

Landkreis Aurich · Postfach 1480 · 26584 Aurich

Stadt Aurich
Bgm.-Hippen-Platz 1
26603 Aurich

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom Mein Zeichen
32/152-02/05/01 II/32-360
vom 22.06.2018

Datum
8. August 2018

**Ordnungsamt
Straßenverkehrsabteilung**
Fischteichweg 7-13
26603 Aurich

Auskunft erteilt:
Herr Schoolmann

Zimmer-Nr:
E.006

Telefon:
04941 16-3650

Telefax:
04941 16-3699

E-Mail:
hschoolmann
@landkreis-aurich.de

Fachaufsicht gemäß §§ 6, 170 ff. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)¹

Hier: verkehrsbehördliche Anordnung der Stadt Aurich gem. § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO)² für die Stadtstraße Westgaster Weg in Höhe Treidelweg (Maßnahme „Grüner Weg“)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit verkehrsbehördlicher Anordnung vom 22.06.2018 wurde angeordnet, dass in der Gemeindestraße „Westgaster Weg“ in Aurich

1. die Verkehrszeichenkombination 267 (Verbot der Einfahrt) mit den ZZ 1022-10 (Radverkehr frei) und 100433 (50 m) ist im Einmündungsbereich „Westgaster Weg / Tannenbergsstraße“ aufzustellen ist,
2. die Verkehrszeichenkombination 262-3 (Verbot für Fahrzeuge über 3,0 t) mit dem ZZ 1004-33 (50 m) zu entfernen ist und
3. die Verkehrszeichenkombination 267 (Verbot der Einfahrt) mit dem ZZ 1022-10 (Radverkehr frei) direkt vor der Brücke aufzustellen ist.

Die Aufstellung der Verkehrszeichen wird unter den derzeit gegebenen Voraussetzungen als rechtswidrig angesehen. Die Verkehrszeichenkombinationen zu 1. und 3. sind unverzüglich zu entfernen und die Verkehrszeichenkombination zu 2. ist aufzustellen. Den Bericht über die getroffenen Maßnahmen erwarte ich zum 25.08.2019.

Begründung:

Die o.a. Verkehrszeichenkombinationen wurden aufgrund der verkehrsbehördlichen Anordnung vom 22.06.2018 aufgestellt (1. und 2.) bzw. entfernt (3.).

¹ Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. 2010, 576) in der zurzeit gültigen Fassung

² Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367) in der zurzeit gültigen Fassung

Als Grundlage wird der Beschluss des Rates der Stadt Aurich vom 23.04.2018 angeführt. Rechtsgrundlage für die Anordnung von Verkehrszeichen sind jedoch die §§ 39 Abs. 1 und 45 StVO.

Die Erfüllung der Aufgaben nach der StVO als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises auf Ihrem Gebiet obliegt der Stadt Aurich gemäß §§ 44, 45 StVO i.V.m. §§ 6 und 17 NKomVG und § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Verkehr (ZustVO-Verkehr)³. Die Anordnung von Verkehrszeichen ist ein Geschäft der laufenden Verwaltung und fällt nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 NKomVG in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters. Der Stadtrat kann jedoch gemäß § 58 Abs. 3 Satz 1 NKomVG auch über diese Geschäfte der laufenden Verwaltung beschließen, wenn er sich im Einzelfall die Beschlussfassung vorbehalten hat. Hierzu bedarf es keines besonderen Vorbehaltsbeschlusses; die Beschlussfassung kann der Stadtrat sich auch dadurch konkludent vorbehalten, dass in der Angelegenheit entschieden wird (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.3.2001). Allerdings ist Voraussetzung die ordnungsgemäße Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss. Eine entsprechende ordnungsgemäße Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss ist aus den vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar. Sollte dieses zutreffen, scheidet der Beschluss des Rates der Stadt Aurich vom 23.04.2018 als Grundlage für eine Umsetzung der verkehrsbehördlichen Anordnung aus.

Angenommen eine ordnungsgemäße Vorbereitung durch den Verwaltungsausschuss läge vor, so ist jedoch festzuhalten, dass vorbehaltene Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises durch den Vorbehaltsbeschluss nicht ihren Charakter verändern. Die Anordnung von Verkehrszeichen ist an die o.a. Rechtsgrundlagen gebunden. Regelungen des Straßenverkehrs sind grundsätzlich nicht Angelegenheiten des gemeindeeigenen, verfassungsrechtlich geschützten Wirkungskreises, sondern den staatlichen Aufgaben zuzuordnen. Insbesondere die Regelung und Lenkung des Straßenverkehrs unterliegt nicht dem Selbstverwaltungsrecht der Kommune.

Aus dem vorliegenden Beschluss des Rates der Stadt Aurich vom 23.04.2018 zu Punkt 19.1. ist nicht ersichtlich, dass der Rat im Rahmen der Entscheidung die Rechtsgrundlagen (§§ 39 Abs. 1 und 45 StVO) für diese verkehrsbehördliche Maßnahmen, insbesondere die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO, berücksichtigt hat. Auch das in § 45 StVO eingeräumte Ermessen hinsichtlich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme wurde nicht nachvollziehbar ausgeübt bzw. dargestellt.

In der aufgrund des Beschlusses vom 23.04.2018 von der Stadt Aurich erlassenen verkehrsbehördlichen Anordnung vom 22.06.2018, sind die rechtlichen Grundlagen der StVO für die Entscheidung nicht aufgenommen. Weder im Rahmen der eigentlichen Anordnung noch im Rahmen der Begründung, auf die in der Anordnung verwiesen wird.

Es stellt sich auch die Frage, ob das eingeräumte Ermessen bei der Entscheidung ausreichend dargestellt ist. Zwar werden in der Begründung einzelne Fakten genannt. Der Umstand, dass eine Ermessensabwägung vorzunehmen ist und auch welche Punkte dabei berücksichtigt wurden, ist nicht erkennbar. Es wird lediglich festgestellt, dass die Untere Verkehrsbehörde die Regelungen als erforderlich und angemessen ansieht.

³ Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Verkehr vom 25. August 2014 (Nds. GVBl. 2014, 249) in der zurzeit gültigen Fassung



Unabhängig von den o.a. Punkten wird bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen für die getroffene Anordnung auf folgendes hingewiesen.

Rechtsgrundlagen zur Anordnung des Durchfahrverbotes im Straßenzug „Westgaster-Weg /Grüner Weg“ könnten sein:

- § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr.3 StVO zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder
- § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs.

Gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen von Verkehrszeichen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen.

Voraussetzung dafür ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept bereits vorhanden ist. Ein solches kommunales Verkehrskonzept muss inhaltliche und verfahrensmäßige Anforderungen erfüllen. Es muss hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden. Weiter muss dieses städtebauliche Verkehrskonzept durch die zuständigen Organe der Gemeinde beschlossen worden sein. Soweit es, wie in diesem Fall, die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muss das Verkehrskonzept zusätzlich den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßenzüge entlastet und welche neuen Straßenzüge in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können (BVerwG 7 C 76.84, Urteil vom 4. Juni 1986).

Ein solches ausführlichen Verkehrskonzeptes, das nicht nur den einzelnen Straßenabschnitt, sondern die Gesamtsituation des Verkehrs in der Stadt Aurich bzw. in einem großräumigen Teilbereich der Stadt darstellt und Verkehrswegeänderungen begründet, liegt nicht vor. Die Erwägungen in einem Bebauungsplan – hierauf wird in der Begründung zur verkehrsbehördlichen Anordnung auszugsweise verwiesen – können diese Voraussetzungen so nicht ersetzen.

Insoweit ist auch die in der Begründung aufgeführte Verkehrssituation in der parallel verlaufenden Straße „Zum Haxtumer Feld“ nicht in einem gesonderten Verfahren zu behandeln. Diese ist im Rahmen einer Gesamtabwägung unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO zu beurteilen.

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO scheidet insofern derzeit als Rechtsgrundlage für die verkehrsbehördliche Anordnung aus.

--

Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr.3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.

Diese Vorschrift bietet einen Anspruch auf ein straßenverkehrsrechtliches Einschreiten, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen,



was unter Berücksichtigung des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden müsste. Hinsichtlich des Verkehrslärms ergibt sich die Grenze der Zumutbarkeit aus keinem bestimmten Schallpegel. Abzustellen ist vielmehr auf die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Anlieger. Aus Rücksicht auf die Belange des Verkehrs dürfen Verkehrsbeschränkungen umso eher ergriffen werden, je höher der Grad der Lärmbeeinträchtigungen ist.

Wesentliche Tatsachengrundlage ist die Erfassung und Bewertung des Verkehrslärms. Insoweit sind qualifizierte Lärmberechnungen notwendig. Diese liegen für den Bereich aber offensichtlich nicht vor, so dass hier § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO als Rechtsgrundlage ebenfalls ausscheidet. Anzumerken ist in dem Zusammenhang, dass selbst bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen im Rahmen der Ermessensentscheidung die Belange des Straßenverkehrs und der Straßenverkehrsteilnehmer zu würdigen wären.

--

Letztlich könnte als Rechtgrundlage § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gesehen werden. Danach ist es den Straßenverkehrsbehörden möglich, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten.

Allerdings modifiziert und konkretisiert § 45 Abs. 9 StVO diese Ermächtigungsgrundlage dahingehend, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen sind, wo dies aufgrund besonderer Umstände zwingend geboten ist. Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

„Zwingend geboten“ ist ein Verkehrszeichen unter Berücksichtigung dieses Regelungszwecks und des Wortlauts der Vorschriften daher nur dann, wenn das Verkehrszeichen die zur Gefahrenabwehr unbedingt erforderliche und allein in Betracht kommende Maßnahme ist. Das ist nicht der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Straßenverkehrsordnung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf gewährleisten (BayVGh, Urteil v. 28.9.2011, 11 B 11.910).

Voraussetzung für Verbote und Beschränkungen des fließenden Verkehrs ist eine Gefahrenlage, die auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der relevanten Rechtsgüter (hier insbesondere Leben und Gesundheit von Verkehrsteilnehmern sowie öffentliches und privates Sach Eigentum) erheblich übersteigt. Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO können bei verkehrsbehördlichen Maßnahmen insbesondere in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen, der anzutreffenden Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein. Eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutsbeeinträchtigung erheblich übersteigt, setzt eine konkrete Gefahr voraus, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht (BVerwG, Urteil vom 23.9.2010, 3 C 37.09). Die Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, bedarf einer Prognose (BayVGh, Beschluss vom 7.2.2011 - 11 ZB 10.947).

Bei dem Straßenverlauf handelt es sich um eine im Bereich „Grüner Weg“ gerade verlaufende und gut einsehbare Straße zwischen der Landesstraße 1 (L1) und bis Ems-Jade-Kanal. Die Länge dieses Teilabschnitts beträgt ca. 350 m. Es besteht



eine Nebenanlage in diesem Bereich. Die Fahrbahnbreite beträgt ca. 5,50 m. Es besteht ein einseitiges Halteverbot zwischen der L1 und bis Ems-Jade-Kanal. Im vorderen Bereich befinden sich die Kreisvolkshochschule sowie einige Gewerbebetriebe. Im folgenden Bereich ist eine Wohnbebauung vorhanden. Die Straße ist durch Zeichen 274-30 StVO geschwindigkeitsreduziert auf 30 km/h. Schließlich gilt für den Straßenzug ein Lkw-Durchfahrtsverbot durch Zeichen 262 StVO für Fahrzeuge über 3 t. Es schließt am Ems-Jade-Kanal ein Bereich mit Freizeitmöglichkeiten an. Der weitere Verlauf der Straße „Grüner Weg“ übergehend in den „Westgaster Weg“ zwischen den Brücken „Ems-Jade-Kanal“ ist gering bebaut. Die Länge dieses Teilabschnitts beträgt ca. 400 m. Die Fahrbahnbreite beträgt ca. 4,50m - 5,00 m. Die Einengungen an den zwei Brücken über den „Ems-Jade-Kanal“ sind durch Verkehrszeichen geregelt.

Die Menge des Fahrzeugverkehrs kann für sich alleine keine Begründung des Verkehrsverbotes darstellen. Verkehrszählungen haben ergeben, dass die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke an Werktagen 2553 Fahrzeuge betrug. Dies stellt noch keine erhebliche Verkehrsbelastung dar. Selbst für reine Wohnstraßen werden Verkehrsstärken von bis zu 400 Kfz pro Stunde als grundsätzlich zulässig erachtet (VG Ansbach, Urteil vom 20.2.2009; AN 10 K 07.1199).

Durch die Maßnahme ist zwar eine Reduzierung der Verkehrsmenge erzielt worden. Hieraus kann regelmäßig nicht eine Minimierung der Gefahrensituation abgeleitet werden. Bei der Gefährdung einzelner Verkehrsteilnehmer kommt es nicht auf die Menge der Fahrzeuge, sondern auf das Verhalten des einzelnen Fahrzeugführers an.

Der in dem Straßenbereich vorhandene Schülerverkehr / Radverkehr lediglich pauschal erwähnt worden, es fehlt jedoch an einer entsprechende objektiven Erhebung, die eine konkrete Beurteilung der Situation zulässt.

Zur Beurteilung, ob eine qualifizierte Gefahrenlage vorliegt, ist insbesondere die Einschätzung der Polizei maßgebend. Daher ist es auch in den Verwaltungsvorschriften zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO ausdrücklich vorgesehen, dass vor jeder Entscheidung die Polizei zu hören ist. Die Polizei stuft den Straßenabschnitt „Grüner Weg/Westgaster Weg“ als nicht besonders gefährlich ein. Trotz des hohen Verkehrsaufkommens ist keine Unfallhäufung festgestellt worden. Durchgeführte Geschwindigkeitsmessungen im August 2016 haben keine Besonderheiten ergeben. Besonders auffällige Problemstellen, welche ein besonderes Gefahrenpotential bergen und damit eine Beschränkung des Durchfahrtsverkehrs nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO rechtfertigen könnten, sind nicht zu erkennen. Soweit Verkehrsverstöße befürchtet werden, insbesondere gefährdende Überholvorgänge, müssten ggfs. entsprechende Überwachungsmaßnahmen mit der Polizei abgestimmt werden. Auch hat der Stadt Aurich als Straßenbauasträger die Möglichkeit, durch bauliche Veränderungen die Verkehrsabläufe zu gestalten.

Aus jetziger Sicht ist unter Berücksichtigung der allgemein geltenden straßenverkehrsrechtlichen Grundsätze sowie der konkreten örtlichen Gegebenheiten in dem Straßenabschnitt eine verkehrsbehördliche Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht ausreichend zu begründen.



Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass für den betroffenen Straßenzug „Westgaster Weg“ und „Grüner Weg“ zum derzeitigen Zeitpunkt die Voraussetzungen einer verkehrsbehördlichen Anordnung nach den o. g. Grundlagen der StVO, nicht als erfüllt anzusehen sind.

Ergänzend wird zu der Frage der ggfs. erforderlichen Ermessensausübung und Interessenabwägung im Rahmen von verkehrsbehördlichen Anordnungen beispielhaft auf die Ausführungen des VG Stade, Urteil vom 24.07.2008, 1 A610/07 hingewiesen.

Wie ausgeführt, sind für die Anwendung des § 45 verschiedene Vorgaben nicht erfüllt bzw. es fehlt an entsprechenden Nachweisen. Ich stelle daher anheim, für Maßnahmen zur Verkehrslenkung bzw. Verkehrssicherung

- ein städtebauliches Verkehrskonzept zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung aufzustellen,
- ggfs. qualifizierte Lärmberechnungen vornehmen zu lassen
- ggfs. qualifizierte Verkehrsuntersuchungen, insbesondere auch hinsichtlich des Schülerverkehrs, vorzunehmen

Für eine Erörterung in einem gemeinsamen Gespräch stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

