



# Verwaltungsgericht Lüneburg

Im Namen des Volkes

## Urteil

**1 A 107/19**

In der Verwaltungsrechtssache

Herr Dieter Hamann,  
Ohweg 13, 21442 Toppenstedt

– Kläger –

gegen

Stadt Winsen/Luhe, vertreten durch den Bürgermeister,  
Schloßplatz 1, 21423 Winsen/Luhe

– Beklagte –

wegen Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht und Entfernung der Verkehrszeichen,

hat das Verwaltungsgericht Lüneburg - 1. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2022 durch den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Pawlitzki als Einzelrichter für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Bescheides vom 11. Oktober 2021 verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 20. Juni 2017 im Hinblick auf die angeordnete Radwegbenutzungspflicht zu beiden Seiten der Luhdorfer Straße (L 234) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zu Hälfte; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

## **Tatbestand**

Der Kläger begehrt die Aufhebung der Radwegbenutzungspflichten zu beiden Seiten der Luhdorfer Straße (L 234) in Winsen (Luhe).

Die Luhdorfer Straße durchquert als Teilstrecke der L 234 in dem streitgegenständlichen Abschnitt das Stadtgebiet der Beklagten und deren Ortsteil Roydorf von der Kreuzung Luhdorfer Straße / Riedelstraat / Ilmer Moorweg im Süden bis zum Eisenbahnkreuzungsbauwerk im Norden. Sie weist jeweils eine Fahrspur je Richtung auf und verläuft annähernd in gerader Linienführung. Im Bereich der Zufahrt zum Polizeikommissariat Winsen/Luhe und der Einmündung Roydorfer Weg beschreibt sie eine leichte Kurve. Entlang des Streckenabschnitts befinden sich mehrere Geschäfte - darunter ein Autohandel, eine Tankstelle, ein Lebensmittelmarkt, eine Bankfiliale, eine Apotheke und ein Fahrradgeschäft - sowie Einmündungen (zahlreicher) nachgeordneter Straßen. Zu beiden Seiten der Straße befindet sich zudem eine Vielzahl an Ein- und Mehrfamilienhäusern, deren Grundstückszufahrten über den Geh- und Radweg führen. In beide Fahrtrichtungen sind an verschiedenen Punkten Haltestellen für Omnibusse des Linienverkehrs auf dem Geh- und Radweg eingerichtet. Für den gesamten Streckenabschnitt ist eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h angeordnet. Im Ortsteil Roydorf befinden sich das „Luhe Gymnasium“, die „Integrierte Gesamtschule Winsen-Roydorf“ und die „Schule Am Ilmer Barg“.

Abgesehen von Aufweitungen im Bereich der Einmündungen Ilmer Moorweg / Riedelstraat, Roydorfer Weg und Brüsseler Straße weist die Luhdorfer Straße Fahrbahnbreiten von 5,85 m bis 6,10 m auf. Parallel zur Fahrbahn verlaufen auf dem Hochbord in beide Richtungen Geh- und Radwege. Diese sind baulich voneinander getrennt. Eine Ausnahme hiervon bilden eine Teilstrecke auf der Westseite der Luhdorfer Straße zwischen den Einmündungen Rämeweg und Riedelstraat (lichte Breite des Seitenraums: 2,05 m bis 3,20 m) sowie zwei Bereiche auf der Ostseite der Luhdorfer Straße: eine Teilstrecke zwischen den Einmündungen Ilmer Moorweg und Ilmer Drift (lichte Breite

des Seitenraums: 2,65 m bis 3,50 m zuzüglich eines sich zur Fahrbahn hin anschließenden Sicherheitstrennstreifens von 0,50 m) sowie eine rund 90 m lange Teilstrecke von dem Grundstück Luhdorfer Straße 51 (südlich der Zufahrt zum Polizeikommissariat) bis zur Einmündung des Roydorfer Wegs (lichte Breite des Seitenraums: 2,15 m bis 3,05 m zuzüglich eines Sicherheitstrennstreifens von 0,5 m bis 1,3 m). Die weiteren Seitenflächen weisen im Wesentlichen folgende Maße auf (vgl. dazu im Einzelnen Bl. 105 ff. der Gerichtsakte und Beiakte 5):

Teilstrecke	lichte Breite Gehweg (in m)	lichte Breite Radweg (in m)	lichte Breite Sicherheitstrennstreifen zwischen Radweg und Fahrbahn (in m)
<b>stadteinwärts</b>			
Einmündung Ilmer Drift - Einmündung Am Halloh	1,70	2,00	0,50
Einmündung Am Halloh - Luhdorfer Straße 51	1,75 - 3,05	1,00	0,50 - 0,55
Einmündung Roydorfer Weg - Eisenbahnüberführungsbauwerk	1,55 - 2,60	0,95 - 1,05	0,50 - 2,45
<b>stadtauswärts</b>			
Eisenbahnüberführungsbauwerk - Einmündung Roydorfer Weg	1,70 - 3,90	1,00 - 1,05	0,50 - 2,45
Einmündung Roydorfer Weg - Einmündung Rämeweg	0,90 - 1,85	1,00	0,50

Nach Angaben der Beklagten erfolgte die Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht sowohl für die Ost- als auch für die Westseite der Luhdorfer Straße bereits vor der Mitte der 1990er Jahre durch den damals als Straßenverkehrsbehörde zuständigen Landkreis Harburg. Eine entsprechende verkehrsbehördliche Anordnung des Rechtsvorgängers sei bei der Beklagten nicht vorhanden. Auf der Ostseite der Luhdorfer Straße (stadteinwärts) wurde nördlich der Straße Ilmer Moorweg das Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) sowie jeweils nördlich der Einmündungen Ilmer Drift, Herrmann-Löns-Weg, Ilmer Weg und Schützenstraße das Zeichen 241 (Getrennter Geh- und Radweg) aufgestellt. Auf der Westseite der Luhdorfer Straße (stadtauswärts)

wurde südlich der Einmündungen Brüsseler Straße, Roydorfer Weg, Im Wiesengrund und Ilmer Weg jeweils das Zeichen 241 (Getrennter Geh- und Radweg) aufgestellt. Die Teilstrecke zwischen Rämenweg und Riedelstraat war zunächst durch das Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) als benutzungspflichtig ausgewiesen. An mehreren Einmündungen (insbesondere An´n Ilmer Barg, Vör de Heid, Am Halloh, An der Koppel und Grenzweg) wurden keine Verkehrszeichen zur Regelung des Fuß- und Radverkehrs aufgestellt.

Mit Schreiben vom 20. Juni 2017 beantragte der Kläger bei der Beklagten, die Radwegbenutzungspflicht entlang der Luhdorfer Straße für beide Fahrtrichtungen aufzuheben und ihn ermessensfehlerfrei neu zu bescheiden. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, er benutze den Straßenzug regelmäßig als Radfahrer, um zu seiner Arbeitsstelle in Ashausen zu gelangen und im Stadtgebiet der Beklagten Einkäufe zu tätigen. Die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht sei rechtswidrig. Im Verlauf der Luhdorfer Straße gebe es keine besonderen örtlichen Verhältnisse, die eine qualifizierte Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO hervorriefen. Die Kraftverkehrsstärke könne allein kein Maßstab für die Anordnung von Radwegbenutzungspflichten sein, weil es hierzu keinen wissenschaftlichen Nachweis einer Gefahrenlage gebe. Die Benutzungspflicht sei auch im Hinblick auf die einschlägigen untergesetzlichen Normen und Regelwerke nicht rechtmäßig. Gemeinsame Geh- und Radwege im Einrichtungsverkehr müssten danach im Grundsatz innerorts mindestens 2,50 m breit sein. Der Gehweg an der Luhdorfer Straße unterschreite die Mindestbreite in großen Teilbereichen. Auch die Mindestbreite für Radwege werde in beide Fahrtrichtungen unterschritten. Zudem bleibe die Vorgabe unerfüllt, dass die Linienführung im Streckenverlauf eindeutig erkennbar, im Verlauf stetig und insbesondere an Kreuzungen, Einmündungen und verkehrsreichen Grundstückszufahrten sicher gestalten sein müsse. Da sich an mehreren Einmündungen keine Verkehrszeichen zur Regelung des Fuß- und Radverkehrs befänden, stehe es einem Radfahrer frei, die Fahrbahn mitzubedenken, bevor er dann im weiteren Streckenverlauf wieder den Radweg benutzen müsse. An Grundstückszufahrten würde ihm, dem Kläger, wegen schlechter Sichtverhältnisse häufiger von Kraftfahrern der Vorrang genommen, weil diese ihn nicht wahrnehmen könnten. Nach der Ortsdurchfahrtrichtlinie sei die Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege an Ortsdurchfahrten aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Ausnahmefälle zu beschränken.

Hierauf erwiderte die Beklagte mit Schreiben vom 24. August 2017, die Bearbeitung des Antrags des Klägers werde voraussichtlich erst im Frühjahr abgeschlossen werden können, da mit verschiedenen Straßenbaulastträgern und der Polizei mehrere Ortstermine erforderlich seien.

Am 26. Oktober 2017 hat der Kläger Klage erhoben mit dem Begehren, die Radwegbenutzungspflichten mit den Zeichen 240 und 241 in beide Fahrtrichtungen aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, die zur Bekanntgabe der Anordnung aufgestellten Verkehrszeichen zu entfernen.

Unter dem 5. Januar 2018 nahm die Beklagte mit einem an die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr - im Folgenden: NLStBV - für die Luhdorfer Straße zwischen Trogbauwerk und der Kreuzung Luhdorfer Straße / Riedelstraat / Ilmer Moorweg die „Schriftliche Bestätigung einer verkehrsrechtlichen Anordnung“ vor. Danach werde die bestehende Regelung bestätigt, die der Landkreis Harburg als Straßenverkehrsbehörde vor Mitte der 1990er Jahre getroffen habe. Stadtauswärts werde das Zeichen 241 (Getrennter Geh- und Radweg) von der Eisenbahnquerung bis zur Fußgängerampel an der Einmündung Ilmer Drift und von dieser Stelle bis zur Einmündung Riedelstraat das Zeichen 239 (Gehweg) mit dem Zusatzzeichen 1022-10 (Radverkehr frei) angeordnet. Stadteinwärts werde von der Einmündung Ilmer Moorweg bis zum Fahrradtunnel unter der Eisenbahnstrecke das Zeichen 241 (Getrennter Geh- und Radweg) angeordnet. Zur Begründung führte die Beklagte im Wesentlichen aus: Die Voraussetzungen für die Anordnung benutzungspflichtiger Radwege gemäß § 45 StVO in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift zu § 2 StVO - im Folgenden: VwV-StVO - lägen vor. Für Bestandsanlagen wie die Luhdorfer Straße fordere die VwV-StVO für den Radweg eine Breite von mindestens 1,50 m und für den Fußgängerverkehr ausreichende Flächen. Die Luhdorfer Straße weise Maße von 3,00 bis 5,00 m und in vielen Bereichen sogar die Maße von insgesamt 4,30 m bis 4,50 m auf, die nach den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen - im Folgenden: ERA - für baulich neu anzulegende Geh- und Radwege gälten. Bis auf einen kurzen Bereich gegenüber der Einmündung des Roydorfer Weges erfüllten die Geh- und Radverkehrsanlagen beidseitig die Anforderungen der VwV-StVO. Auch die sonstigen qualitativen Anforderungen hinsichtlich der Beschaffenheit und Linienführung im Streckenverlauf seien erfüllt. Ganz überwiegend befänden sich die Geh- und Radwege in mustergültigem Zustand. Bei der Luhdorfer Straße handle es sich ferner um eine der Hauptverkehrsstraßen Winsens. Zählungen des Landes aus dem Jahr 2014 hätten eine Verkehrsbelastung von rund 11.700 Kfz/24 h und ein Aufkommen an Schwerverkehr von rund 400 Kfz/24 h ergeben. Die stündliche Belastung habe in den Zeiten zwischen 6 Uhr und 9 Uhr rechnerisch rund 450 Kfz/h betragen. Nach dem „Leitfaden Radverkehr“ der NLStBV sei bereits bei Fahrbahnbreiten von 6,00 m bis 7,00 m und Kfz-Verkehrsstärken von 400 Kfz/24 h der Mischverkehr aus Sicherheitsgründen problematisch. Die Fahrbahnbreite der Luhdorfer Straße betrage knapp 6,00 m. Hinzu komme, dass die Luhdorfer Straße eine Zugangsstraße zum Gymnasium Roydorf, der IGS Roydorf und der Grund- und Oberschule

„Am Ilmer Barg“ mit zusammen über 2.000 Schülerinnen und Schülern sei. Die Geh- und Radwege würden zu Schulzeiten intensiv genutzt. Ein Führen allein dieser Schülerströme im Mischverkehr liefe neben der eklatanten Gefährdung der Schüler/-innen auch dem Prinzip der Gewährleistung eines ordentlichen Verkehrsablaufs zuwider. Insbesondere in den morgendlichen und mittäglichen Verkehrsstoßzeiten ergäben sich kaum Lücken im Verkehrsfluss. Dieser würde völlig zum Erliegen kommen, wenn die Schülerinnen und Schüler im Mischverkehr auf der Straße führen. Denn die geringen Fahrbahnbreiten erlaubten ein gefahrloses Überholen unter Gegenverkehr nicht. Die Anordnung erfolge aus Gründen der Verkehrssicherheit und werde durch die „Aufstellung/Auftragung“ der Verkehrszeichen wirksam.

In der Folgezeit ließ die Beklagte auf der Westseite der Luhdorfer Straße südlich der Einmündung Rämeweg das Zeichen 239 (Gehweg) mit dem Zusatzzeichen 1022-10 (Radverkehr frei) anstelle des Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) aufstellen. Soweit die Beklagte dem Begehren des Klägers damit teilweise abgeholfen hat, haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt.

Nachdem die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vom 29. Juni 2021 erklärt hatte, den Antrag des Klägers vom 20. Juni 2017 zu verbescheiden, gab sie bei der PGT Umwelt und Verkehr GmbH - im Folgenden: PGT GmbH - eine Verkehrserhebung und eine Verkehrsuntersuchung für die Luhdorfer Straße in Auftrag.

Die PGT GmbH nahm am 14. Juli 2021 eine Verkehrserhebung vor und erläuterte deren Ergebnisse mit Gutachten vom 17. August 2021. Darin wird im Wesentlichen ausgeführt: An insgesamt sechs Querschnitten der Luhdorfer Straße seien Kraftfahrzeuge, Zu-Fuß-Gehende und Radfahrende auf der Straße und richtungsgetreu auf den Nebenflächen erfasst worden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass unter anderem die Corona-Pandemie Einfluss auf das Verkehrsgeschehen gehabt habe. Der Kfz-Verkehr sei „im Allgemeinen mit 10 % spürbar geringer als vor der Pandemie“. Ausweislich der dem Gutachten beigelegten Anlage trat die Spitzenbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs mit insgesamt 1.123 Kfz/Stunde (562 Kfz/Stunde in Richtung Süden, 561 Kfz/Stunde in Richtung Norden) zwischen 15 Uhr bis 16 Uhr auf, und zwar im Bereich zwischen Roydorfer Weg und Brüsseler Straße („Querschnitt 6“).

Die Verkehrsuntersuchung der PGT GmbH vom 28. September 2021 betrachtete zunächst die Fahrbahn- und Wegebreiten, den baulichen Zustand der Verkehrsflächenbefestigung, die Unfallzahlen und -hergänge sowie die bei der Verkehrszählung am 14. Juli 2021 ermittelten Verkehrsmengen. Sodann wurden verschiedene Teilbereiche

der Luhdorfer Straße jeweils unter Heranziehung der folgenden Bewertungskriterien bewertet: Separationserfordernis aufgrund unzureichender Fahrbahnbreite, Separationserfordernis aufgrund Verkehrsmengen, Eignung des Seitenraums (Breitenangebot), Eignung des Seitenraums (Separationserfordernis), Eignung des Seitenraums (Zustand Verkehrsflächenbefestigung) und Eignung des Seitenraums (Verkehrssicherheit). Die Gutachter gelangten zu dem Ergebnis, dass auf der Luhdorfer Straße in Bezug auf den Radverkehr zwar Handlungsbedarf bestehe. Die Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht sei jedoch nicht verantwortbar. Auf der Ostseite der Luhdorfer Straße bestehe unabhängig von teilweise notwendigen Verbesserungen der Oberfläche wenig akuter Handlungsbedarf. Verbesserungen könnten durch Reinigung, partielle Ausbesserung des Pflasters und das Versetzen einzelner Verkehrsschilder erzielt werden. Soweit die Seitenräume auf der Ostseite nicht ausreichend dimensioniert seien, sei dies aufgrund der geringen Differenz zu den Mindestmaßen zu akzeptieren. Auf der Westseite der Straße seien sowohl die Führung auf der Fahrbahn als auch die getrennte Führung im Seitenraum nicht zufriedenstellend. Hier sei teilweise die Separierung von Rad- und Fußverkehr aufgrund der Breite des Seitenraums kritisch zu betrachten und - nördlich der Einmündung Roydorfer Weg - „die Führung in den Knoten hinein parallel zum Rechtsabbiegestreifen auch aufgrund der gemeinsamen Freigabe unübersichtlich“.

Mit Schreiben vom 11. Oktober 2021 teilte die Beklagte dem Kläger mit, dass das Aufheben der Radwegbenutzungspflicht nicht verantwortbar sei. Die Seitenräume der Luhdorfer Straße seien im Wesentlichen ausreichend breit für die Anlage eines gemeinsamen Geh- und Radweges. Bei der Entscheidung, ob eine Separierung des Radverkehrs erforderlich sei, seien die Kfz- und Radverkehrsmengen maßgeblich. In der Luhdorfer Straße seien Kfz- und Radverkehr aufgrund der Verkehrszahlen nicht im Mischverkehr zu führen. Die erfasste Häufigkeit der Ab- und Einbiegeunfälle mit Radfahrenden sei vergleichsweise gering. Weitere Einzelheiten könnten dem Bericht der PGT GmbH entnommen werden, der ihrem Schreiben beigelegt sei.

Mit Schreiben vom gleichen Tag übersandte die Beklagte der NLSStBV einen „1. Nachtrag zur verkehrsrechtlichen Anordnung“, mit dem sie - unter Angabe derselben Erwägungen wie in ihrem Schreiben an den Kläger - ihre „Begründung [...] aus der verkehrsrechtlichen Anordnung vom 05.01.2018 für die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht bestätig[e]“.

Zur Begründung seiner Klage greift der Kläger seine Ausführungen in dem Schreiben vom 20. Juni 2017 auf und trägt ergänzend im Wesentlichen vor: Die hohe Verkehrsbelastung einer Straße berge keine weit überdurchschnittliche Gefahr im Sinne des § 45

Abs. 9 StVO. Die von der Bundesanstalt für Straßenwesen - im Folgenden: BASt - durchgeführte Evaluation der StVO-Novelle von 1997 habe ergeben, dass man in Deutschland innerorts bis zu einer Verkehrsbelastung von 50.000 Kfz/Tag keine besonderen Gefahren habe ermitteln können, denen durch die Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht wirksam begegnet werden könne. Dies habe auch eine Studie des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft ergeben. Die ERA führten die Verkehrsbelastung mit Kraftfahrzeugen darüber hinaus allein zur Vorauswahl geeigneter Führungsformen an. Sie bezeichne über dieses Kriterium hinaus verschiedene weitere Kriterien, nach denen die geeignete Führungsform auszuwählen sei. Diese würden von der Beklagten ausgeblendet. Auch bei Schülerverkehr und bei dem Vorhandensein von unerfahrenen Radfahrern handele es sich nicht um eine Gefahrensituation im Sinne des § 45 Abs. 9 StVO, weil fast an allen Orten viele Schüler unterwegs seien. Zudem stellten beengte Situationen keine örtliche Besonderheit dar. Die Radwegbenutzungspflicht begünstige ferner die Entstehung von Unfällen mit Radfahrern. Darüber hinaus habe die Beklagte bislang kein Ermessen ausgeübt. Es sei zu berücksichtigen, dass die Mindestmaße gemäß ERA und RAST 06 (deutlich) unterschritten würden. Auch seien die qualitativen Mindestanforderungen der VwV-StVO im Hinblick auf die Radwegbreite und die Flächen für den Fußverkehr nicht erfüllt. Entgegen den Vorgaben der VwV-StVO sei zudem weder die Benutzung des Radweges nach der Beschaffenheit und dem Zustand zumutbar noch die Linienführung eindeutig, stetig und sicher. Die Pflasterung sei für stadteinwärts Radfahrende unzumutbar. In Fahrtrichtung Stadtmitte sei an der Aufstellfläche für Fußgänger bei der Bushaltestelle und vor der Zufahrt zur Polizeiwache die Pflasterung unterbrochen, so dass hier keine Radwegbenutzungspflicht mehr gelte. Jedoch fehlten dort und auch an den Einmündungen mehrerer Straßen entsprechende Verkehrszeichen sowie Ab- bzw. Aufleitungen. Die Benutzung der Radwege werde des Weiteren durch in die Radwege integrierte Verkehrszeichen und Lichtzeichenanlagen sowie dadurch erschwert, dass Abfallbehälter auf dem Radweg abgestellt würden.

Er beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 11. Oktober 2021 zu verpflichten, die angeordnete Radwegbenutzungspflicht entlang der Luhdorfer Straße im Stadtgebiet der Beklagten aufzuheben, und zwar auf der Ostseite der Luhdorfer Straße zwischen der Einmündung Ilmer Moorweg und der Eisenbahnquerung sowie auf der Westseite der Luhdorfer Straße zwischen der Eisenbahnquerung und dem Rämeweg, und die Beklagte zu verurteilen, die in diesem Abschnitt aufgestellten Verkehrszeichen 240 und 241 zu entfernen,

hilfsweise, die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 11. Oktober 2021 zu verpflichten, über seinen Antrag vom 20. Juni 2017 im Hinblick auf die angeordnete Radwegbenutzungspflicht zu beiden Seiten der Luhdorfer Straße neu zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie führt zur Begründung im Wesentlichen aus: Dem Kläger stehe weder ein Anspruch auf Aufhebung der angeordneten Radwegbenutzungspflicht noch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung seines Antrags vom 20. Juni 2017 zu. Die auf den besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende erhebliche Gefahrenlage ergebe sich aus der überdurchschnittlich hohen Verkehrsbelastung der Luhdorfer Straße mit einem erheblichen Anteil an Schwerlastverkehr sowie aus der großen Zahl von Schülerinnen und Schülern des Gymnasiums, der Integrierten Gesamtschule und der Grund- und Oberschule in Roydorf, die mit dem Rad die Luhdorfer Straße nutzten und deren Sicherheit hier zu gewährleisten sei. Die technischen Regelwerke (ERA bzw. RAST06) seien nur für den Neubau bzw. die wesentliche Änderung von Straßen, nicht aber für eine Bestandsstraße unmittelbar anwendbar. Die PGT GmbH habe jedoch die zulässige Überlegung angestellt, was denn wäre, wenn die Luhdorfer Straße heute neu konzipiert würde. Nach Kapitel 2.3.3 der ERA unterfalle die Straße bei einer Kfz-Belastung von gut 800 Kfz/Stunde und einer zulässigen Geschwindigkeit von 50 km/h der Kategorie III, so dass das Trennen von Rad- und Kraftfahrzeugverkehr aus Sicherheitsgründen erforderlich sei. Mischverkehr mit Kraftfahrzeugen auf der Fahrbahn solle nur bei günstigen Rahmenbedingungen zur Anwendung kommen, ggf. mit Schutzstreifen oder flankierenden Maßnahmen. Günstige Rahmenbedingungen lägen hier angesichts der hohen tatsächlichen (Durchschnitts-)Geschwindigkeit der Kraftfahrzeuge nicht vor. Aufgrund der relativ geringen Fahrbahnbreiten sei weder eine Führung des Radverkehrs im Mischverkehr noch die Herstellung eines ein- oder zweiseitigen Schutzstreifens für Radfahrer auf der Fahrbahn möglich. Unter Berücksichtigung des bei einem Überholvorgang einzuhaltenden Sicherheitsabstands und der hohen Verkehrsbelastung in den Spitzenstunden, zu denen auch die Schüler/-innen unterwegs seien, sei ein Überholen unter Benutzung der Gegenfahrbahn nur schwer möglich, da sich kaum ausreichend große Lücken im Gegenverkehr zeigten. Dies führe in der Praxis dazu, dass Fahrzeuge auf der Straße fahrende Radfahrer mit zu knappem Seitenabstand überholten oder zum zu frühzeitigen Wiedereinscheren nach dem Überholvorgang gezwungen seien. Es liege eine besondere Gefahrenlage vor, bei der das Risiko einer Gesund-

heitsbeeinträchtigung von Radfahrenden deutlich höher sei, wenn diese im Mischverkehr geführt würden. Ausweislich der Verkehrsuntersuchung der PGT GmbH spreche der Zustand der Nebenanlagen trotz gewisser Mängel im Detail nicht gegen eine Benutzungspflicht. Zwar gebe es Unterschiede in der Qualität der Nebenanlagen zwischen der West- und der Ostseite und auch kurze Abschnitte, beispielsweise gegenüber der Einmündung Roydorfer Weg, die nicht optimal seien. Die Verkehrsuntersuchung zeige jedoch, dass die erforderlichen Mindestbreiten in den meisten Teilbereichen eingehalten würden. Auch der Oberflächenbelag der Nebenanlagen sei ganz überwiegend verkehrsgerecht. Zudem sei festzustellen, dass die Unfalllage der bestehenden Situation nach der Verkehrsuntersuchung eher unauffällig sei. Auch bei einer Führung von Radfahrern im Mischverkehr würde es zu Unfällen kommen. Eine Führung des Radverkehrs auf der Fahrbahn der Luhdorfer Straße würde keine nennenswerten Sichtvorteile mit sich bringen, da zwischen Radweg und Grundstücksgrenzen der Fußweg verlaufe. Bei den Radfahrenden handele es sich vorliegend ganz überwiegend um Schülerinnen und Schüler jeden Alters, die eine hohe Schutzbedürftigkeit aufwiesen. Es verbiete sich daher, diese Schülermassen auf der Straße im Mischverkehr zu führen, obwohl mindestens akzeptable Radverkehrsanlagen zur Verfügung stünden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten verwiesen, der Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen ist.

### **Entscheidungsgründe**

Das Verfahren war in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Im Übrigen hat die Klage in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Der Kläger hat mangels Spruchreife keinen Anspruch darauf, dass die angeordnete Radwegbenutzungspflicht in beide Richtungen entlang der Luhdorfer Straße aufgehoben und die aufgestellten Zeichen 240 und 241 entfernt werden. Er hat allerdings unter Aufhebung des Bescheides vom 11. Oktober 2021 einen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten, über seinen Antrag vom 20. Juni 2017 im Hinblick auf die angeordnete Radwegbenutzungspflicht zu beiden Seiten der Luhdorfer Straße unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die Klage ist zunächst zulässig.

Sie ist als Verpflichtungsklage im Sinne des § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO statthaft.

Unzulässig wäre vorliegend hingegen eine Anfechtungsklage. Bei der Anordnung der Radwegbenutzungspflicht handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung in der Form einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 - 3 C 37.09 -, juris Rn. 15, 21). Die verkehrsrechtliche Anordnung der Straßenverkehrsbehörde, die dem Aufstellen der Verkehrszeichen zugrunde liegt, enthält noch keine Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber den betroffenen Verkehrsteilnehmern und kann daher von diesen auch nicht durch Anfechtungsklage angegriffen werden. Die Bekanntgabe erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung erst durch Aufstellen des Verkehrsschildes (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010, a.a.O., Rn. 15). Gegenüber dem einzelnen Verkehrsteilnehmer erfolgt die Bekanntgabe, wenn für ihn die Möglichkeit zur Wahrnehmung des Verkehrszeichens besteht, ohne dass es darauf ankommt, ob er es tatsächlich wahrgenommen hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010, a.a.O., Rn. 15 f.; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 18.2.2019 - 12 LB 52/17 -, n.v., UA S. 7 f.). Zu diesem Zeitpunkt beginnt der Lauf der - wegen der fehlenden Rechtsmittelbelehrung - einjährigen Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Satz 2, § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Die Klagefrist beginnt zudem nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüber sieht. Das Verkehrsge- oder -verbot, das dem Verkehrsteilnehmer bei seinem ersten Herannahen bekannt gemacht wurde, gilt ihm gegenüber fort, solange dessen Anordnung und Bekanntgabe aufrechterhalten bleiben. Kommt der Verkehrsteilnehmer erneut an diese Stelle, hat das Verkehrszeichen für ihn nur eine erinnernde Funktion (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010, a.a.O., Rn. 18). Nach Maßgabe dessen wäre eine Anfechtungsklage vorliegend nicht fristgerecht erhoben worden. Nach dem Vortrag der Beteiligten ist davon auszugehen, dass die erstmalige Möglichkeit des Klägers, die die Radwegbenutzungspflicht anordnenden Verkehrszeichen entlang der Luhdorfer Straße wahrzunehmen, über ein Jahr vor der am 26. Oktober 2017 erfolgten Klageerhebung gegeben war. Der Kläger gab in der mündlichen Verhandlung an, die Radwege entlang der Luhdorfer Straße etwa seit dem Jahr 2000 zu nutzen.

Eine Anfechtungsklage ist darüber hinaus auch nicht deshalb statthaft, weil nach Angaben der Beklagten die verkehrsbehördliche Anordnung ihrer Rechtsvorgängerin zum Aufstellen der streitgegenständlichen Verkehrszeichen zunächst nicht auffindbar war. Es liegt hier kein sog. Schein-Verwaltungsakt (mehr) vor, d.h. kein Nicht(-verwaltungs-)akt, der unter keinem Gesichtspunkt einem Hoheitsträger als sein Rechtsakt zugerechnet werden kann (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 28.5.2020 - 11 ZB 18.961 -, juris Rn. 29 m.w.N.). Indem die behördlich aufgestellten Verkehrszeichen über Jahre

hinweg im Straßenverkehr belassen wurden, ist die mit den Verkehrszeichen einhergehende Anordnung der Radwegbenutzungspflicht (auch) vom Willen der Beklagten umfasst und den Verkehrsteilnehmern gegenüber bekannt gemacht, so dass alle Voraussetzungen des § 35 VwVfG für einen wirksamen Verwaltungsakt erfüllt sind (vgl. VG Braunschweig, Urte. v. 16.4.2013 - 6 A 64/11 -, juris Rn. 41; VG Ansbach, Urte. v. 18.06.2012 - AN 10 K 11.01571 -, juris Rn. 34; vgl. auch Bayerischer VGH, Beschl. v. 28.5.2020 - 11 ZB 18.961 -, juris Rn. 29 ff.). Darüber hinaus holte die Beklagte die Anordnung jedenfalls durch die „Schriftliche Bestätigung einer verkehrsrechtlichen Anordnung“ vom 5. Januar 2018 einschließlich des „1. Nachtrags zur verkehrsrechtlichen Anordnung“ vom 11. Oktober 2021 nach. Diese Bestätigung einer verkehrsrechtlichen Anordnung kann ebenfalls nicht mit der Anfechtungsklage angegriffen werden, da sie - wie bereits ausgeführt - selbst noch keine Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber dem Kläger enthielt.

Ferner stellte das an den Kläger gerichtete Schreiben der Beklagten vom 11. Oktober 2021 zwar bei verobjektivierter Betrachtung eine verbindliche ablehnende Sachentscheidung des Antrags des Klägers vom 20. Juni 2017 dar. Das ergibt sich aus der Bezugnahme auf das in diesem Antrag geltend gemachte „Anliegen [des Klägers], die Radwegbenutzungspflicht in der Luhdorfer Straße [...] aufheben zu lassen“, und auf die mündliche Verhandlung vom 29. Juni 2021, in der die Beklagte erklärt hatte, den Antrag des Klägers vom 20. Juni 2017 bis Ende September 2021 zu verbescheiden. Das Schreiben vom 11. Oktober 2022 stellte jedoch keinen anfechtbaren (Zweit-)Bescheid dar. Die knappe Begründung, die die Beklagte für ihre Ablehnung des klägerseitigen Antrags anführte, war nicht von einer Intensität und Neuartigkeit, dass die Annahme gerechtfertigt wäre, die Beklagte habe die straßenverkehrsrechtliche Lage hiermit gleichsam auf eine neue rechtliche Grundlage stellen wollen (vgl. dazu Bayerischer VGH, Urte. v. 11.8.2009 - 11 B 08.186 -, juris Rn. 33 ff. und nachgehend BVerwG, Urte. v. 18.11.2010 - 3 C 42.09 -, juris Rn. 13).

Der Kläger hat seinen ursprünglichen Klageantrag dementsprechend in der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2022 im Sinne einer Verpflichtungsklage präzisiert.

Der Kläger ist auch klagebefugt. Er hat glaubhaft dargelegt, den in Rede stehenden Straßenzug regelmäßig selbst mit dem Fahrrad zu befahren, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass er durch die angeordnete Radwegbenutzungspflicht etwa in seinem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG (qualifiziert) betroffen ist (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 5.12.2003 - 12 LA 467/03 -, juris Rn. 5 ff. m.w.N.). Damit steht ihm im Rahmen des § 45 StVO ein - grundsätzlich aber nur auf ermessenfehlerfreie Entscheidung begrenzter - Anspruch

auf verkehrsregelndes Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde zu (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 5.12.2003, a.a.O., Rn. 6 m.w.N.; VG München, Urt. v. 11.8.2020 - M 23 K 20.467 -, juris Rn. 18 m.w.N.; VG Hannover, Urt. v. 17.1.2018 - 7 A 2194/16 -, juris Rn. 27).

Die Zulässigkeit des Antrags, die Beklagte zur Entfernung der Verkehrszeichen zu verurteilen, ergibt sich aus § 113 Abs. 4 VwGO analog. Nach dieser Vorschrift ist - wenn neben der Aufhebung eines Verwaltungsakts eine Leistung verlangt werden kann - im gleichen Verfahren auch die Verurteilung zur Leistung zulässig. Diese Vorschrift ist analog auf Verpflichtungsklagen anwendbar (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2021, § 113 Rn. 177; vgl. auch Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 4.12.2020 - 10 LC 402/18 -, juris Rn. 23 ff.).

Die Klage ist teilweise begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung seines Antrags vom 20. Juni 2017. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 11. Oktober 2021 ist ermessensfehlerhaft und deswegen rechtswidrig; er verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Der Kläger hat jedoch keinen Anspruch auf Aufhebung der angeordneten Radwegbenutzungspflicht und auf Entfernung der Zeichen 240 und 241 in beide Richtungen entlang der Luhdorfer Straße; das Ermessen der Beklagten ist insoweit nicht auf Null reduziert.

Rechtsgrundlage für die Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht ist § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO in Verbindung mit § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Zuständig für die Anordnung ist gemäß § 45 Abs. 3 StVO die Straßenverkehrsbehörde, hier die Beklagte. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO regelt, dass insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden dürfen, 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. Die Radwegbenutzungspflicht nach Zeichen 237 (Radweg), Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) und Zeichen 241 (Getrennter Rad- und Gehweg) stellt eine Beschränkung des fließenden Verkehrs im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO und der Benutzung der Straße im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO dar. Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO besteht eine Benutzungspflicht der Radwege, wenn dies durch die Zeichen 237, 240 und 241 angeordnet ist. Zugleich führt dieses Nutzungsgebot dazu,

dass Radfahrer auf den so gekennzeichneten Flächen die Fahrbahn nicht nutzen dürfen (vgl. zur Rechtslage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F.: BVerwG, Urt. v. 18.11.2010 - 3 C 42.09 -, juris Rn. 17 ff.).

Die Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht setzt damit eine qualifizierte Gefahrenlage voraus, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt. Diese können begründet sein in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen (z. B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), der dort anzutreffenden Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen (BVerwG, Urt. v. 18.11.2010, a.a.O., Rn. 26). In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass bei der Einschätzung der Frage, ob eine derartige Gefahrenlage vorliegt, auf die Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO - im Folgenden: VwV-StVO - und auf die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Ausgabe 2010 - im Folgenden ERA - zurückgegriffen werden kann. Ungeachtet dessen, dass den ERA keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit zukommt, kann ihnen als fachlich anerkanntem Regelwerk entsprechender Sachverstand bzw. Erfahrungswissen entnommen werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.4.2012 - 3 B 62.111 -, juris Rn. 18; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 29.10.2019 - 1 LB 505/15 -, juris Rn. 38; Sächsisches OVG, Urt. v. 6.9.2018 - 3 A 278/16 -, juris Rn. 35; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.2.2018 - OVG 1 B 25.15 -, juris Rn. 22; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 1.2.2016 - 12 LA 211/14 -, juris Rn. 20 m.w.N.).

Maßgeblich für die Beurteilung des auf Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht und Beseitigung der entsprechenden Verkehrszeichen, hilfsweise auf Neubescheidung gerichteten Klagebegehrens ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

Von vorstehenden Erwägungen ausgehend liegen hier die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO im Hinblick auf die angeordnete Radwegbenutzungspflicht zu beiden Seiten der Luhdorfer Straße zwischen den Einmündungen Riedelstraat / Ilmer Moorweg im Süden und der Eisenbahnquerung im Norden vor. Dabei ist keine kleinräumige oder gar punktuelle Betrachtung, sondern eine Gesamtbetrachtung des betroffenen Streckenabschnitts im Sinne eines einheitlichen Regelungsabschnitts vorzunehmen (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 4.12.2014 - 11 ZB 14.189 -, juris Rn. 12). Als solcher ist hier der gesamte streitgegenständliche Straßenabschnitt anzusehen, da das Regelungsbedürfnis im Wesentlichen einheitlich ist und sich auch keine Unterabschnitte abzeichnen, die für sich genommen sachgerecht beurteilt werden könnten oder müssten. Ausweislich des Gutachtens der PGT

GmbH vom 17. August 2021 über die am 14. Juli 2021 durchgeführte Verkehrserhebung stellt sich auch die Verkehrsbelastung im Verlauf der Luhdorfer Straße - obwohl die Verkehrszahlen in Richtung Norden ansteigen - nicht als derart heterogen dar, dass eine getrennte Betrachtung von Unterabschnitten möglich und angezeigt erschiene.

Im Bereich der Luhdorfer Straße liegt eine qualifizierte Gefahrenlage vor, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt und die grundsätzlich ein Einschreiten der Beklagten rechtfertigt. Sie ergibt sich unter Berücksichtigung der ERA aus der Verkehrsbelastung, der Fahrbahnbreite und der zulässigen Höchstgeschwindigkeit.

Die Eignung bestimmter Führungsformen für den Radverkehr hängt nach Nr. 2.3.3 ERA im Wesentlichen von der Stärke und der Geschwindigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs ab. Beide Größen werden in den Bildern 7 und 8 zu Belastungsbereichen zusammengefasst. Als Kraftfahrzeugbelastung wird dabei die Prognosebelastung in der werktäglichen Spitzenstunde für den Fahrbahnquerschnitt zugrunde gelegt. Als Geschwindigkeit dient die zulässige Höchstgeschwindigkeit ( $V_{zul}$ ). Sofern eine gemessene Geschwindigkeit ( $V_{85}$ ) deutlich unterhalb der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ( $V_{zul}$ ) liegt, kann diese verwendet werden. Den Belastungsbereichen sind geeignete Führungsformen zugeordnet. Die Übergänge zwischen den Belastungsbereichen haben keine harten Trennlinien. Je nach Ausprägung weiterer Entscheidungskriterien kann deshalb in begründeten Fällen von diesen Zuordnungen abgewichen werden.

Die Luhdorfer Straße ist dem Belastungsbereich III zuzuordnen. Nach Nr. 2.3.3 Bild 7 ERA beginnt dieser Belastungsbereich, wenn - wie hier - bei einer zweistreifigen Straße eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zulässig ist, bei rund 1.000 Kfz/h. Nach den Daten der nachvollziehbaren Verkehrserhebung vom 14. Juli 2021, denen der Kläger nicht entgegengetreten ist, beträgt die gemessene Kraftfahrzeugbelastung im Bereich zwischen Roydorfer Weg und Brüsseler Straße („Querschnitt 6“) in der Spitzenstunde (15 - 16 Uhr) 1.123 Kfz/Stunde. Es ist davon auszugehen, dass es sich insoweit nicht um eine atypische werktägliche Verkehrsbelastung handelt. Der Verkehrsgutachter, die PGT GmbH, beschrieb mögliche Einflüsse auf die Zählung (vgl. S. 4 der Verkehrserhebung (Bl. 124 der Gerichtsakte)) und führte unter anderem plausibel aus, dass die „anhaltende Corona-Pandemie [...] Einfluss auf das Verkehrsgeschehen [habe und dass] der Kfz-Verkehr [...] im Allgemeinen mit etwa 10 % spürbar geringer als vor der Pandemie“ sei. Die Ergebnisse dieser Verkehrserhebung korrespondieren darüber hinaus auch mit den Ergebnissen der im Jahr 2018 und damit vor der Corona-Pandemie durchgeführten Verkehrszählung. So wurde am 25. April 2018 ermittelt, dass die Luhdorfer Straße (zwischen 16.30 Uhr und 17.30 Uhr) von 1.246 Kraftfahrzeugen passiert wurde (Bl. 12 der Beiakte 4).

Nach Nr. 2.3.2 Tabelle 8 ERA ist für den Belastungsbereich III regelmäßig die Trennung des Radverkehrs vom Kraftfahrzeugverkehr aus Sicherheitsgründen vorgesehen. Ein Wechsel in den Belastungsbereich II ist nur bei günstigen Randbedingungen mit geringem Schwerverkehr und übersichtlicher Linienführung gegebenenfalls mit Schutzstreifen oder flankierenden Maßnahmen vorgesehen. Als Führungsform für den Radverkehr kann dann ein Schutzstreifen gegebenenfalls in Kombination mit „Gehweg/Radfahrer frei“ eingesetzt werden. Nach Maßgabe dessen wäre hier ein Wechsel in den Belastungsbereich II nicht angemessen. Zwar ist die Linienführung der Luhdorfer Straße vergleichsweise übersichtlich und der Stärke des Schwerlastverkehrs vergleichsweise gering. Die Schwerlastverkehrsanteil betrug beispielsweise im Bereich zwischen Roydorfer Weg und Brüsseler Straße („Querschnitt 6“) am 14. Juli 2021 2,29 % (319 Schwerlastfahrzeuge gesamt, 13.952 Kfz gesamt; vgl. Bl. 141 der Gerichtsakte). Jedoch ist die Untergrenze des Belastungsbereichs III vorliegend mit 1.123 Kfz/Stunde deutlich überschritten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Corona-Pandemie im Juli 2021 deutlichen Einfluss auf das Verkehrsgeschehen nahm und - wie die im Jahr 2018 ermittelten Verkehrszahlen belegen - mit einer (noch) höheren Verkehrsbelastung zu rechnen ist. Ungeachtet dessen ist ein Schutzstreifen, der gemäß Nr. 2.3.2 Tabelle 8 ERA im Falle eines Wechsels in den Belastungsbereich II einzurichten wäre, Teil der Fahrbahn und in der Regel 1,50 m, mindestens aber 1,25 m breit (Nr. 3.2 ERA). Die Breite des zwischen Schutzstreifen verbleibenden Teils der Fahrbahn soll mindestens 4,50 m und bei hohen Verkehrsstärken besser 5,00 m betragen. Beidseitige Schutzstreifen erfordern somit Fahrbahnbreiten von mindestens 7,00 m. Die Fahrbahn der Luhdorfer Straße, die - abgesehen von Aufweitungen im Bereich einiger Einmündungen - eine Breite von 5,85 m bis 6,10 m aufweist, ist damit für die Herstellung von Schutzstreifen ungeeignet.

Selbst wenn hier Randbedingungen vorlägen, die einen Wechsel in den Belastungsbereich II erlaubten, gilt die Empfehlung der Führungsform (Mischverkehr auf der Fahrbahn in Kombination mit einem Radweg ohne Radwegbenutzungspflicht) nur bei geeigneten Fahrbahnbreiten. Hierzu bestimmt Nr. 3.1 ERA, dass Mischverkehr auf Fahrbahnen mit Breiten zwischen 6 und 7 m bei Kraftfahrzeugverkehrsstärken über 400 Kfz/h problematisch ist. Bei geringeren Fahrbahnbreiten ist Mischverkehr bis zu einer Kraftfahrzeugverkehrsstärke von 700 Kfz/h verträglich, da der Radverkehr im Begegnungsfall zweier Kraftfahrzeuge nicht überholt werden kann. Bei Fahrbahnbreiten von 7 m und mehr kann im Begegnungsfall mit ausreichendem Sicherheitsabstand überholt werden. Vorliegend weist der streitige Bereich der „Luhdorfer Straße“ bei einer Fahrbahnbreite von überwiegend 6 m mit einer Spitzenkraftfahrzeugverkehrsstärke von bis

zu 1.123 Kfz/Stunde mehr als das Doppelte und annähernd das Dreifache der ohnehin als problematisch anzusehenden Verkehrsstärke auf.

Die Feststellung einer besonderen Gefahrenlage vermag der Kläger auch nicht durch den Einwand in Zweifel zu ziehen, die Verkehrsunfallforschung habe ergeben, dass auf innerörtlichen Straßen jedenfalls bis zu einer Verkehrsbelastung von 50.000 Kfz/Tag keine Gefahren durch Mischverkehr auf der Fahrbahn für oder durch Radfahrer entstünden. Ausweislich der Begründung der Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehrsordnung vom 6. März 2013 (BR-Drs. 428/12 S. 116) geht zunächst auch der Verordnungsgeber davon aus, dass auf Straßen innerhalb geschlossener Ortschaften, auf denen Höchstgeschwindigkeiten von 50 km/h zulässig sind und auf denen ein überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen zu verzeichnen ist, das Unfallrisiko mit dem Verkehrsaufkommen erfahrungsgemäß signifikant steige. In diesem Sinne wird in der Begründung des Verordnungsgebers weiter ausgeführt:

„Hier bedürfen die schwächeren ungeschützten Radfahrerinnen und Radfahrer daher eines eigenen Verkehrsraumes, der im Interesse der Verkehrssicherheit nicht nur freiwillig, sondern zwingend zu benutzen ist. Beispiele unzulänglich ausgestatteter Radwege oder Radwegführungen im Kreuzungsbereich mahnen, die erforderlichen Veränderungen und Verbesserungen vorzunehmen, sind aber nicht geeignet, die *Radwegebenutzungspflicht an Straßen mit hoher Verkehrsbelastung oder -bedeutung* in Frage zu stellen.“ (BR-Drs. 428/12 S. 116; Hervorhebungen nur hier).

Mithin entspricht es auch dem Verständnis des Verordnungsgebers, dass eine qualifizierte Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auch durch eine hohe Verkehrsbelastung begründet werden kann.

Soweit der Kläger auf die Studien der Bundesanstalt für Straßenwesen aus den Jahren 2009 (Alrutz u.a., Unfallrisiko und Regelakzeptanz von Fahrradfahrern, BAST-Bericht V184, 2009) - im Folgenden: BAST 2009 - und 2013 (Baier u.a., Sicherheitskenngrößen für den Radverkehr, BAST-Bericht V228, 2013) - im Folgenden: BAST 2013 - verweist, sind diese nicht geeignet, das in den ERA zusammengetragene, fachliche Erfahrungswissen zu Gefahrenlagen aufgrund hoher Verkehrsbelastungen zu widerlegen (vgl. VG Gießen, Ur. v. 25.6.2013 - 6 K 268/12.GI -, juris Rn. 21). Der Bericht BAST 2009 und auch der Bericht BAST 2013, der im Wesentlichen die Ergebnisse der erstgenannten Studie aufgreift, weisen darauf hin, dass bei keinem der Anlagentypen für Radverkehrsführungen (Radwege mit und ohne Benutzungspflicht, Radfahrstreifen und Schutzstreifen) ein belastbarer Zusammenhang zwischen der Kfz-Verkehrsstärke und

der Unfalldichte nachgewiesen werden könne (S. 58 f., 111 BAST 2009; S. 45 f. BAST 2013). Vielmehr träten bei allen Anlagentypen auch auf Straßen mit hohen Kfz-Verkehrsstärken vergleichsweise geringe Unfalldichten (und umgekehrt) auf, was als Indiz dafür zu werten sei, dass baulich-betriebliche Einzelmerkmale der Radverkehrsführungen einen besonderen Einfluss auf die Gefährdungssituation im Radverkehr ausübten (S. 111 BAST 2009). Als ein solches Einzelmerkmal ist - auch gemäß den ERA - die Fahrbahnbreite anzusehen, zu deren genereller Bedeutung sich der Bericht der BAST jedoch nicht verhält. Hierzu wird lediglich ausgeführt, dass zweistreifige Untersuchungsabschnitte, deren Fahrbahnen mit markierten Schutzstreifen einer Breite zwischen 6,5 und 11,0 m aufwiesen, keine Unfallauffälligkeit gezeigt hätten (S. 114 BAST 2009).

Durchgreifende Einwände vermag der Kläger auch nicht aus der im Jahr 2018 erschienenen Studie „Aufhebung der Benutzungspflicht von Radwegen“ des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft - im Folgenden: GDV - herzuleiten. Insoweit handelt es sich um eine stark empirisch geprägte und wenig ausdifferenzierte Betrachtung der Frage, ob Veränderungen des Unfallgeschehens nach einer Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht auf knotenfreien Strecken und an Knotenpunkten zu beobachten waren. Wesentliche Rahmenbedingungen, die das jeweils beobachtete Unfallgeschehen beeinflussen konnten (etwa Verkehrsbelastung, Fahrbahn- und Radwegbreiten), lassen sich der Studie nicht entnehmen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es hier auch keiner gerichtlichen Entscheidung, ob eine ortsspezifische erhebliche Gefahrenlage beispielsweise deshalb besteht oder verstärkt wird, weil - wie die Beklagte annimmt - die Schülerinnen und Schüler, die die im Ortsteil Roydorf gelegenen Schulen besuchen und zu bestimmten Tageszeiten mit dem Fahrrad die Luhdorfer Straße nutzen, besonderen Schutzes bedürften (eine Radwegbenutzungspflicht (allein) zum Zwecke der Schulwegsicherung ablehnend etwa: Niedersächsisches OVG, Urte. v. 18.2.2019 - 12 LB 52/17 -, n.v., UA S. 10; OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 14.2.2018 - OVG 1 B 25.15 -, juris Rn. 27; VG Schleswig-Holstein, Urte. v. 24.2.2016 - 3 A 124/14 -, juris Rn. 34).

Der Bescheid vom 11. Oktober 2021, mit dem die Beklagte über den Antrag des Klägers vom 20. Juni 2017 entschied, erweist sich jedoch als ermessensfehlerhaft. Die Straßenverkehrsbehörde hat nach § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 2 StVO grundsätzlich einen (weiten) Ermessensspielraum, wie sie die bestehende Konfliktlage bewältigt. In ihrer Ermessensentscheidung hat sie die betroffenen bzw. widerstreitenden Interessen der Verkehrsteilnehmer unter Berücksichtigung der relevanten örtlichen Verhält-

nisse umfassend gegeneinander abzuwägen und die Konfliktlage für alle Verkehrsteilnehmer zumutbar aufzulösen (vgl. VG Hannover, Urt. v. 14.8.2019 - 7 A 6675/17 -, n.v., UA S. 9; VG Braunschweig, Urt. v. 16.4.2013 - 6 A 64/11 -, juris Rn. 60 m.w.N.). Gemäß § 114 Satz 1 VwGO ist die gerichtliche Kontrolle einer behördlichen Ermessensentscheidung auf die Überprüfung beschränkt, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind, oder ob von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist. Ermessensfehlerhaft in diesem Sinne ist ein Verwaltungsakt auch dann, wenn die Behörde bei ihrem Handeln von unzutreffenden, in Wahrheit nicht gegebenen, unvollständigen oder falsch gedeuteten tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen ausgeht (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 29.10.2019 - 1 LB 505/15 -, juris Rn. 38 m.w.N.). Die Straßenverkehrsbehörde ist bei ihrer Ermessensentscheidung darüber, ob eine angeordnete Radwegbenutzungspflicht aufgehoben werden soll, zunächst grundsätzlich an die Vorgaben der VwV-StVO gebunden (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 5.12.2003 - 12 LA 467/03 -, juris Rn. 14 ff. m.w.N.; VG Hannover, Urt. v. 14.8.2019, a.a.O., UA S. 9 f.; VG Braunschweig, Urt. v. 16.4.2013, a.a.O.). Die VwV-StVO soll - im Rahmen der Bundesaufsicht bei landeseigenem Vollzug von Bundesrecht - gewährleisten, dass verkehrsbehördliche Anordnungen im ganzen Bundesgebiet nach den gleichen Grundsätzen erfolgen. Es handelt sich insoweit um eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, der jedenfalls mittelbar über den Gleichheitssatz Bindungswirkung für die Verwaltung zukommt (Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 5.12.2003, a.a.O., Rn. 15 f. m.w.N.). Die Straßenverkehrsbehörde kann im Ergebnis der Abwägung auch von den Vorgaben der VwV-StVO abweichen. Dies setzt aber einen atypisch gelagerten Sachverhalt voraus (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 5.12.2003, a.a.O., Rn. 20 m.w.N.). Die Benutzungspflicht für einen nicht den Mindestanforderungen entsprechenden Radweg darf angeordnet werden, wenn die Mitbenutzung der Fahrbahn durch Radfahrer zu einer im Verhältnis zu der auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhenden Gefahr im Sinn von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nochmals deutlich gesteigerten Gefährdung der Radfahrer selbst führen würde, ein Radweg vorhanden ist, dessen Benutzung zumutbar ist und ein Ausbau des vorhandenen Radwegs aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht ohne weiteres möglich (vgl. Bayerischer VGH, Urt. v. 4.12.2014 - 11 ZB 14.189 -, juris Rn. 11; Urt. v. 6.4.2011 - 11 B 08.1892 -, juris Rn. 38 f.; VG Braunschweig, Urt. v. 16.4.2013, a.a.O., Rn. 60). Die Gefährdungssituation auf der Fahrbahn darf somit auch mit Blick auf einen den Vorgaben der VwV-StVO nicht genügenden Ausbauzustand des Radwegs nicht hinnehmbar sein (BVerwG, Beschl. v. 16.4.2012 - 3 B 62.11 -, juris Rn. 8; VG Hannover, Urt. v. 14.8.2019, a.a.O., UA S. 10). Ob derartige Umstände vorliegen, bemisst sich nach den Gesamtumständen des konkreten Einzelfalls (BVerwG, Beschl. v. 16.4.2012 - 3 B 62.11 -, juris Rn. 31).

Die Straßenverkehrsbehörde muss sich der Nichteinhaltung der Vorgaben bewusst sein und sich hiermit in ihren Ermessenserwägungen auseinandersetzen (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.2.2018 - OVG 1 B 25.15 -, juris Rn. 36).

Zugleich hat sich die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen der Abwägung mit den technischen Regelwerken, unter anderem mit den ERA, auseinanderzusetzen (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 29.10.2019 - 1 LB 505/15 -, juris Rn. 46 ff.; VG München, Urt. v. 6.10.2015 - M 23 K 14.5122 -, juris Rn. 54; VG Gießen, Urt. v. 25.6.2013 - 6 K 268/12.GI -, juris Rn. 25; VG Braunschweig, Urt. v. 16.4.2013, a.a.O., Rn. 66, 69 f., 76; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 16.4.2012 - 3 B 62.11 -, juris Rn. 18). Hierzu hat das Verwaltungsgericht Hannover (Urt. v. 14.8.2019, a.a.O., UA S. 11 f.) - zutreffend - ausgeführt:

„Die VwV-StVO verweisen in Randnummer 13 zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO hinsichtlich der Gestaltung von Radverkehrsanlagen auf die ERA 2010. Die Empfehlungen der ERA 2010 sollen eine Grundlage für Planung, Entwurf und Betrieb von Radverkehrsanlagen bilden und verschiedene planerische und technische Richtlinien ergänzen und vertiefen (S. 7 ERA 2010, so bereits VG Hannover, [Urt. v. 14.6.2016 - 7 A 13494/14 -, juris] Rn. 28). Die Kammer hält es für die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht zwar nicht für zwingend erforderlich, dass die Radwege in sämtlichen Belangen den Anforderungen der ERA 2010 entsprechen. Hiergegen spricht bereits, dass die Anordnung einer Radwegebenutzungspflicht nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO eine andere Zielrichtung hat als sie den Vorgaben der ERA 2010 innewohnt: Die ERA 2010 beschreiben auf der Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse (idealtypisch) die Anlage von Radverkehrswegen mit dem Ziel, Gefahren für den Rad- und sonstige Verkehre so weit wie möglich zu reduzieren. Bei der Anordnung [oder im Hinblick auf die Aufrechterhaltung] einer Radwegebenutzungspflicht hat die Verkehrsbehörde hingegen in einer gegebenen besonderen Gefährdungssituation bei Benutzung der Fahrbahn abzuwägen, ob dem Radverkehr die verpflichtende Benutzung eines Radweges zugemutet werden kann, weil hiermit geringere Gefahren als bei der Benutzung der Fahrbahn einhergehen, sodass die Radwegebenutzungspflicht im Ergebnis der Verkehrssicherheit dient (ibid., m.w.N.). Den Vorgaben der ERA 2010 lassen sich allerdings oftmals Anhaltspunkte für eine möglichst gefahrenarme Führung des Radverkehrs entnehmen. Abweichungen von den Vorgaben können Anhaltspunkte für Gefahrenpotenziale anzeigen. Ist dies der Fall, muss die Straßenverkehrsbehörde sich mit diesen Gefahrenpotenzialen im Rahmen der Entscheidung nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO begründet auseinandersetzen (ibid.).“

Nach diesen Maßstäben erweist sich die Entscheidung der Beklagten, die Radwegebenutzungspflicht entlang der Luhdorfer Straße aufrechtzuerhalten, als ermessensfehlerhaft.

Die Beklagte wog in ihrem Bescheid vom 11. Oktober 2021 zunächst nicht hinreichend ab, dass die Radwege im streitgegenständlichen Straßenabschnitt weder den Vorgaben der VwV-StVO noch den technischen Regelwerken entsprechen.

Nach der VwV-StVO (Rn. 17 ff. zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO) soll die lichte Breite (befestigter Verkehrsraum mit Sicherheitsraum) in der Regel durchgehend bei Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) innerorts mindestens 2,50 m und bei Zeichen 241 (Getrennter Geh- und Radweg) für den Radweg 1,50 m betragen. Ausnahmsweise und nach sorgfältiger Prüfung kann von den Mindestmaßen dann, wenn es aufgrund der örtlichen und verkehrlichen Verhältnisse erforderlich und verhältnismäßig ist, an kurzen Abschnitten (z.B. kurze Engstelle) unter Wahrung der Verkehrssicherheit abgewichen werden (VwV-StVO Rn. 22 zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO). Die Seitenräume der Luhdorfer Straße halten diese Maßgaben zwar überwiegend ein. Dies gilt jedoch nicht für eine rund 90 m lange Teilstrecke (stadteinwärts) von dem Grundstück Luhdorfer Straße 51 (südlich der Zufahrt zum Polizeikommissariat) bis zur Einmündung des Roydorfer Wegs. Nach der „Schriftlichen Bestätigung einer verkehrsrechtlichen Anordnung“ vom 5. Januar 2018 soll zwar auch für diesen Teilabschnitt der Luhdorfer Straße die Anordnung eines getrennten Geh- und Radwegs (Zeichen 241) gelten. Ausweislich der von den Beteiligten vorgelegten Lichtbilder und Pläne weist die Luhdorfer Straße insoweit auch keine abweichenden Verkehrszeichen auf. Jedoch ist auf diesem Teilstück kein baulich angelegter Radweg vorhanden. Die lichte Breite des Seitenraums beträgt jedoch 2,15 m bis 3,05 m zuzüglich eines Sicherheitstrennstreifens von 0,5 m bis 1,3 m. Die Länge dieser Teilstrecke lässt bereits Zweifel daran aufkommen, ob es sich insoweit um eine kurze Engstelle im Sinne der VwV-StVO handelt. Jedenfalls aber fehlt es an einer (eigenen) Abwägung der Beklagten, ob - auf der Grundlage eines atypisch gelagerten Sachverhalts - eine aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse nochmals deutlich gesteigerte Gefährdung der Radfahrer bei Benutzung der Fahrbahn vorliegt, die die Führung des Radverkehrs auf der Fahrbahn als nicht hinnehmbar erscheinen lässt. In ihrem Bescheid vom 11. Oktober 2021 führte die Beklagte aus, dass „die Seitenräume in der Luhdorfer Straße [...] im Wesentlichen ausreichend breit für die Anlage eines gemeinsamen Geh- und Radwegs“ seien. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Beklagte insoweit einen getrennten Geh- und Radweg und nicht einen - hier nicht angeordneten und/oder durch Verkehrszeichen bekanntgegebenen - gemeinsamen Geh- und Radweg meinte, wird hieraus nicht (hinreichend) deutlich, dass die Beklagte den ihr zustehenden Ermessensspielraum erkannte, eine

(eigene) Abwägung der widerstreitenden Interessen vornahm und eine *deutlich gesteigerte* Gefährdung der Radfahrer bei Benutzung der Fahrbahn bejahte. Auch soweit sie in dem Bescheid darauf hinwies, dass bei der Entscheidung, ob eine Separierung des Radverkehrs erforderlich sei, die Kfz- und Radverkehrsmengen maßgeblich seien, Kfz- und Radverkehr in der Luhdorfer Straße aufgrund der Verkehrszahlen nicht im Mischverkehr zu führen seien und die erfasste Häufigkeit der Ab- und Einbiegeunfälle mit Radfahrenden vergleichsweise gering sei, wird hieraus nicht (hinreichend) deutlich, dass die Beklagte eine Abwägung unter Einbeziehung der vorgenannten Gesichtspunkte vornahm. Eine ausreichende eigene behördliche Abwägung konnte auch nicht dadurch erreicht werden, dass die Beklagte in dem Bescheid vom 11. Oktober 2021 (pauschal) auf die beigefügte Verkehrsuntersuchung der PGT GmbH Bezug nahm.

Ebenso wenig setzte sich die Beklagte in dem Bescheid vom 11. Oktober 2021 begründet und abwägend mit den Gefahren auseinander, die sich daraus ergeben können, dass nur in wenigen Bereichen der Luhdorfer Straße die Vorgaben der ERA für die lichte Breite des Seitenraums eingehalten werden. Im Hinblick auf die Regelbreite baulich angelegter Radwege wird unter Nr. 3.4 ERA ausgeführt:

„Die Regelbreite von Radwegen beträgt 2,00 m, bei geringem Radverkehr 1,60 m. Dies ermöglicht Überholungen. Größere Breiten von Radwegen können erforderlich werden

- im Verlauf von Hauptverbindungen des Radverkehrs,
- bei hohen Radverkehrsstärken zur Realisierung einer angemessenen Verkehrsqualität nach dem "Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS),
- bei häufig auftretenden Belastungsspitzen (Fahrradpuls),
- bei mittlerer bis hoher Nutzungsintensität im Seitenraum,
- bei starkem Gefälle.

Die Breite eines neben einem baulich angelegten Radweg liegenden Gehwegs richtet sich nach dem Fußgängerverkehr und der Aufenthaltsfunktion gemäß den RASt und den EFA. Dabei ergibt sich aus den Einzelementen Begrenzungstreifen zum Radweg (0,30 m), Fußgängerverkehrsraum (1,80 m) und Abstand zu Hauswänden und Zäunen etc. (0,20 m) eine rechnerische Mindestbreite von 2,30 m. Die Kombination von Mindestmaßen ist zu vermeiden.“

Ein Sicherheitstrennstreifen zwischen Fahrbahnrand und Radweg ist nicht Teil der Radverkehrsanlage, sondern zusätzlich anzulegen (vgl. Nr. 3.4 ERA, Tabelle 9, Bild 13).

Diesen Anforderungen wird der streitgegenständliche Abschnitt der Luhdorfer Straße im Hinblick auf die lichte Breite der Radwege und der daneben liegenden Gehwege größtenteils nicht gerecht. So erreicht etwa der Radweg die angegebene Regelbreite von 2,00 m bzw. 1,60 m nur auf der östlichen Straßenseite zwischen den Einmündungen Ilmer Drift und Am Halloh.

Die Beklagte stellte des Weiteren keine eigenen Ermessenserwägungen dazu an, ob - über die ausreichende Breite der Seitenflächen hinaus - die Benutzung des Radweges nach der Beschaffenheit und dem Zustand zumutbar sowie die Linienführung eindeutig, stetig und sicher ist. Nach der VwV-StVO muss der Radweg nicht nur ausreichend breit, sondern unter anderem auch frei von Hindernissen sein (VwV-StVO, Rn. 17 zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO). Die Linienführung im Streckenverlauf und die Radwegeführung an Kreuzungen und Einmündungen müssen auch für den Ortsfremden eindeutig erkennbar, im Verlauf stetig und insbesondere an Kreuzungen, Einmündungen und verkehrsreichend Grundstückszufahrten sicher gestaltet sein (VwV-StVO, Rn. 25 zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO). Ergänzende Ausführungen zur Linienführung im Bereich von Grundstückszufahrten finden sich auch unter Nr. 3.4 ERA. In ihrem Bescheid vom 11. Oktober 2021 hätte sich die Beklagte somit *beispielsweise* damit auseinandersetzen müssen, ob der Radverkehr auf den Seitenflächen der Luhdorfer Straße durch Hindernisse unangemessen beeinträchtigt wird (etwa durch die im Bereich der Radwege befindlichen Bushaltestellen, Verkehrszeichen und Lichtzeichenanlagen), ob die Radwegbenutzungspflicht auch für Ortsfremde eindeutig gekennzeichnet ist (insbesondere auch an Einmündungen, an denen die Zeichen 240 bzw. 241 nicht wiederholt werden), ob sich der Oberflächenbelag in ausreichendem Zustand befindet und ob der Verkehr an Knotenpunkten und Grundstückszufahrten - insbesondere auch in Abhängigkeit von seiner Art und seinem Ausmaß - hinreichend sicher gestaltet ist (vgl. hierzu auch die Verkehrsuntersuchung der PGT GmbH vom 28.9.2021, S. 14 f., 16; vgl. auch VG Braunschweig, Ur. v. 16.4.2013 - 6 A 64/11 -, juris Rn. 66).

Die Beklagte hat auch nicht während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ihr Ermessen (zulässigerweise) ausgeübt bzw. ergänzt. Gemäß § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde zwar ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Die rechtlichen Grenzen für eine Ergänzung von Ermessenserwägungen sind jedoch überschritten, wenn das Wesen des Verwaltungsaktes verändert wird, weil das Ermessen bislang überhaupt noch nicht ausgeübt wurde oder weil wesentliche Teile der Ermessenserwägungen ausgetauscht oder erst nachträglich nachgeschoben werden (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 19.8.2014 - 22 CS 14.1597 -, juris Rn. 18; VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 23.7.2008 - 11 S 2889/07 -, juris Rn. 70; Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2021,

§ 114 Rn. 50; Sodan/Ziekow, 5. Aufl. 2018, § 114 VwGO Rn. 208 f.; vgl. auch Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 30.4.2010 - 10 ME 186/09 -, juris Rn. 16). § 114 Satz 2 VwGO findet auch bei Verpflichtungsklagen Anwendung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.4.2010 - 9 B 42.10 -, juris Rn. 3; Urt. v. 22.10.2009 - 1 C 26.08 -, juris Rn. 30; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 18.2.2015 - 2 L 22/13 -, juris Rn. 68; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 22.7.2009 - 11 S 1622/07 -, juris Rn. 70; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 24.4.2008 - 11 LB 15/08 -, n.v., UA S. 16; Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2021, § 113 VwGO Rn. 245; vgl. auch Niedersächsisches OVG, Urt. v. 19.2.2015 - 7 LC 63/13 -, juris Rn. 64). Soweit die Beklagte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unter anderem vorgetragen hat, dass das Risiko einer Gesundheitsbeeinträchtigung von Radfahrenden deutlich höher sei, wenn diese im Mischverkehr geführt würden, dass der Zustand der Nebenanlagen trotz gewisser Mängel im Detail nicht gegen eine Benutzungspflicht spreche und dass eine Führung des Radverkehrs auf der Fahrbahn keine nennenswerten Sichtvorteile mit sich bringen würde, hat sie die Begründung ihres Bescheids vom 11. Oktober 2021, mit dem sie den Neuverbescheidungsantrag des Klägers ablehnte, nicht lediglich ergänzt. Vielmehr schob sie hiermit wesentliche Begründungselemente nach, die im Rahmen des vorgenannten Bescheids abzuwägen gewesen wären. Ungeachtet dessen ging die Beklagte im Rahmen ihres schriftsätzlichen Vortrags irrtümlich davon aus, dass „die erforderlichen Mindestbreiten in den meisten Abschnitten eingehalten“ würden. Wie bereits ausgeführt, halten jedoch die Radwege entlang der Luhdorfer Straße jedenfalls die Vorgaben der ERA in weiten Teilen nicht ein.

Die wegen der zuvor dargelegten Mängel ermessensfehlerhafte Entscheidung der Beklagten verletzt den Kläger in seinem Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Dass die Beklagte ermessensfehlerhaft entschieden hat, ist nicht im Ergebnis unerheblich. Insbesondere scheidet eine Rechtsverletzung des Klägers nicht deswegen aus, weil die Radwegbenutzungspflicht zwingend beizubehalten und jede andere Entscheidung der Beklagten ermessensfehlerhaft wäre (sog. Ermessensreduzierung auf Null). Gegen eine Ermessenreduzierung spricht insbesondere, dass die vorhandenen Radwege derzeit - wie bereits ausgeführt - die Vorgaben der VwV-StVO und der ERA in relevantem Umfang nicht einhalten.

Das Ermessen der Beklagten ist schließlich auch nicht dahingehend auf Null reduziert, dass nur die Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht in Betracht kommt. Die Klage ist deswegen im Hinblick auf die Hauptanträge (Verpflichtung der Beklagten zur Aufhebung der angeordneten Radwegbenutzungspflicht; Verurteilung der Beklagten zur Entfernung der Verkehrszeichen 240 und 241) abzuweisen. Der Kläger hat (derzeit) keinen gebundenen Anspruch gegen die Beklagte auf Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht. Die

Beklagte hat, wie zuvor dargelegt, einen weiten Ermessensspielraum, wie sie die verkehrliche Konfliktsituation im Bereich der Luhdorfer Straße regelt. Dieser ist nicht von vornherein darauf beschränkt, (unter Beibehaltung der derzeitigen baulichen Situation) die Radwegbenutzungspflicht aufzuheben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO und hinsichtlich des für erledigt erklärten Teils auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, waren die Kosten unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstands der Beklagten aufzuerlegen. Maßgeblich ist dabei die Sach- und Rechtslage unmittelbar vor dem Eintritt des erledigenden Ereignisses. Die Beklagte entsprach den Einwendungen des Klägers gegen die Radwegbenutzungspflicht, die auf der Westseite der Luhdorfer Straße im Bereich zwischen Rämenweg und Riedelstraat angeordnet war. Entsprechend ihrer „Schriftlichen Bestätigung einer verkehrsrechtlichen Anordnung“ vom 5. Januar 2018 entfernte sie im Laufe des Klageverfahrens das dort zunächst vorhandene Zeichen 241 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (Gemeinsamer Geh- und Radweg) und stellte das Zeichen 239 (Gehweg) mit dem Zusatzzeichen 1022-10 (Radverkehr frei) auf.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Berufung gemäß § 124a Abs. 1 in Verbindung mit § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO durch das Verwaltungsgericht liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil ist die Berufung statthaft, wenn sie von dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Die Zulassung der Berufung ist bei dem

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

innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

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

einzureichen.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Beteiligten vor dem Oberverwaltungsgericht, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte nach Maßgabe des § 67 VwGO vertreten lassen müssen.

Dr. Pawlitzki

## Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## Gründe

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 und 2, § 45 Abs. 1 Satz 2 und 3 KGG und orientiert sich an Nr. 46.15 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. NordÖR 2014, 11).

## Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Obergericht statthaft, wenn sie in diesem Beschluss zugelassen worden ist oder der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist einzulegen bei dem

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

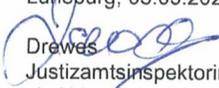
Dr. Pawlitzki

## Vermerk gemäß § 298 Abs. 3 ZPO

Die bezüglich des vorstehend abgebildeten Originaldokuments durchgeführte Signaturprüfung hat Folgendes ergeben:

Inhaber(in) der Signatur	Ergebnis der Integritätsprüfung	Zeitpunkt der Signatur	Zeitpunkt der Signaturprüfung
Pawlitzki, Olaf	Die Signaturprüfung wurde erfolgreich abgeschlossen. Die Signatur ist gültig und gehört zu einem vertrauenswürdigen Zertifikat. Das Signaturzertifikat ist lt. Online-Abfrage beim Trustcenter nicht gesperrt.	2022 May 2 13:21:08	2022 May 3 06:47:34

Beglaubigt  
Lüneburg, 03.05.2022

  
Drewes  
Justizamtsinspektorin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

