. kumulativ zu ergreifen. Es sei ermessensfehlerhaft, diese isoliert zu betrachten und zu verwerfen.

- 5 Der Antragsgegner tritt der Beschwerde entgegen. Die mittlere Fahrbahnbreite der Bundesstraße B 22 betrage im Bereich des Würzgauer Bergs außerhalb der Kurvenbereiche nur 6,50 m. Im Hinblick auf die Unfallserie vor Pfingsten 2017 und den erzielbaren Sicherheitsgewinn habe das Staatliche Bauamt in der Fahrbahnmittelpunkt eine 0,36 m breite Doppelmarkierung aufgebracht. Zusätzliche „Hindernisse“ wie sog. Leitmale und Markierungsknöpfe würden aufgrund der geringen Fahrbahnbreite zu einer Gefährdung der Verkehrsteilnehmer führen und seien aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht vertretbar. Der Einsatz von Rüttelstreifen, insbesondere im Bereich der unfallträchtigen Doppelkurve von Station 4,600 bis 4,900, sei aufgrund der Radienwechsel und ständigen Lastwechsel der davorliegenden Strecke nicht unproblematisch. Nach der vorgelegten Stellungnahme der Polizeiinspektion Bamberger Land vom 7. Juni 2018 hätten ausschließlich Motorradfahrer die Ursache für die acht Unfälle im Jahr 2017 gesetzt. An den Zufahrtsstraßen zum Würzgauer Berg, die die Motorradfahrer nutzen müssten, gebe es keinerlei auffällige Unfallschwerpunkte. Rüttelstreifen dienen dem Hinweis auf Gefahren, nicht der Verlangsamung der Geschwindigkeit, und dürften nicht zur Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer, z.B. von Radfahrern, führen. Es sei nicht zielführend, Kraftstofffahrer, die erfahrungsgemäß zum Würzgauer Berg kämen, um bewusst schnell zu fahren, auf die Gefahr des Schnellfahrens hinzuweisen. Sie überschritten die Geschwindigkeitsbegrenzung auf 50 km/h oft um das Doppelte. Zwar seien die Unfallzahlen in den Jahren 2015/16 aufgrund baulicher Veränderungen zurückgegangen; allerdings seien sie im Jahr 2017 nach Eintritt eines Gewöhnungseffekts schneller als je zuvor gestiegen. Es handle sich lediglich um eine Behauptung des Antragstellers, dass alle von den Fachbehörden einvernehmlich als nicht zielführend verworfenen baulichen Maßnahmen die Lösung für den Würzgauer Berg seien. Anhand der polizeilichen Messungen aus zwei Motorradsaisons könne belegt werden, dass sich Schnellfahrer messungsfreie Zeiten aussuchten. Für stationäre Messungen seien Geräte mit Heckkamera notwendig, von denen es nur zwei in Bayern gebe. Zudem gestalte sich die Fahrerermittlung bei Kraftstofffahrern schwierig. Der Einsatz stationärer Geschwindigkeitsmessanlagen habe auch nur punktuelle Wirkung und sei im Bereich von Unfallhäufungslinien mit der Charakteristik des Würzgauer Bergs wirkungslos. Hingegen zeige die Sperrung schon jetzt ihre Wirkung. Im Jahr 2018 habe es erstmals seit Beginn der detaillierten Aufzeichnungen im Jahr 2004 keinen einzigen Unfall am Würzgauer Berg gegeben.

- 6 Wegen des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten, darunter die Erwiderung des Antragstellers mit Schreiben vom 14. Juni 2018, Bezug genommen.

II.

- 7 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.
- 8 Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage stattzugeben wäre.
- 9 Verkehrsrechtliche Anordnungen, die durch Aufstellung von Verkehrszeichen umgesetzt werden, stellen Dauerverwaltungsakte dar, die mit ihrer Umsetzung wirksam werden und die in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar sind (BVerwG, U.v. 21.8.2003 – 3 C 15.03 – NJW 2004, 698 Rn. 19, U.v. 9.4.2014 – 3 C 5.13 – BVerwGE 149, 254 Rn. 13 m.w.N.). Die Klage des Antragstellers hat somit keine aufschiebende Wirkung.
- 10 Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrsordnung vom 6. März 2013 (BGBl I S. 367, StVO), im für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. stRspr BVerwG, B.v. 1.9.2017 – 3 B 50.16 – BayVBl 2018, 275 = juris Rn. 8 m.w.N.) zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl I S. 3549), können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen. Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nach der dieser Regelung vorgehenden speziellen Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO (BVerwG, U.v. 23.9.2010 – 3 C 37.09 – BVerwGE 138, 21 = juris Rn. 25) – abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen – 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. Dies setzt die Prognose voraus, dass eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr bzw. eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht, jedoch im Hinblick auf die durch Verkehrsunfälle betroffenen hochrangigen Rechtsgüter nicht, dass es mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit vermehrt zu Schadensfällen kommt (vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 – 3 C 32.09 – DAR 2011, 39 = juris Rn. 22 f.). Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO können durch die Streckenführung, deren Ausbauzustand, witterungsbedingte Einflüsse (z.B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), die anzutreffende Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein (BVerwG, a.a.O. Rn. 21; U.v. 18.11.2010 – 3 C 42.09 – BVerwGE 138, 159 = juris Rn. 26).

- 11 Der Antragsgegner ist zu Recht von besonderen örtlichen Verhältnissen am Würgauer Berg ausgegangen. Es handelt sich um eine ehemalige, bis zuletzt noch für Oldtimer-Rennen genutzte Bergrennstrecke mit langgezogenen engen Kurven und entsprechendem Beschleunigungspotential sowie einer Straßenbreite von nur 6,50 m außerhalb der Kurvenbereiche. Sie wurde bis zum Erlass der angefochtenen Sperrung an Wochenenden und Feiertagen von Kraftradfahrern stark frequentiert und zum Teil zu bewusst risikoreichem Fahren aufgesucht. An einigen Sonntagen im Jahr 2016 betrug das Kraftradaufkommen vier bis achtzehn Mal so viel wie durchschnittlich an Montagen bis Freitagen. Nach durch entsprechende Erhebungen belegter fachlicher Einschätzung stellt die von der streitgegenständlichen Verkehrsregelung betroffene, nur etwa 2,5 km lange Strecke seit Jahren einen Unfallschwerpunkt dar, wobei die Unfälle weit überwiegend von Kraftradfahrern verursacht worden sind. Ob dies auf eine „missbräuchliche Straßennutzung“, z.B. als Rennstrecke, zurückzuführen ist oder andere Ursachen hat, ist für die Berechtigung einer verkehrsbeschränkenden Anordnung unerheblich, sofern wie hier überhaupt straßenverkehrsbezogene Gründe für ihren Erlass vorhanden sind (vgl. BVerwG, B.v. 3.4.1996 – 11 C 3.96, 11 B 11.96 – juris Rn. 3). Das Unfallgeschehen der vergangenen zehn Jahre belegt, dass die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts am Würgauer Berg das allgemeine Risiko eines Verkehrsunfalls deutlich übersteigt.

- 12 Ferner setzt die Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO voraus, dass die Dauer des Verkehrsversuchs dem Erprobungscharakter der Maßnahme entspricht; weiter, dass das Erprobungsziel konkret bestimmt und die erprobte Maßnahme geeignet und erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen, sowie im Rahmen der Widmung möglich und dauerhaft rechtlich zulässig wäre (König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 32; Wolf in Freymann/Wellner, jurisPK-StrVR, Stand 29.12.2017, § 45 StVO Rn. 18; BayVGH, B.v. 26.2.2015 – 11 ZB 14.2491 – juris Rn. 20; VGH BW, B.v. 26.10.1994 – 5 S 2344/94 – NZV 1995, 45 = juris Rn. 18; OVG NW, B.v. 19.12.1995 – 25 B 2750/95 – NJW 1996, 2049/2050 = juris Rn. 13; B.v. 22.10.2003 – 8 B 468/03 – juris Rn. 15 ff.). Dies ist hier der Fall.
- 13 In Anbetracht der starken Schwankungen des Kraftradaufkommens an verschiedenen Wochentagen und während verschiedener Jahreszeiten sowie möglicher, erfahrungsgemäß erst nach einiger Zeit einsetzender Reaktionen der Kraftradfahrer („Gewöhnungseffekt“) auf die neue Verkehrsregelung ist hier eine zuverlässige Eignungsbeurteilung erst nach längerer Erprobung zu erwarten und die vorgesehene Maßnahmedauer von etwas mehr als 14 Monaten nicht zu beanstanden.
- 14 Mit der auf einzelne Wochentage beschränkten Sperrung bezweckt der Antragsgegner zu prüfen, ob diese Maßnahme geeignet und ausreichend ist, die Unfallzahlen wesentlich zu senken. Letztlich soll festgestellt werden, ob risikosuchende Fahrer den Würgauer Berg insbesondere an Wochenenden und Feiertagen frequentieren und durch eine Sperrung an diesen Tagen daher der Großteil verkehrsgefährdenden und zu Unfällen führenden Verhaltens (überhöhte Geschwindigkeit, unzulässiges Überholen, unangemessenes Kurvenverhalten) wirksam unterbunden werden kann. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass mit der streitgegenständlichen Verkehrsregelung das Erprobungsziel verfehlt würde, zumal es genügt, wenn dieses Ziel gefördert wird. Die Regelung ist zur Erreichung des Erprobungsziels auch notwendig, da insbesondere im Hinblick auf die Folgewirkungen der Maßnahme eine längere Erprobungsphase erforderlich ist. Zudem liegt auf der Hand, dass die Wirkung einer Sperrung nicht durch eine mildere Ersatzmaßnahme erprobt werden kann. Weiter ist die Erprobung einer auf einzelne Wochentage und einen Teil der Krafträder (ohne Mofas und Kleinkrafträder) sowie zeitlich beschränkten Straßensperrung, zum einen gemessen am Ziel der Maßnahme, einen seit vielen Jahren bestehenden Unfallschwerpunkt zu beseitigen und damit hochrangige Rechtsgüter wie Leben und Ge-

sundheit zu schützen, und zum andern gemessen an den Belastungen für die betroffenen Kraftradfahrer bzw. der Schwere des Grundrechtseingriffs nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. Insoweit sind nicht dieselben Anforderungen wie an die Verhältnismäßigkeit einer endgültigen Maßnahme zu stellen. Die Sperrung richtet sich gegen die Gruppe von Kraftfahrzeugen, deren Fahrer für die weitaus meisten Unfälle verantwortlich sind (vgl. die Auswertung der Unfälle in Anlage 1 der Behördenakte), und wurde auch erst ergriffen, nachdem etliche andere bauliche, polizeiliche und straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit die Unfallsituation nicht nachhaltig entschärft haben.

- 15 Eine dauerhafte Sperrung einer Straßenstrecke für einen Teil des Kraftfahrzeugverkehrs an einzelnen Tagen wäre auch grundsätzlich eine rechtlich zulässige Maßnahme (vgl. BVerwG, U.v. 20.5.1987 – 7 C 60.85 – juris Rn. 9 m.w.N.; B.v. 23.3.1990 – 3 B 25.90 – juris Rn. 3; B.v. 3.4.1996 – 11 C 3.96, 11 B 11.96 – juris Rn. 3 ff.). Insbesondere stellt sie noch keine faktische Teileinziehung der Straßenstrecke dar (vgl. BVerwG, U.v. 25.4.1980 – 7 C 19.78 – NJW 1981, 184 = juris Rn. 19; B.v. 3.4.1996, a.a.O. Rn. 4). Ob die tageweise Sperrung vorliegend als endgültige Maßnahme und nicht nur hinsichtlich des Erprobungsziels verhältnismäßig wäre und wie die Straßenverkehrsbehörde ihr diesbezügliches Ermessen auszuüben hat, bleibt der Prüfung des Antragsgegners nach Auswertung des Verkehrsversuchs vorbehalten. Daher kann der Antragsteller im Rahmen des zu entscheidenden Eilverfahrens nicht mit seinen Einwänden gegen die aus seiner Sicht fehlende Erforderlichkeit einer (endgültigen) Streckensperrung durchdringen. Desgleichen kann die Eignung anderweitiger Maßnahmen wie Fahrbahnteiler, Markierungsknöpfe und Rüttelstreifen dahingestellt bleiben. Auch die gestellten Beweisanträge haben nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO im Blick.
- 16 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung aus § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 und 2 GKG und den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1 und 46.15 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen.

17 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

18 Dr. Borgmann

Geist

Peltz