

1. Die Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone nach § 45 Abs. 1 b StVO darf Gesichtspunkte der Sicherheit des Verkehrs im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht außer acht lassen.

2. Der mit der Zonenanordnung verbundene teilweise Verzicht auf die wiederholte Aufstellung von Verkehrszeichen (Sichtbarkeitsprinzip) setzt voraus, daß das Gesamtbild des betreffenden Gebiets dem Kraftfahrer stets das Bewußtsein vermittelt, sein Fahrzeug innerhalb einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone zu steuern ("Zonenbewußtsein").

3. Für das "Zonenbewußtsein" ist von Bedeutung, daß die Größe der Zone so festgelegt wird, daß die Geschwindigkeitsbeschränkung für den Kraftfahrer überschaubar und einsichtig ist, ferner daß die Straßen innerhalb der Zone gleichartige Merkmale aufweisen und die Zone eine erkennbare städtebauliche Einheit bildet.

BVerwG 11. Senat, Urteil vom 14. Dezember 1994, Az: 11 C 25/93

StVO § 45 Abs 1b S 1 Nr 3 Fassung: 9. November 1989, StVO § 45 Abs 1b S 1 Nr 4 Fassung: 9. November 1989, StVO § 45 Abs 1b S 1 Nr 5 Fassung: 9. November 1989, StVO § 45 Abs 1b S 2 Fassung: 9. November 1989, StVO § 41 Abs 2 Nr 7, StVG § 6 Abs 1 Nr 15, StVG § 6 Abs 2a

Fundstellen

- BVerwGE 97, 214-223 (Leitsatz und Gründe)
- Mitt NWStGB 1995, 87 (Leitsatz und Gründe)
- ZUR 1995, 90-91 (Leitsatz und Gründe)
- UPR 1995, 146-148 (Leitsatz und Gründe)
- DAR 1995, 170-173 (Leitsatz und Gründe)
- NZV 1995, 165-167 (Leitsatz und Gründe)
- ZfSch 1995, 155-157 (Leitsatz und Gründe)
- NJW 1995, 1371-1373 (Leitsatz und Gründe)
- VkB 1995, 270-272 (Leitsatz und Gründe)
- BayVBI 1995, 311-314 (Leitsatz und Gründe)
- VerkMitt 1995, Nr 36 (Leitsatz und Gründe)
- VBIBW 1995, 272-275 (Leitsatz und Gründe)
- DÖV 1995, 558-559 (Leitsatz und Gründe)
- Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr 31 (Leitsatz und Gründe)
- DVBI 1995, 742-744 (Leitsatz und Gründe)
- VRS 89, 60-67 (1995) (Leitsatz und Gründe)
- VR 1995, 462-464 (Leitsatz und Gründe)

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz 29. September 1992 - 7 A 10795/92

vorgehend VG Mainz 11. Februar 1992 - 3 K 30/90

nachgehend Bundesverfassungsgericht (Verfassungsbeschwerde) 21. März 1995 - 1 BvR 523/95 - nicht zur Entscheidung angenommen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone in einem Stadtteil der Beklagten, in dem der Kläger wohnt. Das betreffende Gebiet ist im Süden von der S.straße, im Nordosten von der Straße An der A., im Nordwesten von der Eisenbahnlinie und im Westen von der K. Straße begrenzt. Die Anordnung erfolgte auf der Grundlage der bis Ende 1989 befristeten Zonengeschwindigkeits-Verordnung im Mai 1989, die Ausschilderung des Zonengebiets zum 1. Juni 1989. Aufgrund eines Stadtratsbeschlusses der Beklagten wurde die Anordnung 1990 nach dem inzwischen neugefaßten § 45 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) aufrechterhalten.

Der Kläger legte gegen die Anordnung im Juni 1989 Widerspruch ein, den der Stadtrechtsausschuß der Beklagten im November 1989 zurückwies. Schon vor Erlass des Widerspruchsbescheides hatte der Kläger Untätigkeitsklage erhoben, die er als Anfechtungs- und hilfsweise Fortsetzungsfeststellungsklage auf die unter der neuen Rechtslage fortgeltende Anordnung erstreckt hat.

Mit der Klage hat er im wesentlichen geltend gemacht: Eine Zonengeschwindigkeitsbeschränkung dürfe auf der Grundlage der versuchsweise eingeführten Zonengeschwindigkeits-Verordnung nicht flächenhaft ausgewiesen werden. Im Stadtgebiet der Beklagten bestünden aber bereits 13 solcher Zonen. Eine Geschwindigkeitsbeschränkung dürfe nur in Bereichen angeordnet werden, in denen Bebauung und Straßen gleichartige Merkmale aufwiesen. Im betroffenen Gebiet befänden sich aber Einfamilienhäuser sowie Bürohochhäuser und Gewerbebetriebe. Auch die Verkehrsbedeutung der Straßen sei verschieden. Zum Teil hätten sie den Charakter von Verbindungsstraßen mit einem erheblichen Anteil an Durchgangsverkehr. Die Anordnung - sowohl nach alter wie nach neuer Rechtslage - verbessere weder die Verkehrssicherheit noch die verkehrliche Ordnung. Insbesondere finde die Maßnahme keine Akzeptanz. Die Beklagte habe die Belange des fließenden Verkehrs nicht hinreichend berücksichtigt. Nachteilig seien vor allem die mit der Geschwindigkeitsbeschränkung eingeführten Rechts-vor-Links-Regelungen; denn zusätzliche Brems- und Beschleunigungsmanöver seien die Folge. Die Unfallgefahr habe sich deutlich erhöht. Auch die Belange des Personennahverkehrs seien nicht ausreichend berücksichtigt. Dies ergebe sich aus den Stellungnahmen der angehörten Verkehrsbetriebe. Außerdem sei der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen nicht durch § 6 Abs. 1 StVG gedeckt. Diese Vorschrift stelle auf Verkehrs-, nicht jedoch auf Umweltgesichtspunkte ab. Ferner habe der Stadtvorstand beim Zustandekommen der Anordnung mitgewirkt; dieser sei nicht die zuständige Straßenverkehrsbehörde. Außerdem hätten der Park- und Verkehrsausschuß sowie der Ortsbeirat der Beklagten die Entscheidung der Verkehrsbehörde unsachlich beeinflusst. Im übrigen habe die Zonengeschwindigkeits-Verordnung gegen das Gleichbehandlungsgebot und die Menschenwürde verstoßen, weil einzelne Bürger versuchsweise belastet worden seien. Die neue Anordnung der Beklagten entbehre schließlich einer gültigen Rechtsgrundlage; denn die 10. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVÄndVO) sei nicht wirksam zustande gekommen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage im wesentlichen mit der Begründung abgewiesen, Gegenstand der mit dem Hauptantrag verfolgten Anfechtung der als Dauerverwaltungsakt zu qualifizierenden Maßnahmen sei nicht mehr die ursprünglich auf der Grundlage der Zonengeschwindigkeits-Verordnung eingeführte, sondern die nach Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung aufrechterhaltene Maßnahme. Diese aber verletze den Kläger nicht in seinen Rechten. Für den Feststellungsantrag fehle dem Kläger das erforderliche Feststellungsinteresse.

Das Oberverwaltungsgericht hat der Berufung des Klägers nach Einnahme eines Augenscheins stattgegeben und die Anordnung der Beklagten in der Fassung des Widerspruchsbescheids mit Wirkung ab dem Zeitpunkt der Berufungsverhandlung aufgehoben. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone sei eine Allgemeinverfügung mit Dauerwirkung. Für die rechtliche Beurteilung komme es auf den Zeitpunkt der Berufungsverhandlung an. Die Verkehrsregelung sei daher am Maßstab der Straßenverkehrs-Ordnung in der am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Fassung zu überprüfen. Die Anordnung sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Zwar bestünden gegen die getroffene Regelung aus verfahrensrechtlichen Gründen keine Bedenken, insbesondere sei die 10. StVÄndVO gültig, und die verkehrsrechtliche Anordnung von der zuständigen Behörde getroffen worden. Doch entspreche die Anordnung nicht den Anforderungen an Sicherheit und Ordnung des Verkehrs. Dazu gehöre, daß das Gebiet einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone auch für einen ortsunkundigen Kraftfahrer als solches erkennbar sein müsse. Entstehe beim Einfahren in die Zone kein Zonenbewußtsein oder werde dieses Bewußtsein beim Durchfahren der Zone nicht infolge der Einheitlichkeit des Gebietscharakters aufrechterhalten, so sei das im übrigen weite Handlungsermessern der Verkehrsbehörde nicht eröffnet. Nach dem Gesamteindruck, den das Gericht auf der Grundlage einer Ortsbesichtigung gewonnen habe, sei dies hier der Fall. Bereits die Größe des Gebiets werfe Zweifel auf. Denn die nächst erreichbare Straße mit einer zugelassenen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h sei nicht überall weniger als 1000 m entfernt. Wegen der bestehenden Größe und Einwohnerzahl des Zonengebiets sei mit einem hohen Verkehrsaufkommen vor allem auf den der inneren Erschließung dienenden Sammelstraßen, d.h. im wesentlichen der D.straße, der Straße Im M.feld, der H.straße sowie der K.straße zu rechnen, das der Aufrechterhaltung eines Zonenbewußtseins entgegenstehe. In der D.straße gelte zwar entsprechend der VwV-StVO eine Rechts-vor-Links-Regelung, doch komme nicht der Eindruck auf, die Straße besitze eine untergeordnete Funktion. In der D.straße jeweils vor Kreuzungen angebrachte, in der Straßenverkehrs-Ordnung nicht vorgesehene Fahrbahnmarkierungen, eine Art durchbrochene Haltelinie, stellten zwar die Rechtmäßigkeit der Zonenausweisung insgesamt nicht in Frage, doch könne daraus geschlossen werden, daß von der Anlage und Funktion der Straßen her die Voraussetzungen für eine Zonengeschwindigkeitsbeschränkung nicht bestünden. Auch der nicht einheitliche bauliche Charakter des Zonengebiets spreche gegen die Aufrechterhaltung des Zonenbewußtseins. Im westlichen und südöstlichen Bereich seien so erhebliche Verdichtungen mit Bürogebäuden anzutreffen, daß dem Kraftfahrer dort der besondere Schutzzweck der Zonengeschwindigkeitsbeschränkung nicht mehr vermittelbar sei. Gleiches gelte für die gewerblich genutzte Zone im Bereich K.straße und An der D.. Dabei komme es nicht so sehr darauf an, daß einzelne Grundstücke etwa im Sinne des Baurechts nicht als allgemeines oder reines Wohngebiet ausgewiesen oder genutzt wären. Vielmehr liege hier eine so massive Störung des Eindrucks vom besonderen Schutzzweck der Zonengeschwindigkeitsbeschränkung für überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete vor, daß die Ausweisung nicht mehr gerechtfertigt sei.

Gegen diese Entscheidung haben Kläger und Beklagte Revision eingelegt.

Die Beklagte begründet ihre Revision im wesentlichen wie folgt: Das Berufungsgericht orientiere seine rechtliche Beurteilung ausschließlich am Maßstab der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, obwohl - wie sich aus der Begründung zur 10. StVÄndVO ergebe - auch die einschlägigen Schutzzwecke des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 sowie des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO in die Betrachtung einzubeziehen seien. Daher komme das Berufungsgericht zu einer reduzierten Sichtweise und folgere aus der Größe des Zonengebiets und dem Charakter seiner innergebietslichen Straßen, daß der Kraftfahrer kein Zonenbewußtsein entwickeln könne. Bei richtiger Betrachtung dürfe nicht nur auf den Kraftfahrer abgestellt werden. Vielmehr müßten zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Zonengeschwindigkeitsanordnung sämtliche einschlägigen Schutzzwecke des § 45 StVO berücksichtigt werden. Gerade dies habe die Beklagte getan, weil jede andere Abgrenzung und Gestaltung der Zone, etwa die Bildung kleinerer Einheiten mit weit größeren Vorbehalten verbunden sei. So würde die Bildung kleinerer Einheiten zwangsläufig dazu führen, daß insbesondere die der inneren Erschließung des Gebiets dienenden Sammelstraßen vom Zonenschutz ausgenommen wären. Gerade diese Straßen grenzten aber fast ausschließlich an Wohngrundstücke. Zudem herrsche in diesen Straßen Fußgängerquerungsverkehr. Auch im Bereich der K.straße und der Straße An der D. - einem mit Büro- und gewerblich genutzten Gebäuden verdichteten Gebiet - sei die Zonengeschwindigkeit zum Schutz der dortigen Wohnbevölkerung gerechtfertigt. Zudem lägen die gewerblich genutzten Grundstücke wie eine "Insel" im Wohngebiet und hätten keinen unmittelbaren Zugang zum überörtlichen Verkehrsnetz. Zu Unrecht werde das Zonengebiet vom Berufungsurteil ferner als zu groß angesehen, indem es auf den maximalen Weg abstelle, den ein Kraftfahrer beim Durchqueren zurücklegen müsse. Zur Beurteilung der Ausdehnung einer Zone komme es jedoch auf den Quell- und Zielverkehr an. Sammelstraßen seien von der Einbeziehung in eine Zone nicht ausgeschlossen, denn sie erfüllten weder eine "dominierende Verbindungsfunktion", noch seien sie stärker belastet. Gerade bei verdichteter Bebauung seien Sammelstraßen erforderlich. Die Konsequenz des Berufungsurteils wäre, in wohnverdichteten Gebieten keine Zone zuzulassen. Dies aber widerspreche dem Verordnungszweck. Bei der Bemessung der Zonenstreckung müßten schließlich überlange Fußwege zu den öffentlichen Verkehrsmitteln verhindert werden.

Der Kläger macht im wesentlichen geltend: Das Berufungsurteil beruhe auf einem Verfahrensmangel, da es das Klagebegehren verkannt sowie einem Beweisantrag nicht entsprochen habe. Zwar habe es die Zonengeschwindigkeitsbeschränkung in ihrer zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung angeordneten Geltung zu Recht mit der Begründung aufgehoben, die betreffende Zone sei hierfür ungeeignet; doch hätte die Aufhebungsentscheidung rückwirkend auf den Zeitpunkt der ursprünglichen Anordnung ergehen müssen. Auch auf diesen Zeitpunkt erstreckte sich sein Rechtsschutzinteresse, da Wiederholungsgefahr bestehe, er Anspruch auf Rehabilitation habe sowie das verwaltungsgerichtliche Verfahren zur Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses betreibe. Verfahrensfehlerhaft sei die Berufungsentscheidung ferner, weil sie auf sein Angebot nicht eingegangen sei, zu beweisen, daß die unzuständige Stelle der Beklagten die Verkehrsregelung angeordnet habe. Ferner sei nicht hinreichend geklärt, ob die Anordnung die Sicherheit des Verkehrs in der Zone erhöhe sowie eine Verringerung der Lärm- und Abgasbelastung bewirke. Dies gelte auch für die Frage, ob einzelne Straßen innerhalb der Zone Durchgangsstraßen seien. Abgesehen davon stelle die Zonengeschwindigkeitsbeschränkung eine unverhältnismäßige Regelung dar, die auch der verfassungsrechtlich gebotenen Ermächtigungsgrundlage entbehre. Denn die Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sei verfassungswidrig, weil es keine hinreichend bestimmte Ermächtigung des Bundesministers der Justiz gebe, § 6 Abs. 2 StVG zu ändern und einen neuen Absatz 2 a einzufügen. Die Gesetzesänderung sei auch nicht durch die Kompetenzzumverteilung im Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 5. Juni 1986 gedeckt. Danach sollte die Zuständigkeit für Umweltschutz, die Sicherheit kerntechnischer Anlagen und den Strahlenschutz auf das - damals neue - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit übertragen werden. Darüber hinaus sei dieser Organisationserlaß selbst wegen unzulässiger zeitlicher Rückwirkung verfassungswidrig. Denn seine Bekanntmachung sei erst am 11. Juli 1986 erfolgt, im Erlaß selbst werde das Inkrafttreten aber bereits auf den 6. Juni 1986 festgelegt. Eine solche unzulässige zeitliche Rückwirkung werde auch durch die Dritte Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 26. November 1986 angeordnet. Entgegen der im angefochtenen Urteil vertretenen Ansicht ergebe sich die Verfassungswidrigkeit der Änderung des § 6 Abs. 2 StVG und der Einfügung des § 6 Abs. 2 a StVG durch diese Verordnung ferner daraus, daß der Bundesrat der Änderung nicht zugestimmt habe. Die Zustimmung sei auch nicht nach § 56 Abs. 3 Satz 1 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 18. März 1975 entbehrlich, da diesem Gesetz selbst die Zustimmung des Bundesrats fehle.

Entscheidungsgründe

A. Die Revision der Beklagten ist zulässig, aber unbegründet; sie ist deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Berufungsurteil stimmt insoweit mit dem revisiblen Recht überein.

1. Die Revision ist zulässig. Entgegen der Auffassung des Klägers ist die Beklagte nach § 67 Abs. 1 Satz 3 VwGO wirksam vertreten. Unerheblich ist insoweit, ob die Vertretung durch eigene Beamte "in Vertretung" oder "im Auftrag" geschieht und ob eine entsprechende Erklärung bei der Unterschrift hinzugefügt wird oder unterbleibt (vgl. BVerwG, Beschluß vom 16. März 1993 - BVerwG 4 B 253.92 - <Buchholz 310 § 67 VwGO Nr. 80 S. 9 ff.> m.w.N.). Mit dem Kürzel "i.A." hat der Vertreter der Beklagten nur gekennzeichnet, daß er im - behördeninternen - Auftrag, mithin in amtlicher Eigenschaft handelte. Das vom Kläger in Bezug genommene Urteil des

Bundesgerichtshofs vom 5. November 1987 - V ZR 139/87 - (NJW 1988, 210 f.) betrifft keine behördliche Vertretung und ist daher auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Unzulässig ist die Revision schließlich auch nicht aus dem vom Kläger ins Feld geführten Gesichtspunkt des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO. Denn es ist eindeutig, daß sich die Beklagte auf eine Verletzung des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nrn. 3, 4 und 5 sowie Satz 2 StVO beruft.

2. Die Revision der Beklagten ist jedoch unbegründet.

a) Rechtsgrundlage der - nach Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Berufungsverhandlung vom 29. September 1992 zu überprüfenden - Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone ist § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 3 i.V.m. Nr. 5 und Satz 2 StVO in der seit dem 1. Januar 1990 geltenden Fassung der 10. StVÄndVO vom 9. November 1989 (BGBl I S. 1976). Danach treffen die Straßenverkehrsbehörden u.a. die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung geschwindigkeitsbeschränkter Zonen. Dies kann aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs (vgl. § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nrn. 3 und 4 StVO), zum Schutz von Bevölkerung und Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 45 Abs. 1 b Satz 1 Nrn. 3 und 5 StVO) erfolgen. Nach § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO ordnen die Straßenverkehrsbehörden diese Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an.

b) § 45 StVO stimmt in seinen hier einschlägigen Passagen mit höherrangigem Recht überein. Insbesondere verstößt diese Vorschrift nicht gegen das Grundgesetz.

aa) § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 3 StVO wurde vom zuständigen Verordnungsgeber erlassen. Aus § 6 Abs. 2 a StVG ergibt sich, daß Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG - eine solche liegt hier vor - vom Bundesminister für Verkehr und vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erlassen werden. Die Einfügung des § 6 Abs. 2 a StVG durch Art. 22 der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 26. November 1986 (BGBl I S. 2089) durch den Bundesminister der Justiz ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Soweit hierin inhaltlich die frühere Beteiligung des Bundesministers des Innern durch die des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unter anderem beim Erlaß von Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG ersetzt wurde, hielt sich dies im Rahmen der Ziffer II Nr. 1 a des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 5. Juni 1986 (BGBl I S. 864), wonach dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern die Zuständigkeit für Umweltschutz übertragen wurde. Zwar sind beim Erlaß von Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG neben Gesichtspunkten des Umweltschutzes auch solche der Ordnung und Sicherheit des Verkehrs betroffen. Diese fallen jedoch in die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr, während die nach der alten Rechtslage vorgesehene Beteiligung des Bundesministers des Innern allein auf dessen früherer Zuständigkeit für den Umweltschutz beruhte. Im Hinblick darauf ist die in der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vorgenommene Ersetzung des Bundesministers des Innern durch den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beim Erlaß von Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG nicht zu beanstanden. Die Zustimmung des Bundesrats war hierbei nach Art. 56 Abs. 3 Satz 1 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 18. März 1975 (BGBl I S. 705 <716>) nicht erforderlich. Im Gegensatz zur Auffassung des Klägers bedurfte das Zuständigkeitsanpassungsgesetz selbst auch nicht der Zustimmung des Bundesrats, denn es berührt keine Länderinteressen.

bb) Ferner liegt - im Gegensatz zur Auffassung des Klägers - auch kein Fall einer verbotenen Rückwirkung vor. Nach Art. 56 Abs. 1 Satz 1 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes gehen die in Gesetzen und Rechtsverordnungen einem Bundesminister zugewiesenen Zuständigkeiten im Falle einer Neuverteilung der Geschäftsbereiche auf den nach der Neuabgrenzung zuständigen Minister über. Dies geschieht mit Wirksamkeit der neuen Geschäftsverteilung. Vorliegend war dies am 6. Juni 1986 der Fall (vgl. Bekanntmachung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers <a.a.O.> i.V.m. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Zuständigkeitsanpassungsgesetz <a.a.O.>). Keine unzulässige Rückwirkung stellt es daher dar, wenn Art. 22 der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung bereits am 6. Juni 1986 in Kraft trat (vgl. Art. 30), obwohl diese Verordnung erst am 26. November 1986 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde.

c) Die geschwindigkeitsbeschränkte Zone wurde von der zuständigen Stelle der Beklagten, nämlich deren Straßenverkehrsbehörde angeordnet (vgl. § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 3 StVO). Die Beteiligung der für den Vollzug gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben zuständigen Stellen der Beklagten, hier des Stadtrats, des Stadtvorstands, des Park- und Verkehrsausschusses sowie des Ortsbeirates, sind nach § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO sogar in der qualifizierten Form des Einvernehmens vorgesehen. Zu Recht ist das Berufungsgericht dem Beweisanspruch des Klägers nicht gefolgt; denn die Mitwirkung des Stadtvorstands, dem der Oberbürgermeister angehört, war aus der Sicht des Berufungsgerichts unschädlich. Auch revisionsrechtlich bestehen hiergegen keine Bedenken, da keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, daß der Oberbürgermeister als Straßenverkehrsbehörde die Maßnahme etwa nicht gewollt hätte.

d) Das Berufungsurteil hält auch in sachlich-rechtlicher Hinsicht der revisionsgerichtlichen Nachprüfung im Rahmen der Revision der Beklagten stand.

aa) Die Beklagte hat die Zonenanordnung aufgrund von § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nrn. 4 und 5 StVO verfügt. Nicht nur die Verkehrssicherheit sollte verbessert, sondern auch die Lärm- und Abgasemissionen sollten zum Schutz der Bevölkerung verringert werden. Diese Zielvorstellung kommt auch in der amtlichen Begründung zur Neufassung

des § 41 Abs. 2 Nr. 7 StVO zum Ausdruck (vgl. VkB1 1989, 778 <783>). Zwar sind in den hier maßgeblichen Passagen der neugefaßten Vorschrift des § 45 StVO im Gegensatz zum vorgeschlagenen Text der Regierungsvorlage und der Zonengeschwindigkeits-Verordnung vom 19. Februar 1985 (BGBl I S. 385) die materiellen Voraussetzungen nicht mehr im einzelnen aufgeführt (zum Regierungsentwurf vgl. Steiner, DAR 1989, 401; Jahn, NZV 1990, 209 <211>), doch sollte dieser Verzicht nach der Begründung des Bundesrats (vgl. VkB1 1989, 778 <784>) lediglich den Ordnungstext von Detailregelungen und Absichtserklärungen "entfrachten". Eine sachliche Änderung war nicht beabsichtigt.

Daraus und aus dem Zusammenhang des § 45 StVO folgt, daß keine Zonenanordnung Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit außer acht lassen darf. Nur wenn die Anordnung den Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht widerspricht, ist das behördliche Handlungsermessen eröffnet. Soll eine geschwindigkeitsbeschränkte Zone etwa zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen angeordnet werden, so hat die Verkehrsbehörde - neben anderen Kriterien - zu berücksichtigen, daß die Anordnung so getroffen wird, daß die Sicherheit des Verkehrs darunter nicht leidet. Die Heranziehung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß die Straßenverkehrsbehörden nach § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 4 StVO geschwindigkeitsbeschränkte Zonen auch zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung in diesem Bereich anordnen können. Zwar kommt es zur Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkten Zone in der Regel, um sämtliche in § 45 Abs. 1 b StVO genannten Ziele zu bedienen. Eine solche Zone kann aber auch angeordnet werden, wenn sie z.B. nur dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen im Sinne des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO, also nur einem einzigen der möglichen Ziele dient. Sie darf aber auch in einem solchen Fall keine Einbuße an Verkehrssicherheit in Kauf nehmen. Dies wird durch die Begründung zur Zonengeschwindigkeits-Verordnung bestätigt (vgl. VkB1 1985, 170 <171>), die einen Beschluß des CEMT-Ministerrats berücksichtigt und sinngemäß hervorhebt, daß die Abkehr vom Sichtbarkeitsprinzip und die Hinwendung zur flächendeckenden Geltung eines Verkehrszeichens in einem bestimmten Gebiet vor allem voraussetze, daß die Zone nur Straßen mit homogenen Merkmalen umfasse, damit die Verkehrsteilnehmer den Sinn der für die gesamte Zone geltenden Geschwindigkeitsbegrenzung verstehen und sich entsprechend verhalten könnten. Kann dieses "Zonenbewußtsein" wegen der Verschiedenartigkeit der vorhandenen städtebaulichen Struktur und des Fehlens gleichartiger Merkmale der vorhandenen Straßen nicht entstehen und bestehenbleiben, so muß damit gerechnet werden, daß der Kraftfahrer mit der sonst üblichen und zugelassenen innerörtlichen Geschwindigkeit fährt. Damit aber wäre die verlässliche Ordnung des Fahrzeugverkehrs in der Zone nicht gesichert und der Vorschrift des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht entsprochen. Gerade weil bei der Zonenregelung auf die Wiederholung geschwindigkeitsbeschränkender Verkehrszeichen im Innern der Zone verzichtet und somit der "Sichtbarkeitsgrundsatz" gelockert wird, muß im Interesse der Verkehrssicherheit an das Vorhandensein sonstiger Umstände, die innerhalb des Gebiets das "Zonenbewußtsein" beim Kraftfahrer wachhalten, ein strenger Maßstab angelegt werden.

Wesentliche Umstände dieser Art sind eine nicht zu große Ausdehnung des Zonengebiets, so daß die Geschwindigkeitsbeschränkung für den Kraftfahrer noch überschaubar und einsichtig ist, ferner gleichartige Merkmale der Straßen und eine erkennbare städtebauliche Einheit des Gebiets (vgl. dazu die Begründung der Zonengeschwindigkeits-Verordnung, a.a.O., und des Regierungsentwurfs zur 10. StVÄndVO, BRDrucks 291/89 S. 12 f.). Hiervon geht zutreffend auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (zu § 45 StVO Abschnitt X b i.d.F. vom 9. November 1989, VkB1 S. 785) aus. Bei der gerichtlichen Kontrolle einer Zonengeschwindigkeitsanordnung muß anhand der verschiedenen Kriterien in einer Gesamtwürdigung festgestellt werden, ob das Gebiet hinreichend einheitliche Züge aufweist, um den durchfahrenden Kraftfahrer immer wieder daran zu erinnern, daß er sich noch in der geschwindigkeitsbeschränkten Zone befindet.

bb) In Anwendung dieser Grundsätze hat das Berufungsgericht aufgrund eines Augenscheins den Gesamteindruck gewonnen, daß zumindest der ortsfremde Kraftfahrer beim Befahren des vorliegenden Zonengebiets objektiv kein "Zonenbewußtsein" behalten kann. Diese Würdigung des Sachverhalts ist revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden.

Was die Ausdehnung des Zonengebiets betrifft, so ist für das Revisionsgericht bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, daß die Zone etwa 1300 m lang und 700 m breit ist. Ob schon wegen dieser Größe des Gebiets das "Zonenbewußtsein" gefährdet ist, hat das Berufungsgericht offengelassen. Insoweit können keine für jeden Fall verbindlichen Maße angegeben werden. Da es sich hier nicht um eine kleine Zone handelt (vgl. dazu die Anhaltspunkte in der VwV-StVO a.a.O.), ist, wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt hat, besonders auf die genannten Gesichtspunkte der Homogenität des Zonengebietes zu achten. In dieser Hinsicht entspricht das Gebiet nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts nicht den Anforderungen, die an eine geschwindigkeitsbeschränkte Zone zu stellen sind:

Was die Merkmale der Straßen im Zonengebiet betrifft, so legt das Berufungsgericht dar, daß es an der zur Wahrung des "Zonenbewußtseins" erforderlichen Gleichartigkeit fehlt. Neben Anwohnerstraßen finden sich in dem Gebiet Sammelstraßen mit Vorfahrtsrecht, die "Durchfahrtscharakter" haben. Eine Straße weist zudem "Leitlinien als Mittellinien" auf. Gegen diese berufsgerichtlichen Feststellungen hat die Beklagte keine den Darlegungsanforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO entsprechenden Verfahrensrügen erhoben. Nicht zu beanstanden ist auch die Auffassung des Berufungsgerichts, daß die an verschiedenen Stellen auf der Fahrbahn aufgebrachten Markierungen "30" und sonstige der Straßenverkehrs-Ordnung fremde Beschilderungen, die an die Geschwindigkeitsbeschränkung erinnern sollen, kein zulässiges Mittel sind, das "Zonenbewußtsein" sicherzustellen. Eine geschwindigkeitsbeschränkte Zone kann nach Sinn und Zweck der betreffenden

Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung nur dort eingerichtet werden, wo ihre Bekanntmachung durch die dafür vorgesehenen Verkehrszeichen 274.1 und 274.2 ausreicht.

Ebenfalls frei von Rechtsfehlern sind die Ausführungen des Berufungsurteils, wonach im vorliegenden Fall auch der Gebietscharakter zu uneinheitlich ist, um dem Kraftfahrer stets das "Zonenbewußtsein" vermitteln zu können. Das Berufungsgericht begründet dies vor allem damit, daß das Gebiet neben Wohnbereichen eine "Verdichtung mit Bürogebäuden des Dienstleistungssektors" und eine "gewerblich genutzte Zone" aufweist.

Insgesamt rechtfertigen die erwähnten Umstände - nämlich die Ausdehnung der Zone, die Ungleichartigkeit ihrer Straßen und die Uneinheitlichkeit des Gebietscharakters - den Schluß des Berufungsgerichts, daß hier eine flächenhafte Geschwindigkeitsbeschränkung durch die Verkehrszeichen 274.1 und 274.2 unzulässig, weil mit dem Verkehrssicherheitsinteresse nicht vereinbar, ist.

B. Ohne Erfolg bleibt auch die Revision des Klägers. Das Berufungsurteil verletzt zwar insoweit revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO), doch kann der erkennende Senat ohne Zurückverweisung in der Sache selbst entscheiden.

1. Der Kläger rügt zu Recht, daß das Berufungsurteil keine Entscheidung über sein Begehren enthält, die Anordnung der geschwindigkeitsbeschränkten Zone auch für die Vergangenheit aufzuheben oder für rechtswidrig zu erklären. Wie der Senat bereits im Zulassungsbeschluß vom 28. Oktober 1993 - BVerwG 11 B 2.93 - entschieden hat, beruht das Berufungsurteil insoweit auf einem Verstoß gegen § 88 VwGO; es hat das wahre Rechtsschutzziel des Klägers verkannt. Denn das Klagebegehren war von vornherein nicht nur auf eine Aufhebung der angefochtenen Anordnung für die Zukunft, sondern zusätzlich auf eine rückwirkende Aufhebung - hilfsweise eine rückwirkende Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnung - gerichtet. Dies hat das Berufungsgericht, wie sich aus der Urteilsformel in Verbindung mit den Entscheidungsgründen ergibt, übersehen.

2. Die Revision des Klägers bleibt jedoch trotz dieses Verfahrensfehlers erfolglos, weil die Klage insoweit unzulässig ist. Zwar ist der Kläger als Anlieger (stRspr des BVerwG, vgl. z.B. BVerwGE 94, 136 <138 f.> m.w.N.) sowie als Verkehrsteilnehmer grundsätzlich gegen eine - wie hier - mit den Verkehrszeichen 274.1 und 274.2 bekanntgemachte straßenverkehrsrechtliche Anordnung klagebefugt. Er besitzt jedoch kein berechtigtes Interesse an der rückwirkenden Aufhebung oder an der rückwirkenden Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnung.

Die Anordnung der geschwindigkeitsbeschränkten Zone ist ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung (vgl. BVerwGE 59, 221 <225 f.>; 92, 32 <34>). Sie regelt eine konkrete öffentliche Verkehrssituation dauerhaft in der Weise, daß in der durch Verkehrszeichen gekennzeichneten geschwindigkeitsbegrenzten Zone die höchstens erlaubte Fahrgeschwindigkeit 30 km/h beträgt. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist entschieden, daß sich der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts nicht nach dem Prozeßrecht, sondern nach dem jeweiligen materiellen Recht richtet. Im Zweifel gilt die Regel, daß bei der Anfechtung von Verwaltungsakten ohne Dauerwirkung die Sachlage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgebend ist, bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung hingegen - je nach dem zeitlichen Umfang des Aufhebungsbegehrens - auch spätere Veränderungen der Sachlage bis zum Schluß der mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwGE 92, 32 <35 f.> m.w.N.). Letzteres gilt auch für verkehrsregelnde Dauerverwaltungsakte wie den hier streitigen, denn dem Straßenverkehrsrecht läßt sich keine von der genannten Regelung abweichende Aussage entnehmen. Voraussetzung für den in die Vergangenheit gerichteten Aufhebungsantrag ist aber ein entsprechendes Rechtsschutzbedürfnis (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1974 - BVerwG 7 C 19.71 - <Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 3>). Sollte sich - was hier offenbleiben kann - der angefochtene Verwaltungsakt für die Vergangenheit erledigt haben (§ 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO), so käme eine Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht, für die ebenfalls ein berechtigtes Interesse erforderlich wäre. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG schließt nämlich nicht die Verpflichtung des Gerichts zu einer Sachentscheidung ein, wenn der Bürger des beantragten Rechtsschutzes nicht mehr bedarf, so daß sich die Inanspruchnahme des Gerichts als unnütz erweist (vgl. BVerwG, Beschluß vom 16. Oktober 1989 - BVerwG 7 B 108.89 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 211 S. 43>).

a) Der Kläger besitzt entgegen seiner Ansicht kein "Rehabilitationsinteresse". Hierfür genügt kein bloßes ideelles Interesse an der endgültigen Klärung der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines Verwaltungshandelns ohne Rücksicht darauf, ob abträgliche Nachwirkungen dieses Handelns fortbestehen, denen durch eine gerichtliche Sachentscheidung wirksam begegnet werden könnte (vgl. BVerwGE 61, 164 <166>). Vielmehr muß im Einzelfall ein berechtigtes Schutzbedürfnis gegenüber solchen Nachwirkungen vorhanden sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 1992 - BVerwG 5 C 44.87 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 244 S. 85> m.w.N.). Dafür ist hier nichts ersichtlich. Es liegt auch kein Fall vor, der nur mit Hilfe einer Prüfung der Vergangenheit zu einer befriedigenden Klärung von Rechtsfragen führen würde.

b) Ebensowenig bedarf es einer Sachentscheidung für die Vergangenheit zu dem Zweck, der Wiederholung einer rechtswidrigen Zonengeschwindigkeitsanordnung vorzubeugen; denn eine Sachentscheidung für die Zukunft wird dem Kläger ohnehin nicht vorenthalten.

c) Der Kläger besitzt auch nicht deshalb ein Rechtsschutzinteresse für die Vergangenheit, weil er beabsichtigt, gegen die Beklagte eine Amtshaftungsklage zu erheben. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht nämlich nur dann ein derartiges Interesse, wenn der geplante Amtshaftungsprozeß nicht offensichtlich aussichtslos ist (vgl. z.B. Urteile vom 28. April 1977 - BVerwG 2 C 71.73 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 84> und vom 14. Januar 1980 - BVerwG 7 C 92.79 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 95 S. 25> m.w.N.). Dabei geht es nicht darum, die Erfolgsaussichten eines Amtshaftungsprozesses schlechthin zu überprüfen und damit den vor den Zivilgerichten zu führenden Prozeß gleichsam vorwegzunehmen. Es wird auch keine Schlüssigkeitsprüfung des beabsichtigten zivilrechtlichen Anspruchs im Hinblick auf alle anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale verlangt. Von offensichtlicher Aussichtslosigkeit kann lediglich gesprochen werden, wenn ohne eine ins einzelne gehende Prüfung erkennbar ist, daß der behauptete Schadenersatzanspruch unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt bestehen kann (BVerwG, Urteil vom 28. August 1987 - BVerwG 4 C 31.86 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 173 S. 7>. Dies ist hier der Fall.

Der Kläger kündigt an, aus zwei Gründen Schadenersatz gegen die Beklagte geltend machen zu wollen: Einmal habe er durch seine Rechtsverfolgung Kosten gehabt, zum anderen möchte er geklärt wissen, welchen Schaden die Anordnung der Zonengeschwindigkeitsbeschränkung durch erhöhten Kraftstoffverbrauch und Materialverschleiß am Kraftfahrzeug verursacht hat. Was die Kosten der Rechtsverfolgung betrifft, so ist ihre Geltendmachung in einem späteren Amtshaftungsprozeß aussichtslos. Dabei kann offenbleiben, ob die betreffenden Kosten nach § 162 Abs. 1 VwGO erstattungsfähig sind und ob sie schon deshalb als Grundlage eines späteren Amtshaftungsprozesses gegen die Beklagte ausscheiden. Es braucht auch nicht vertieft zu werden, daß, was Materialverschleiß und Kraftstoffverbrauch angeht, kein Anhaltspunkt für einen Schaden vorgetragen oder erkennbar ist. Jedenfalls liegt keine schuldhaftere Amtspflichtverletzung vor; denn nachdem das Verwaltungsgericht als Kollegialgericht die Anordnung der Beklagten für rechtmäßig erachtet hat, kann der Beklagten in einem Amtshaftungsprozeß nicht mit Erfolg ein Verschulden vorgehalten werden (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. Juni 1983 - BVerwG 8 C 183.81 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 131, S. 25> und vom 15. November 1984 - BVerwG 2 C 56.81 - <Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 145, S. 45 f.>). Dem Verwaltungsgericht ist zwar, wie oben ausgeführt, in seiner Rechtsauffassung nicht zuzustimmen; es hat die Rechtslage aber nicht etwa trotz eindeutiger Vorschriften "handgreiflich" falsch ausgelegt (vgl. BGH, Urteil vom 7. Februar 1980 - III ZR 153/78 - <NJW 1980, 1679> unter Hinweis auf BGHZ 27, 338 <343>).