
Datum: 09.01.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 18. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 18 L 2487/24
ECLI: ECLI:DE:VGK:2025:0109.18L2487.24.00

Rechtskraft: rechtskräftig

Tenor:

1. Die aufschiebende Wirkung der unter dem Aktenzeichen 18 K 89/25 erhobenen Klage gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin in Form des auf Höhe der B.-straße 00, 00000 D. aufgestellten Verkehrszeichens VZ 242 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (inkl. der angebrachten Zusatzzeichen) i.V.m. der verkehrsrechtlichen Anordnung vom 15. Oktober 2024 wird angeordnet. Der Antragsgegnerin wird aufgegeben, das auf Höhe der B.-straße 00, 00000 D. aufgestellte Verkehrszeichen VZ 242 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (inkl. der angebrachten Zusatzzeichen) zu entfernen oder unwirksam zu machen. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Wert des Streitgegenstands wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

Der sinngemäß gestellte Antrag,

die aufschiebende Wirkung der unter dem Aktenzeichen 18 K 89/25 erhobenen Klage gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin in Form des auf Höhe der B.-straße 00, 00000 D. aufgestellten Verkehrszeichens VZ 242 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (incl. der

1

2

3

angebrachten Zusatzzeichen) i.V.m. der verkehrsrechtlichen Anordnung vom 15. Oktober 2024 anzuordnen und das genannte Verkehrszeichen zu entfernen oder unwirksam zu machen,

hat Erfolg.

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage ist gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Der Antragsteller ist insbesondere in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt.

Betreffend Verkehrszeichen ist anerkannt, dass es zur Annahme der Antragsbefugnis ausreicht, dass ein Verkehrsteilnehmer Adressat eines belastenden Verwaltungsakts in Form eines verkehrsbehördlich angeordneten Ge- oder Verbots geworden ist. Insoweit folgt die Antragsbefugnis aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil zumindest eine Verletzung der hiervon geschützten allgemeinen Freiheitsgewährleistung in Betracht kommt.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 – 8 B 188/21 – juris Rn. 4.

So kann ein Verkehrsteilnehmer gegenüber einer Verkehrsbeschränkung als Verletzung eigener Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen der auch ihn treffenden Regelung lägen nicht vor oder aber seine eigenen Belange seien bei der behördlichen Ermessensausübung rechtsfehlerhaft mit den für die Anordnung sprechenden Belangen abgewogen worden.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 21. August 2003 – 3 C 15.03 – juris Rn. 13 ff. m.N., und vom 27. Januar 1993 – 11 C 35.92 – juris Rn. 14; OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 – 8 B 188/21 – juris Rn. 6; VG Köln, Beschluss vom 2. August 2023 – 18 L 823/23 – juris Rn. 8, und Urteil vom 25. September 2012 – 18 K 4164/11 – juris Rn. 19.

Der Antragsteller ist Gewerbetreibender und betreibt im Geltungsbereich der streitigen verkehrsrechtlichen Anordnung sein EDV-Geschäft. Von dort aus beliefert er Kunden und führt Außeneinsätze durch, in deren Rahmen er u.a. Geräte zur Reparatur in sein Ladenlokal verbringt. Damit ist er als ein die Gemeindestraße B.-straße nutzender Verkehrsteilnehmer unmittelbarer Adressat der beschränkenden Wirkung der Ausweisung einer Fußgängerzone.

Der Antrag ist auch begründet.

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO kann das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung einer Klage ganz oder teilweise anordnen, wenn deren aufschiebende Wirkung wie hier entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO ausgeschlossen ist. Der von dem Gesetzgeber in diesen Fällen angenommene Vorrang des öffentlichen Vollzugsinteresses besteht dann nicht, wenn sich der angegriffene Verwaltungsakt im Rahmen der vorzunehmenden summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig erweist.

Die Interessenabwägung fällt vorliegend zugunsten des Antragstellers aus. Die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin in Form des auf Höhe der B.-straße 00, 00000 D. aufgestellten Verkehrszeichens VZ 242 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (inkl. der angebrachten Zusatzzeichen) i.V.m. der verkehrsrechtlichen Anordnung vom 15. Oktober 2024 stellt sich bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig dar.

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

Die Antragsgegnerin stützt die straßenverkehrsrechtliche Anordnung, mit der sie die (temporäre) Fußgängerzone ausweist, auf § 45 Abs. 6 i.V.m. Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 StVO.

Nach § 45 Abs. 6 StVO müssen die Unternehmer – die Bauunternehmer unter Vorlage eines Verkehrszeichenplans – vor dem Beginn von Arbeiten, die sich auf den Straßenverkehr auswirken, von der zuständigen Behörde Anordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 darüber einholen, wie ihre Arbeitsstellen abzusperren und zu kennzeichnen sind, ob und wie der Verkehr, auch bei teilweiser Straßensperrung, zu beschränken, zu leiten und zu regeln ist, ferner ob und wie sie gesperrte Straßen und Umleitungen zu kennzeichnen haben. Die Unternehmer haben diese Anordnungen zu befolgen und Lichtzeichenanlagen zu bedienen. Ausgehend vom Wortlaut bezieht sich die Regelung nicht nur auf Arbeiten am Straßenkörper selbst, sondern auf alle Arbeiten im näheren Straßenbereich, soweit sie sich auf den Straßenverkehr auswirken. § 45 Abs. 6 StVO unterscheidet dabei zwischen der Anordnung und der Ausführung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen. Während der Unternehmer verpflichtet ist, die verkehrsrechtliche Anordnung umzusetzen, sind die erforderlichen Anordnungen von der Behörde selbst zu treffen. Dem Bauunternehmer kommt durch die normierte Pflicht zur Vorlage eines Verkehrszeichenplans lediglich eine unterstützende Rolle zu. Über eine eigene hoheitliche Entscheidungskompetenz verfügt er nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift dagegen nicht. 16

Vgl. Hühnermann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, StVO, 28. Aufl. 2024, § 45 Rn. 16; Wolf, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. (Stand 31.10.2024), § 45 StVO Rn. 66. 17

Mit Blick hierauf ist die Behörde auch bei Vorlage eines Verkehrszeichenplans nicht davon entbunden, die tatbestandlichen Voraussetzungen der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 Abs. 1 bis 3 StVO festzustellen und im Rahmen ihres Ermessens eine fehlerfreie (Abwägungs-) Entscheidung zu treffen. Hierbei hat sie insbesondere Art, Gefährlichkeit und Umfang der Baumaßnahme, Art und Umfang des Verkehrs sowie die bauliche Situation der Straße in die Betrachtung einzubeziehen. 18

Vgl. Wolf, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. (Stand 31.10.2024), § 45 StVO Rn. 66. 19

Nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Ziffer 3 StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen. Die Begrifflichkeit „Kennzeichnung“ besagt bereits, dass das Aufstellen des Verkehrszeichens 242 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO für die Errichtung einer Fußgängerzone nicht konstitutiv ist. 20

Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 5 S 2344/94 – juris Rn. 18. 21

Vielmehr bedarf die Einrichtung einer Fußgängerzone einer straßenrechtlichen Grundlage in Form einer entsprechenden Widmungsentscheidung. Denn durch die Einrichtung einer grundsätzlich den Fußgängern vorbehaltenen Zone soll eine auf Dauer angelegte, verlässliche Ordnung des Gesamtverkehrs bewirkt werden, die die Fußgänger möglichst zu jeder Tages- und Nachtzeit – auch bei nur geringem Fußgängerverkehr – davor schützt, durch Kraftfahrzeuge überrascht, erschreckt oder gefährdet zu werden. Dies geschieht, indem der Kfz-Verkehr als eine gemeingebräuchliche widmungsgemäße Verkehrsart dauerhaft unterbunden wird. 22

Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. September 1993 – 11 C 38.92 – juris Rn. 9, 15, OVG Münster, Beschluss vom 11. Oktober 2024 – 8 B 731/24 – juris Rn. 14. 23

Eine derartige Teileinziehung des fraglichen Straßenabschnittes liegt jedoch nicht vor. Soweit die Antragsgegnerin darauf abstellt, dass die Fußgängerzone lediglich bis zum Ende der Bauarbeiten (derzeit geplant für den 31. Mai 2025) gelten soll und es daher an der Dauerhaftigkeit der Maßnahme fehle, übersieht sie, dass dieses Merkmal nicht dahingehend zu verstehen ist, dass nur längerfristige Sperrungen dem Straßenrecht unterfallen. Dauerhaft bezieht sich auf den zeitlichen Rahmen innerhalb der gesamten Wirkdauer der Maßnahme. Beschränkt sich das Verbot bspw. zeitlich auf Wochenenden oder einzelne Tagesstunden, gilt dieses für die betroffene Verkehrsart nicht dauerhaft und kann allein durch eine straßenverkehrsrechtliche Regelung erreicht werden, da es sich dabei um eine Beschränkung des Gemeingebrauchs innerhalb der geltenden Widmungsentscheidung handelt.	24
Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 22. Mai 2024 – 8 B 285/24 – juris Rn. 10.	25
Wird hingegen für einen gewissen Zeitraum umfassend eine ganze Verkehrsart untersagt, die nach bisheriger Widmungsentscheidung unter den Gemeingebrauch des Straßenabschnittes gefallen ist, wird der qualitative Kern des Gemeingebrauchs berührt und verlangt nach einer straßenrechtlichen Entscheidung. Ansonsten würde die straßenverkehrsrechtliche Maßnahme in unzulässiger Weise die straßenrechtliche Grundentscheidung konterkarieren.	26
Im Übrigen spricht dem Grunde nach auch nichts dagegen, eine temporäre Teileinziehung zu erlassen, wenn die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind.	27
Vgl. VG München, Beschluss vom 19. August 2024 – M 28 S 24.4852 – juris Rn. 38.	28
Unabhängig davon leidet die verkehrsrechtliche Anordnung an Ermessensfehlern. Nach § 45 Abs. 1b Satz 1 StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen. Welche Maßnahmen dabei jeweils konkret als „notwendige Anordnungen“ zulässig sind, ergibt sich aus dem, was aufgrund einer pflichtgemäßen Ermessensausübung zur Erreichung des jeweils tatbestandlich umrissenen Zwecks unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich und angemessen ist.	29
Vgl. Will, in: BeckOK StVR, 25. Ed. 15.10.2024, StVO § 45 Rn. 144.	30
Die Ausübung dieses straßenverkehrsbehördlichen Ermessens ist gerichtlich nur eingeschränkt zu überprüfen. Das Gericht prüft insoweit gemäß § 114 Satz 1 VwGO lediglich, ob die straßenverkehrsrechtliche Anordnung deshalb rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist.	31
Die behördliche Ermessensentscheidung überprüft das Gericht anhand der Begründung des Verwaltungsakts, vgl. § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG NRW.	32
Eingehend: Schuler-Harms, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 5. EL Juli 2024, § 39 Rn. 66 f.	33
Bei einer grundsätzlich nicht formgebundenen Allgemeinverfügung ist jedoch nicht erforderlich, dass die Allgemeinverfügung selbst eine Begründung enthält, § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW.	34
Vgl. VG Köln, Beschluss vom 14. September 2023 – 18 L 1738/23 – juris unter Bezugnahme auf Koehl, in: Haus/Krumm/Quarsch, 3. Aufl. 2021, StVO § 45 Rn. 10; VG Köln, Urteil vom 1. März 2024 – 18 K 671/23 – juris Rn. 34.	35

Insoweit genügt es, dass die Ermessensbetätigung der Straßenverkehrsbehörde für den Adressaten und das Gericht auf andere Weise nachvollziehbar erscheint und entsprechend dokumentiert wird. Regelmäßig wird die Dokumentation der Ermessenserwägungen im Verwaltungsvorgang erfolgen.

Vgl. Riese, in: Schoch/Schneider, 45. EL Januar 2024, VwGO § 114 Rn. 47; VG Köln, Beschluss vom 14. September 2023 – 18 L 1738/23 – juris. 37

Gegebenenfalls kann seitens der Behörde auch anderweitig belegt werden, welche Erwägungen der verkehrsrechtlichen Anordnung zu Grunde liegen. Denn insoweit gilt, dass für Inhalt und Umfang der Begründung von Verwaltungsentscheidungen keine allgemeinen Maßstäbe existieren. Es kommt auf die Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebiets und die Umstände des Einzelfalls an. 38

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 1990 – 7 B 93.90 – juris Rn. 2 m.w.N. 39

Diese Maßstäbe zugrunde gelegt liegt ein Ermessensfehler vor. 40

Die Antragsgegnerin begründet die Ausweisung der Fußgängerzone entsprechend eines Vermerks in den Verwaltungsvorgängen damit, dass es trotz der bisherigen Verkehrsregelung (Verbot für Fahrzeuge aller Art, VZ 250) zu gefährlichen Verkehrssituationen und Beschädigungen von Möblierungsgegenständen gekommen sei, da sich zahlreiche Verkehrsteilnehmer nicht an das bereits bestehende Verbot gehalten hätten. Die B.-straße lasse keinen Zweirichtungsverkehr zu und es gebe zudem keine Wendemöglichkeit. Die Fußgängerzone umfasse sowohl die bereits bestehende Einfahrtsbeschränkung als auch ein Parkverbot. Die Verbotssituation werde für die Verkehrsteilnehmer eindeutiger und der Baustellenschilderwald lichte sich. Schließlich erhöhe die Vorgabe der Schrittgeschwindigkeit die Aufenthaltsqualität der Passanten. Diese Begründung findet sich auch 1-zu-1 in der Pressemitteilung der Antragsgegnerin vom 21. November 2024. 41

Diese Ausführungen lassen deutlich erkennen, dass ein Defizit in der Zweck-Mittel-Relation vorliegt. Der Antragsgegnerin ging es nicht darum, dem Zweck einer Fußgängerzone entsprechend Fußgänger davor zu schützen, durch Kraftfahrzeuge überrascht, erschreckt oder gefährdet zu werden. Lediglich am Rande wird auf die Aufenthaltsqualität abgestellt. Stattdessen will die Antragsgegnerin mit der streitgegenständlichen verkehrsrechtlichen Anordnung einem festgestellten Befolgungs- und Vollzugsdefizit begegnen. So verweist sie durchgängig darauf, dass die bisherige Beschilderung von den Verkehrsteilnehmern nicht hinreichend befolgt worden und es dadurch zu Gefährdungslagen gekommen ist. Ein solcher Zweck wohnt jedoch der Errichtung einer (temporären) Fußgängerzone nicht inne. 42

Der mit der Einrichtung der Fußgängerzone unvereinbare Zweck wird auch durch den zeitlichen Ablauf bestätigt. Zwischen der Einführung der ursprünglichen Regelung (Verbot für Fahrzeuge aller Art, VZ 250) sowie der Einrichtung der Fußgängerzone liegen nur wenige Tage. Der Bauabschnitt 2.2, der die Sperrung der B.-straße im fraglichen Abschnitt hervorrief, startete erst Anfang Oktober 2024. Bereits am 15. Oktober 2024 entschloss sich die Antragsgegnerin die Fußgängerzone einzurichten, nachdem eine „chaotische Situation“ festgestellt worden ist. Dabei ist nicht einmal ansatzweise aktenkundig, dass die Antragsgegnerin in dieser Zeit erfolglos versucht hätte, durch Kontrollen des fließenden und/oder ruhenden Verkehrs den festgestellten Gefährdungslagen zu begegnen. Im Gegenteil ist einem Vermerk vom 22. Oktober 2024 zu entnehmen, dass trotz Einrichtung der Fußgängerzone auf dem fraglichen Straßenabschnitt ein „reger, durch unvermeidbare 43

Wendemanöver überwiegend chaotischer Kfz Verkehr“ herrsche.

Der Antragsgegnerin war überdies aufzugeben, die Vollziehung der in der Hauptsache angefochtenen Allgemeinverfügung wie tenoriert aufzuheben. Nach § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO kann das Gericht, wenn der Verwaltungsakt im Zeitpunkt der Entscheidung schon vollzogen ist, die Aufhebung der Vollziehung anordnen. Dabei kann hier offen bleiben, ob die Anordnung der Vollziehungsaufhebung im Ermessen des Gerichts steht und eine Abwägung des öffentlichen Interesses am Fortbestand des Vollzugs gegen das Interesse des Antragstellers an seiner Aufhebung voraussetzt oder ob die Anordnung der Aufhebung der Vollziehung eine gebundene Entscheidung des Gerichts ist. 44

Vgl zum Streitstand: OVG Münster, Beschluss vom 29. September 2021 – 8 B 188/21 – juris Rn. 43 ff. 45

Denn eine Abwägung würde zu Gunsten des Antragstellers ausfallen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand verletzen die angefochtenen Verkehrszeichen den Antragsteller in seinen rechtlich geschützten Interessen. Der Antragsgegnerin bleibt die Möglichkeit, eine den rechtlichen Anforderungen genügende neue verkehrsrechtliche Anordnung zu erlassen. 46

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 47

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 46.15 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach eine verkehrsregelnde Anordnung mit dem Auffangwert von 5.000,- € zu bemessen ist. Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes war die Hälfte dieses Betrags (Ziffer 1.5 Satz 1 Halbsatz 1 des Streitwertkatalogs) anzusetzen. 48

Rechtsmittelbelehrung 49

Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden. 50

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, eingeht. 51

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Obergerverwaltungsgericht einzureichen. 52

Gegen Ziffer 2 dieses Beschlusses kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde eingelegt werden. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. 53

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt. 54
