

Titel:

Verkehrsrechtliche Anordnung eines Durchfahrverbots für Lkw – Anfechtungsklage einer Bau- und Transport-GmbH/Berufungsentscheidung

Normenketten:

GG Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4

VwGO § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1, § 114 S. 2

StVO § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 3

Leitsätze:

1. Die Klagebefugnis für eine Anfechtungsklage gegen eine verkehrsrechtliche Anordnung folgt für natürliche Personen als Verkehrsteilnehmer regelmäßig daraus, dass für sie als Adressaten der Verkehrszeichen zumindest eine Verletzung der allgemeinen Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht kommt (vgl. BVerwG BeckRS 2003, 25257 Rn. 18). Als Verletzung ihrer Rechte können sie geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für die Verkehrsbeschränkung seien nicht gegeben (vgl. BVerwG BeckRS 1993, 1530). (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ob juristische Personen und Personengesellschaften, die selbst über Fahrzeuge verfügen und in deren Interesse natürliche Personen am Straßenverkehr teilnehmen, natürlichen Personen insoweit gleichzustellen sind (in diese Richtung VGH München BeckRS 2005, 17304 Rn. 31; BVerwG BeckRS 2006, 24111 Rn. 5), kann offen bleiben, wenn die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung sie jedenfalls in ihrem Grundrecht der Berufs- bzw. Gewerbefreiheit tangiert, etwa weil durch ein Durchfahrverbot für Lkw in ihre unternehmerische Dispositionsfreiheit eingegriffen wird, die wirtschaftlich günstigste Fahrtroute auszuwählen (BVerwG BeckRS 2012, 46894 Rn. 31). (Rn. 26 – 28) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die behördliche Annahme der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO für Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs setzt die gerichtlich voll überprüfbare Prognose voraus, dass eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr bzw. eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Dafür trägt die anordnende Straßenverkehrsbehörde die materielle Beweislast, so dass es ihr obliegt, die zugrundeliegenden Umstände zu ermitteln, zu dokumentieren und aktenkundig zu machen (VGH München BeckRS 2022, 6512 Rn. 22 f. mwN). (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)
4. Unfallzahlen kommen bei der Beurteilung der Gefahrenlage zwar durchaus Bedeutung zu, eine erhöhte Unfallrate ist aber keine Voraussetzung für die Bejahung einer besonderen Gefahrenlage. Lassen Unfälle in der konkreten Situation besonders schwere Folgen für Leib und Leben befürchten, kann ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten sein. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird jedenfalls nicht gefordert (vgl. BVerwG BeckRS 2010, 56021 Rn. 27, Rn. 31, Rn. 22; VGH München BeckRS 2018, 14503 Rn. 26 mwN). (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)
5. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 S. 3 iVm § 45 Abs. 1 StVO gegeben, steht das Tätigwerden im Ermessen der zuständigen Behörde. Dabei hat sie alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu gewichten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Grundrechte der Betroffenen zu berücksichtigen. Allerdings können Rechtsschutzsuchende nur verlangen, dass ihre eigenen, über das Interesse jedes Verkehrsteilnehmers hinausgehenden qualifizierten Interessen ohne Rechtsfehler abgewogen werden mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen (vgl. VGH München BeckRS 2022, 27406 Rn. 14 mwN). (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die Verkehrsbehörde ist bei einer verkehrsrechtlichen Anordnung, die eine Vielzahl von Wirtschaftstreibenden betreffen kann, zwar grundsätzlich nicht gehalten, nähere Ermittlungen zu den wirtschaftlichen Folgen der Maßnahme anzustellen. Anders liegt es jedoch, wenn sie im Wesentlichen auf bestimmte Unternehmen zielt und diese vorhersehbar erheblich beeinträchtigen wird. In diesem Fall hat die Behörde die wirtschaftlichen Auswirkungen zumindest ihrer Bedeutung nach grob zu erfassen und in die Abwägung einzustellen. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verkehrsrechtliche Anordnung, Durchfahrverbot für Lkw über 7,5 t, Klagebefugnis juristischer Personen, Gefährdung für Fußgänger aufgrund fehlender Gehwege, Ermessen, Pflicht zur Prüfung weniger belastender Alternativen, Klagebefugnis natürlicher Personen als Verkehrsteilnehmer, Berufs- bzw. Gewerbefreiheit, unternehmerische Dispositionsfreiheit, Prognose einer konkreten Gefahr, materielle Beweislast, Unfallzahlen, Abwägung gegenüberstehender Interessen, Ermittlungen wirtschaftlicher Folgen, Prüfung weniger belastender Alternativen

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 19.01.2022 – RN 3 K 18.566

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 19. Januar 2022 und die verkehrsrechtliche Anordnung Nr. 1302/18 der Beklagten vom 15. März 2018 werden aufgehoben.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen ein Durchfahrverbot für Fahrzeuge mit einer tatsächlichen Gesamtmasse von über 7,5 t im Gebiet der beklagten Stadt P. ...

2

Die N. ... Straße ist eine Gemeindeverbindungsstraße, die im P. ... Ortsteil S. ... in nördlicher Richtung von der Staatsstraße 2125 (S. ... Straße) abzweigt, zunächst durch ein Wohngebiet und sodann in das Gebiet der Gemeinde T. ... führt. Dort liegen – zwischen den Ortschaften N. ... und G. ... – zwei ehemalige Kiesgruben an der N. ... Straße, eine davon auf dem Grundstück Flurnummern ... der Gemarkung K. ...

3

Die Klägerin, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, betreibt ein Bau- und Transportgewerbe. Mit Bescheid vom 14. November 2006 wurde ihr eine Baugenehmigung zur Wiederverfüllung der auf dem vorgenannten Grundstück liegenden Kiesgrube mit unbedenklichem Bodenaushub erteilt. Die Baugenehmigung war ursprünglich bis zum Ablauf des 1. Dezember 2016 befristet und zuletzt mit Bescheid vom 2. Februar 2017 bis zum Ablauf des 1. Dezember 2022 verlängert worden. Unter dem 20. Februar 2023 stellte die Klägerin einen Antrag auf weitere Verlängerung der Frist, über den bislang noch nicht entschieden ist. Versehen war die Genehmigung zuletzt mit der Auflage, dass die Anlieferung täglich mit maximal 40 Anfahrten im Zeitraum zwischen 7 und 17 Uhr, an Samstagen zwischen 7 und 12 Uhr, erfolgen und wöchentlich 100 Anfahrten nicht überschreiten darf.

4

Seit 1986 war die N. ... Straße – auf der Grundlage einer verkehrsrechtlichen Anordnung vom 22. August 1986 – zwischen der Abzweigung von der S. ... Straße und der Stadtgrenze für Fahrzeuge mit einem tatsächlichen Gesamtgewicht von über 7,5 t in der Zeit von 19 bis 6 Uhr in beide Richtungen gesperrt. Zudem ist die Geschwindigkeit in diesem Abschnitt in beide Richtungen auf 30 km/h begrenzt; zusätzlich ist kurz hinter der Abzweigung von der S. ... Straße ein Gefahrenzeichen „Kinder“ (Zeichen 136 nach Anlage 1 zur StVO) angebracht.

5

Am 15. März 2018 ordnete die Beklagte mit verkehrsrechtlicher Anordnung Nr. 1302/18 an, die N. ... Straße von der Abzweigung von der S. ... Straße bis zu Stadtgrenze für Fahrzeuge ab einem tatsächlichen Gesamtgewicht von über 7,5 t von 16 bis 8 Uhr sowie von 12 bis 14 Uhr zu sperren (Zeichen 262 [7,5 t] nach Anlage 2 zur StVO mit Zusatzzeichen 1040-30 [16-8 h und 12-14 h], Zusatzzeichen 1024-14 [Busse frei], sowie Zusatzzeichen 1026-38 [Land- und forstwirtschaftlicher Verkehr frei]). Zur Begründung heißt es

in der Anordnung sowie in einem begleitenden Aktenvermerk, in den letzten Wochen sei der Schwerverkehr in der N. ... Straße stark angestiegen. Bei einer Verkehrszählung im Zeitraum vom 24. Januar bis zum 18. Februar 2018 seien im Durchschnitt täglich 137 Lkw erfasst worden. Da die Straße nur 4,50 bis 5,50 m breit sei und keinen Gehweg habe, stelle insbesondere die Nutzung durch Schulkinder ein massives Sicherheitsproblem dar. Der Weg Richtung Ortszentrum sei auch Erwachsenen ohne zeitweiliges Verlassen des Straßenraums nicht möglich. Die insbesondere auf den Schülerverkehr ausgerichtete Sperrung sei daher zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend erforderlich. Dieses öffentliche Interesse überwiege in der Abwägung die wirtschaftlichen Interessen der von der Sperrung betroffenen Unternehmen. Diese könnten die ehemaligen Kiesgruben in der verbleibenden Zeit anfahren. Dies gelte insbesondere für die Klägerin, die die ihr genehmigten 100 Fahrten pro Woche problemlos in diesem Zeitfenster von 6 Stunden täglich abwickeln könne. Darüber hinaus könnten die ehemaligen Kiesgruben in den vom gegenständlichen Durchfahrtsverbot umfassten Zeiten über die B ... und das Gebiet der Gemeinde T. ... erreicht werden. Die dafür erforderlichen Umwege seien in Relation zu den Sicherheitsbelangen der Anwohner hinzunehmen. Für die parallel verlaufende K. ... Straße ordnete die Beklagte mit verkehrsrechtlicher Anordnung 1303/18 ein Durchfahrtsverbot des gleichen Inhalts an und verwies zur Begründung darauf, dass sonst eine Verlagerung des Verkehrs dorthin drohe. Auch die K. ... Straße weise geringe Querschnitte auf und habe keinen Gehweg, so dass Fußgänger hier ebenfalls gefährdet wären. Vorausgegangen waren den Anordnungen Beschwerden der Anwohner. Die Verkehrszeichen sind im März 2018 aufgestellt worden.

6

Am 16. April 2018 erhob die Klägerin Klage gegen die die N. ... Straße betreffende Anordnung Nr. 1302/18 vom 15. März 2018, die das Verwaltungsgericht Regensburg mit Urteil vom 19. Januar 2022 abgewiesen hat. Die Klage sei unzulässig, weil der Klägerin als juristische Person keine Rechtsposition zustehe, in die die verkehrsrechtliche Anordnung möglicherweise eingreife. Da eine juristische Person rechtsfähig sei, könne sie zwar grundsätzlich ebenso wie eine natürliche Person durch Verkehrszeichen in ihrem Rechtskreis betroffen sein. Dies sei jedoch eine Frage des Einzelfalls und setze voraus, dass ihr eine subjektive Rechtsposition zustehe, in die die verkehrsrechtliche Anordnung zumindest möglicherweise eingreife. Die allgemeine Handlungsfreiheit als Verkehrsteilnehmerin (Art. 2 Abs. 1 GG) scheide insoweit aus. Verkehrszeichen entfalteten als Handlungsgebote oder -verbote Rechtswirkungen nur gegenüber demjenigen, der sie wahrnehmen könne bzw. der sich der Regelung des Verkehrszeichens gegenübersehe. Insoweit könne einer juristischen Person das straßenverkehrsrechtliche Verhalten ihrer Organe, Vertreter und Hilfspersonen mangels einer Zurechnungsnorm nicht zugerechnet werden. Damit kämen als in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkte Verkehrsteilnehmer nur natürliche Personen in Betracht. Der aus Art. 14 Abs. 1 GG hergeleitete Schutz am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb erstrecke sich grundsätzlich nicht auf bloße Umsatz- und Gewinnchancen sowie tatsächliche Gegebenheiten. Anders könne es liegen, wenn eine Verkehrsregelung die Existenz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs unmittelbar bedrohe; dafür gebe es hier aber keinen Anhalt. Die Klägerin könne sich auch nicht mit Erfolg auf ihr Recht auf Anliegergebrauch berufen. Der Anliegergebrauch sichere allein eine ausreichende Verbindung des Anliegergrundstücks zu dem davorliegenden Straßenteil und die Anbindung dieses Straßenteils an das allgemeine Straßennetz. Die in Rede stehende Kiesgrube sei weiterhin auch für Schwerlastverkehr ganzjährig erreichbar. Mangels berufsregelnder Tendenz greife das Durchfahrtsverbot schließlich nicht in den Schutzbereich des Art. 12 GG ein. Die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung sei nicht unmittelbar auf die Regelung der Berufsausübung der Klägerin bezogen und wirke sich nicht unmittelbar auf deren berufliche Tätigkeit aus. Sie habe zwar mittelbare Auswirkungen auf die Berufsausübung, weil die Klägerin ggf. längere Anfahrtswege zu der Deponie in Kauf nehmen müsse, diese seien jedoch nicht von einigem Gewicht und hätten damit keine berufsregelnde Tendenz im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

7

Dagegen wendet sich die Klägerin mit ihrer vom Senat zugelassenen Berufung und verfolgt die Aufhebung der vorgenannten verkehrsrechtlichen Anordnung weiter. Das Verwaltungsgericht habe die Anforderungen an die Klagebefugnis überspannt und die Zulässigkeit der Klage daher zu Unrecht verneint. Eine Verletzung des Rechts auf Anliegergebrauch, aber auch des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) erscheine durchaus möglich. Insbesondere berühre ein Durchfahrtsverbot für Lkw, wie es hier in Rede stehe, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 15.12.2011, 3 C 40.10) den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG.

Darin liege ein Eingriff in ihre Dispositionsfreiheit, die wirtschaftlich günstigste Fahrtroute auszuwählen. Die Klage sei auch begründet, da der Eingriff in ihre Berufsausübungsfreiheit weder verhältnismäßig noch durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Es fehle bereits an einer besonderen Gefahrenlage für Fußgänger und insbesondere Schulkinder. Konkrete Ermittlungen in diese Richtung habe die Beklagte nicht vorgenommen, so dass die Gefahrenprognose auf keiner tragfähigen Tatsachengrundlage beruhe. Schadensfälle könne die Beklagte nicht benennen. Die Klägerin betreibe die inmitten stehende Deponie seit 2007, ohne dass es bisher zu Gefährdungen oder gar Verletzungen von Fußgängern gekommen sei. Es sei auch nicht ersichtlich, dass sich die Verhältnisse in jüngerer Zeit geändert hätten; sie selbst habe die Zahl der Fahrten nicht erhöht. Der Straßenverlauf sei übersichtlich und die Geschwindigkeit durch eine Vielzahl von Engstellen begrenzt. Die Verkehrszählung der Beklagten sei jedenfalls nicht repräsentativ. Im Übrigen werde ein täglicher Durchschnitt von 137 Lkw-Fahrten bestritten; die Klägerin halte die vorgenannten Begrenzungen von 40 Fahrten täglich bzw. 100 Fahrten pro Woche ein. Ferner habe die Beklagte den aus ihrer Sicht vorliegenden positiven Auswirkungen eines Durchfahrverbots auf die Verkehrssicherheit nicht die damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteile der Klägerin gegenübergestellt und diese nicht miteinander abgewogen. Das zur Verfüllung der genannten Kiesgrube angelieferte Material stamme zu 95% aus der Stadt P. ... Der Baustellenbetrieb finde von 7 bis 17 Uhr statt. Die Erstreckung des bestehenden Durchfahrverbots auf die Zeiten von 7 bis 8 Uhr, 12 bis 14 Uhr und 16 bis 17 Uhr führe zu Standzeiten von 4 Stunden pro Tag. Die Alternativroute über T. ... sei 12 km länger. Andere, die Klägerin weniger belastende Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit habe die Beklagte nicht geprüft.

8

Die Klägerin beantragt,

9

das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 19. Januar 2022 und die verkehrsrechtliche Anordnung Nr. 1302/18 der Beklagten vom 15. März 2018 aufzuheben.

10

Die Beklagte beantragt,

11

die Berufung zurückzuweisen.

12

Sie meint, der Klägerin fehle bereits ein Rechtsschutzinteresse, da sie seit dem 2. Dezember 2022 keine Baugenehmigung zur Wiederverfüllung der in Rede stehenden Kiesgrube mehr habe. Im Übrigen verteidigt die Beklagte das erstinstanzliche Urteil. Die Klage wäre darüber hinaus jedenfalls unbegründet, da ein etwaiger Eingriff in Art. 12 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre. Die besondere Gefahrenlage ergebe sich aus der geringen Breite der N. ... Straße und dem Fehlen eines Gehwegs. Radfahrer und Fußgänger, insbesondere Schulkinder, die dort morgens bis 8 Uhr, zwischen 12 und 14 Uhr und ab 16 Uhr – bei Ganztagesbetreuung – auf ihrem Weg zum Schulbus und zurück unterwegs seien, seien dabei besonders gefährdet. Aufgrund ihres Entwicklungsstandes seien sie noch nicht in der Lage, Gefahrensituationen im Straßenverkehr sicher einzuschätzen und adäquat darauf zu reagieren. Zudem seien sie leicht ablenkbar. Sie müssten sich regelrecht an Zäune und sonstige Einfriedungen drücken, um Schwerlastverkehr passieren zu lassen. Das Ermessen sei ordnungsgemäß ausgeübt worden. Zweck der maßvollen zeitlichen Beschränkung des Schwerlastverkehrs sei der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit von Fußgängern und Radfahrern, insbesondere Schulkindern. Weniger belastende, gleichermaßen effektive Maßnahmen seien nicht ersichtlich. Die angegriffene Anordnung sei auch angemessen. Die von der Klägerin geltend gemachte wirtschaftliche Einbuße stehe nicht erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg der verkehrsrechtlichen Anordnung. Das öffentliche Interesse an dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit übersteige in der Abwägung die finanziellen Interessen der Klägerin. Diese habe weiterhin genügend Spielraum, die Kiesgrube mit Lkw über 7,5 t anzufahren.

13

Auf Nachfrage teilte die Beklagte im März 2024 mit, dass die N. ... Straße derzeit von 11 Kindern als Schulweg genutzt werde, die K. ... Straße von 7 Kindern.

14

Der Senat hat Beweis erhoben durch die Einnahme eines Augenscheins. Auf das Protokoll, die dortigen Feststellungen und die beigelegten Lichtbilder wird verwiesen.

15

In einer mündlichen Verhandlung am 8. April 2024 haben die Beteiligten auf eine weitere mündliche Verhandlung verzichtet. Einem Vergleichsvorschlag des Senats, der eine zeitlich befristete Einbahnstraßenregelung für den Schwerverkehr („Ringlösung“) vorsah, hat die Beklagte nicht zugestimmt.

16

Soweit aus den Akten ersichtlich, reicht die Auseinandersetzung um weitergehende Durchfahrverbote an der N. ... sowie an der K. ... Straße zumindest bis in die 1990er Jahre zurück. 2013 hob das Verwaltungsgericht Regensburg auf Klage der Unternehmerin, die früher die zweite ehemalige Kiesgrube bei N. ... nutzte, Anordnungen der Beklagten zur ganztägigen Sperrung der N. ... (RN 4 K 13.706) sowie der K. ... Straße (RN 4 K 13.713) für den Schwerlastverkehr auf. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht u.a. aus, die Beklagte habe die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmerin nicht hinreichend berücksichtigt. Zudem sei dem Gesichtspunkt der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht ausreichend Rechnung getragen worden; letztlich würden die Verkehrsbelastungen in das Gebiet der Gemeinde T. ... verlagert. Der Möglichkeit, die Verkehrsproblematik im eigenen Stadtgebiet durch Sperrung der N. ... Straße talwärts und Sperrung der K. ... Straße bergwärts zu lösen, sei die Beklagte nicht nachgegangen.

17

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

18

Die Berufung, über die mit Einverständnis der Beteiligten ohne (weitere) mündliche Verhandlung entschieden werden konnte (§ 101 Abs. 2 i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO), ist zulässig und begründet. Die angefochtene verkehrsrechtliche Anordnung Nr. 1302/18 vom 15. März 2018 ist im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das verwaltungsgerichtliche Urteil und die verkehrsrechtliche Anordnung waren daher aufzuheben.

19

1. Klage und Berufung sind zulässig.

20

a) Entgegen der Ansicht der Beklagten ist das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin auch mit Blick auf die die Verfüllung der Kiesgrube betreffende baurechtliche Genehmigungslage gegeben. Zu verneinen wäre es, wenn ausgeschlossen wäre, dass die Klägerin jemals wieder mit der angefochtenen Verkehrsregelung konfrontiert wird und ihr ein positives Urteil daher nichts mehr nützte (vgl. BVerwG, U.v. 21.8.2003 – 3 C 15.03 – NJW 2004, 698 = juris Rn. 28 f.). So liegt es hier aber nicht. Ziel der Klage ist zwar ausschließlich, die An- und Abfahrt von Lkw, die Bodenaushub zu der vorgenannten Kiesgrube bei N. ... transportieren, über die N. ... Straße abzuwickeln. Ferner ist die Baugenehmigung vom 14. November 2006, auf der die Verfüllung des Bodenaushubs bislang beruhte, am 1. Dezember 2022 ausgelaufen. Die Klägerin hat jedoch am 20. Februar 2023 einen Antrag auf Verlängerung der Genehmigung gestellt, über den das Landratsamt P. ... als zuständige Baubehörde noch nicht entschieden hat. Die Klägerin hat hierzu nunmehr auch, soweit ersichtlich, die noch fehlenden Unterlagen eingereicht. Somit besteht eine realistische Aussicht, dass sie auch in Zukunft ein berechtigtes Interesse daran hat, Schwertransport in weitergehendem Umfang über die N. ... Straße abzuwickeln, als es die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung erlaubt.

21

b) Anders als das Verwaltungsgericht angenommen hat, verfügt die Klägerin über die erforderliche Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO).

22

aa) Amtliche Verkehrszeichen i.S.d. §§ 41 und 42 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 6. März 2013 (BGBl I S. 367), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2024 (BGBl I Nr. 236), sind anfechtbare Verwaltungsakte in Form der Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG). Sie verkörpern die ihnen zugrunde liegenden Anordnungen und werden mit ihrem Aufstellen (vgl. § 39 Abs. 1, § 45 Abs. 4 StVO) gegenüber den Verkehrsteilnehmern, die sich den von ihnen erfassten Streckenabschnitten nähern, bekannt gemacht und damit fortlaufend neu erlassen (vgl. BVerwG, U.v. 9.6.1967 – VII C 18.66 – BVerwGE 27, 181 = juris Rn. 8; U.v. 13.12.1974 – VII C 19.71 – VRS 49, 70 = juris Rn. 17; BayVGh, U.v. 12.4.2016 – 11 B 15.2180 – juris Rn. 16). Gegen verkehrsrechtliche Anordnungen bzw. Verkehrszeichen, die diese verlautbaren, ist folglich die Anfechtungsklage statthaft.

23

bb) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Klagebefugnis bei einer Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 2 VwGO dann zu bejahen, wenn nach dem substantiierten Vorbringen des Klägers die Verletzung seiner Rechte möglich ist. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die vom Kläger behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen können (vgl. BVerwG, U.v. 20.4.1994 – 11 C 17.93 – BVerwGE 95, 333 = juris Rn. 11; U.v. 21.8.2003 – 3 C 15.03 – NJW 2004, 166 = juris Rn. 18).

24

(1) Bei Anfechtungsklagen natürlicher Personen gegen eine verkehrsrechtliche Anordnung folgt die Klagebefugnis regelmäßig daraus, dass verkehrsbezogene Ge- und Verbote in Form von Verkehrszeichen belastende Verwaltungsakte darstellen. Bei Verkehrsteilnehmern als deren Adressaten kommt daher zumindest eine Verletzung der allgemeinen Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht (vgl. BVerwG, U.v. 21.8.2003 a.a.O. Rn. 16 ff.). Ein Verkehrsteilnehmer kann folglich als eine Verletzung seiner Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung seien nicht gegeben (vgl. BVerwG, U.v. 27.1.1993 – 11 C 35.92 – BVerwGE 92, 32 = juris Rn. 14).

25

(2) Für juristische Personen und Personengesellschaften ist hingegen, wie es hier auch das Verwaltungsgericht zu Grunde gelegt hat, angenommen worden, diese könnten eine Klagebefugnis nicht bereits daraus herleiten, dass sie als Adressaten von Verkehrszeichen in Art. 2 Abs. 1 GG betroffen seien. Sie seien weder selbst Verkehrsteilnehmer noch könne ihnen das verkehrserhebliche Verhalten ihrer Organe, Vertreter und Hilfspersonen zugerechnet werden (vgl. BayVGh, B.v. 21.10.1998 – 11 CS 98.2123 – VRS 97, 217 = juris Rn. 24; VG Düsseldorf, U.v. 18.5.2017 – 6 K 6022/16 – NZV 2017, 591 = juris Rn. 30 ff.; U.v. 27.1.2021 – 6 L 2634/20 – juris Rn. 28, 37 ff.).

26

Ob dem zu folgen ist oder nicht vielmehr juristische Personen und Personengesellschaften, die selbst über Fahrzeuge verfügen und in deren Interesse natürliche Personen am Straßenverkehr teilnehmen, natürlichen Personen insoweit gleichzustellen sind (in diese Richtung BayVGh, B.v. 27.9.2005 – 11 B 01.918 n.v.; B.v. 27.9.2005 – 11 B 01.918 – juris Rn. 31; BVerwG, B.v. 12.6.2006 – 3 B 181.05 – NVwZ 2006, 1072 = juris Rn. 5), kann hier offen bleiben (ebenso OVG NW, B.v. 7.2.2023 – 8 A 2916/21 – juris Rn. 17). Denn die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung tangiert die Klägerin jedenfalls in ihrem Grundrecht der Berufs- bzw. Gewerbefreiheit.

27

(3) Ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG liegt zwar, wie das Verwaltungsgericht grundsätzlich zu Recht ausgeführt hat, nicht schon dann vor, wenn eine Rechtsnorm, ihre Anwendung oder andere hoheitliche Maßnahmen, die sich nicht auf die Berufstätigkeit selbst beziehen, unter bestimmten Umständen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfalten. Die Berufsfreiheit ist aber ausnahmsweise dann berührt, wenn solche Maßnahmen die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern und infolge ihrer Gestaltung in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerwG, U.v. 6.5.2015 – 6 C 11.14 – BVerwGE 152, 122 = juris Rn. 18). Diese Voraussetzungen hat das Bundesverwaltungsgericht für ein gegen Maut-Ausweichverkehr gerichtetes Durchfahrverbot bejaht. Zur Begründung hat es u.a. darauf verwiesen, dass damit in die Dispositionsfreiheit des Fuhrunternehmers eingegriffen wird, die für ihn wirtschaftlich günstigste Fahrtroute auszuwählen (BVerwG, U.v. 15.12.2011 – 3 C 40.10 – NJW 2012, 1608

= juris Rn. 31; vgl. dazu auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1119; Steiner in MüKo StVR, 1. Aufl. 2016, § 45 StVO Rn. 8). Für das hier in Rede stehende Durchfahrverbot für Lkw gilt nichts anderes, zumal es im Wesentlichen auf die Fahrzeuge der Klägerin zielt. Dies ergibt sich u.a. aus der Historie des Verfahrens sowie der inzwischen auf Einwendungen der Gemeinde T. ... hin wieder aufgehobenen Anordnung vom 20. März 2018, mit der die Beklagte angeordnet hatte, dass das Durchfahrverbot erst ab ihrer Stadtgrenze (auf Höhe des Sportplatzes) gilt, um den Schwerverkehr mit Bezug zum bebauten Bereich der N. ... Straße nicht zu beeinträchtigen. Nennenswerter Durchgangsverkehr mit sehr schweren Fahrzeugen, der nicht in Zusammenhang mit den an der N. ... Straße gelegenen Kiesgruben steht, war schon zum Zeitpunkt der angefochtenen Anordnung vom 15. März 2018 nicht ersichtlich. Nachdem die zweite Kiesgrube bei N. ... inzwischen verfüllt ist, verbleibt somit im Wesentlichen die Klägerin als Urheberin dieses missbilligten Durchgangsverkehrs.

28

(4) Im Übrigen berührt das Durchfahrverbot die Klägerin auch unabhängig davon, ob es diese als Verkehrsteilnehmerin und Adressatin trifft, möglicherweise in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit. Es ist anerkannt, dass Art. 2 Abs. 1 GG auf juristische Personen und Personenmehrheiten anwendbar ist, Wirtschaftsgesellschaften eine Verletzung allerdings nur insoweit geltend machen können, als sie in ihrem Recht auf freie Entfaltung im Sinn der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit betroffen sind (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 8; BVerfG, B.v. 25.1.1984 – 1 BvR 272/81 – BVerfGE 66, 116/130). Hier greift das Verbot, wie bereits erwähnt, in die unternehmerische Freiheit der Klägerin ein, die für sie günstigste Fahrtroute auszuwählen.

29

(5) Damit erscheint nicht nur ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG möglich, sondern auch in die Rechte der Klägerin aus § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO. Greift staatliches Handeln in den Schutzbereich eines Grundrechts ein, ist im Zweifel den einschlägigen Normen des einfachen Rechts ein subjektiv-rechtlicher Gehalt zuzuerkennen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 90; BVerfG, B.v. 5.2.1963 – 2 BvR 21/60 – BVerfGE 15, 275 = juris Rn. 17; B.v. 18.6.1997 – 2 BvR 483/95 – BVerfGE 96, 100 = juris Rn. 86). Damit kann die Klägerin – wie ein Verkehrsteilnehmer – einwenden, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen dieser Normen seien nicht erfüllt.

30

(6) Folglich ist die Klagebefugnis hinsichtlich der gesamten streitgegenständlichen Anordnung zu bejahen. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist es nicht geboten, bereits auf dieser Ebene der Frage der inhaltlichen Teilbarkeit der angegriffenen Verfügung nachzugehen. Deswegen spielt es keine Rolle, dass die Klägerin in der Vergangenheit allein in dem Zeitraum von 7 bis 17 Uhr Material in der o.g. Grube anliefern durfte, und scheidet eine Verneinung der Klagebefugnis „im Zeitraum 17:01 Uhr bis 6:59 Uhr“ aus. Die Klagebefugnis als besonderes Rechtsschutzerfordernis dient dem Ausschluss der Popularklage und entscheidet allein darüber, ob die „Pforten zum Verwaltungsgericht“ geöffnet sind (vgl. Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 365 ff.). Davon zu unterscheiden ist die der Begründetheit zuzuordnende Frage, ob eine Teilaufhebung der Anordnung in Betracht kommt (vgl. dazu Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 113 Rn. 11; Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Januar 2024, § 113 VwGO Rn. 15; BayVG, B.v. 5.11.2019 – 11 B 19.703 – juris Rn. 28).

31

2. Klage und Berufung sind auch begründet.

32

a) Maßgeblich ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung, da es sich bei der Anordnung von Verkehrszeichen um Dauerverwaltungsakte handelt (vgl. BVerwG, B.v. 1.9.2017 – 3 B 50.16 – NVwZ-RR 2018, 12 Rn. 8; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 113 Rn. 80).

33

b) Zu messen ist die angefochtene Verkehrsregelung, wie bereits angeklungen, nicht unmittelbar an Art. 12 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 1 GG, sondern an den einfach-rechtlichen Vorgaben des § 45 StVO, bei dessen Auslegung und Anwendung die Grundrechte zu berücksichtigen sind.

34

Gemäß § 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. Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs, wozu auch das vorliegend angeordnete Fahrverbot zählt, dürfen nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO – abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen – 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. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, der § 45 Abs. 1 StVO modifiziert und ergänzt, verdrängt als in Bezug auf Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs speziellere Regelung in seinem Anwendungsbereich die allgemeinen Regelungen in § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO (vgl. BVerwG, U.v. 18.10.2010 – 3 C 42.09 – BVerwGE 138, 159 Rn. 17, 23; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 45 StVO Rn. 49e). Die Annahme der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO durch die Behörde setzt die gerichtlich voll überprüfbare Prognose voraus, dass eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr bzw. eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO können durch die Streckenführung, deren Ausbauzustand, witterungsbedingte Einflüsse, die anzutreffende Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein (vgl. BVerwG, B.v. 3.1.2018 – 3 B 58.16 – juris Rn. 21 f.). Ordnet die Straßenverkehrsbehörde ein Verkehrszeichen an, trägt sie die materielle Beweislast dafür, dass die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Es obliegt ihr daher, die zugrundeliegenden Umstände zu ermitteln, zu dokumentieren und aktenkundig zu machen (BayVGh, B.v. 28.12.2020 – 11 ZB 20.2176 – NJW 2021, 961 = juris Rn. 22; B.v. 14.1.2022 – 11 CS 21.2672 – juris Rn. 14; vgl. zu alldem auch BayVGh, B.v. 21.3.2022 – 11 CS 22.57 – juris Rn. 22 f.).

35

Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 i.V.m. § 45 Abs. 1 StVO gegeben, steht das Tätigwerden im Ermessen der zuständigen Behörde (vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 35). Dabei hat sie alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu gewichten (vgl. Koehl, in Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2021, § 45 StVO Rn. 52). Ferner sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Grundrechte der Betroffenen zu berücksichtigen (vgl. BVerwG a.a.O. Rn. 35; U.v. 5.4.2001 – 3 C 23.00 – NJW 2001, 3139 = juris Rn. 22). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist insbesondere verletzt, wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch weniger weitgehende Anordnungen gewährleistet werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2001 a.a.O.). Von einer Maßnahme kann umso eher abgesehen werden, je geringer der zu beseitigende Missstand ist. Umgekehrt müssen bei erheblichen Missständen die entgegenstehenden Interessen von einigem Gewicht sein, wenn mit Rücksicht auf diese eine Maßnahme unterbleiben soll (vgl. BVerwG, U.v. 4.6.1986 – BVerwG 7 C 76.84 – BVerwGE 74, 234 = juris Rn. 15 zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen). Allerdings können Rechtsschutzsuchende nur verlangen, dass ihre eigenen Interessen ohne Rechtsfehler abgewogen werden mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen. Abwägungserheblich sind dabei nur sog. qualifizierte Interessen, die über das Interesse jedes Verkehrsteilnehmers hinausgehen, in seiner Freiheit möglichst wenig beschränkt zu werden (vgl. BVerwG, U.v. 27.1.1993 – 11 C 35.92 – BVerwGE 92, 32 = juris Rn. 14, 23; U.v. 23.09.2010 – 3 C 32.09 – DAR 2011, 39 = juris Rn. 45; Manssen, NZV 1992, 465/469 f.; BayVGh, B.v. 5.10.2022 – 11 ZB 22.157 – ZfSch 2022, 715 Rn. 14; vgl. zu alldem auch U.v. 5.6.2018 – 11 B 17.1503 – juris Rn. 38, 42).

36

c) Davon ausgehend lässt sich zunächst feststellen, dass die angegriffene Anordnung nicht zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen gerechtfertigt ist. Aus dem Verwaltungsvorgang ist zwar erkennbar, dass sich die Beschwerden der Anwohner, die das gegenständliche Durchfahrtsverbot ausgelöst haben, auch dagegen richten. Auf den Schutz der Wohnbevölkerung vor derartigen Einwirkungen hat die Beklagte die angefochtene Verfügung jedoch nicht gestützt. Abgesehen davon ist weder dokumentiert noch ersichtlich, dass diese die Schwelle zur Gefahr im vorgenannten Sinn überschreiten würden (s. dazu BayVGh, B.v. 19.4.2022 – 11 ZB 21.1079 – juris Rn. 11 f.).

37

d) Gemessen an den vorgenannten Maßstäben besteht in dem verfahrensgegenständlichen Abschnitt der N. ... Straße, insbesondere bei Begegnungsverkehr schwerer Lkw, zwar aufgrund der besonderen örtlichen

Verhältnisse eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Schädigung von Fußgängern und Radfahrern erheblich übersteigt.

38

aa) Nach dem Eindruck, den der Senat beim Augenschein gewinnen konnte, hat die N. ... Straße nur eine geringe Breite von etwa 4,50 m bis 5,50 m und verfügt über keine Fußgänger- oder Radwege. Ausweichflächen für Fußgänger neben der Fahrbahn, etwa im Bankett oder in Grundstückseinfahrten, sind teilweise vorhanden, fehlen in Teilen aber auch über längere Abschnitte.

39

bb) Gleichzeitig findet dort, wie sich aus dem Ergebnis der von der Beklagten durchgeführten Verkehrszählung ergibt, sich aber auch während des Ortstermins zeigte, jedenfalls ein spürbarer Kraftfahrzeugverkehr statt. Nach der Verkehrserhebung, die die Beklagte montags bis freitags vom 24. Januar 2018 bis zum 18. Februar 2018 durchgeführt hat, fuhren dort in der Spitze, zwischen 12 und 14 Uhr, in beide Richtungen zusammen durchschnittlich gut 50 Pkw und rund 15 Lkw sowie Lastzüge pro Stunde. Durchgreifende Einwendungen gegen die Richtigkeit dieser Zahlen hat die Klägerin nicht erhoben. Sie erscheinen dem Senat auch hinreichend aussagekräftig. Sie wurden zwar nur über einen relativ kurzen Zeitraum ermittelt, geben aber zumindest einen Anhalt dazu, von welcher Verkehrsstärke jedenfalls in der Spitzenbelastung auszugehen ist. Mit Blick auf den Schwerverkehr gilt dies zwar nur eingeschränkt. Denn zum Zeitpunkt der Verkehrszählung wickelte, wie die Beteiligten übereinstimmend angegeben haben, noch ein weiteres Transportunternehmen erheblichen Schwerlastverkehr über die N. ... Straße ab. Dieser ist mittlerweile entfallen, nachdem die zweite ehemalige Kiesgrube bei N. ..., wie bereits erwähnt, vollständig verfüllt ist. Dies fällt jedoch für das Bestehen einer besonderen Gefahrenlage als solcher nicht mehr ins Gewicht. Maßgeblich erscheint insoweit vielmehr, dass überhaupt Kraftfahrzeuge, insbesondere Lkw und Lastzüge, in nicht vollkommen untergeordnetem Umfang die Straße befahren.

40

cc) Auch wenn die zulässige Geschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt wird, erscheint schon das Zusammentreffen von Pkw und Fußgängern, insbesondere Kindern, auf der Fahrbahn gefährlich. Erst recht gilt dies für die Begegnung von einem schweren Lkw über 7,5 t und Fußgängern. Bei einer Breite der Fahrbahn von etwa 4,50 m an den Engstellen und eines Lkw von 2,50 m verbleiben, wenn der Fahrer einen angemessenen Abstand von etwa 0,50 m zum anderen Seitenrand einhält, auf der Fahrbahn etwa 1,50 m Platz für Fußgänger. Ebenfalls riskant für Fußgänger erscheint die Begegnung zweier Kraftfahrzeuge und umso mehr zweier Lkw. Letztere wird ohne Rangieren und bei Bedarf auch Zurücksetzen eines Fahrzeugs kaum möglich sein. Dabei besteht in besonderem Maße die Gefahr, dass der Fahrer aufgrund der Aufbauten sowie der Länge des Lkw Fußgänger übersieht, vor allem bei Dunkelheit. Für den Senat liegt damit auf der Hand, dass die Situation nicht zuletzt für Kinder gefährlich ist und das allgemeine Risiko für Fußgänger im Straßenverkehr deutlich übersteigt.

41

dd) Für diese Einschätzung spricht ferner ein Blick auf die Empfehlungen für Fußgängeranlagen (EFA) 2002, denen jedenfalls eine sachverständige Einschätzung und damit ein Anhalt für die Bewertung des Gefahrenpotenzials für Fußgänger entnommen werden kann (so zu den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen BVerwG, B.v. 16.4.2012 – 3 B 62.11 – NJW 2012, 3048 = juris Rn. 18). Danach sind an angebauten Straßen Anlagen für den Fußgängerverkehr, insbesondere für den Längsverkehr, in der Regel überall erforderlich. Verzichtet werden kann darauf nur bei Wohnstraßen ohne Gehwege, wenn die Belastung von 50 Kfz in der Spitzenstunde (500 Kfz/24h) nicht überschritten wird (EFA S. 12 f., vgl. auch RAST 2006 S. 81). Über diese Zahlen geht die Belastung hier schon ohne Lkw hinaus.

42

ee) Für Radfahrer gilt, auch nach den Eindrücken aus dem Ortstermin, nichts anderes.

43

ff) Dass sich bislang keine Unfälle mit Lkw an der N. ... Straße ereignet haben, steht dem nicht entgegen. Unfallzahlen kommen bei der Beurteilung der Gefahrenlage zwar durchaus Bedeutung zu (BVerwG, U.v. 23.9.2010 – 3 C 37.09 – BVerwGE 138, 21 Rn. 33). Eine erhöhte Unfallrate ist aber keine Voraussetzung für die Bejahung einer besonderen Gefahrenlage (BVerwG a.a.O. Rn. 31; U.v. 5.4.2001 – 3 C 23.00 – NJW 2001, 3139 = juris Rn. 28; BayVGh, U.v. 5.6.2018 – 11 B 17.1503 – juris Rn. 26). Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass ein Unfall eines schweren Lkw mit einem Fußgänger besonders schwere Folgen für

Leib und Leben befürchten lässt. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts kann, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten sein. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht gefordert (vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 27).

44

e) Die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung erweist sich aber als ermessensfehlerhaft.

45

aa) Die Beklagte hat die wirtschaftlichen Interessen der Klägerin auf der einen und die Belange der Verkehrssicherheit auf der anderen Seite nicht zutreffend erfasst und folglich nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt, so dass ihre Erwägungen bereits deswegen nicht tragen.

46

(1) Die Beklagte hat die Auswirkungen des angegriffenen Durchfahrverbots für die Klägerin verkannt. Nach Auffassung des Senats ist die Verkehrsbehörde bei einer verkehrsrechtlichen Anordnung, die eine Vielzahl von Wirtschaftstreibenden betreffen kann, zwar grundsätzlich nicht gehalten, nähere Ermittlungen zu den wirtschaftlichen Folgen der Maßnahme anzustellen. Anders liegt es jedoch, wenn diese – wie hier – im Wesentlichen auf bestimmte Unternehmen zielt und diese vorhersehbar erheblich beeinträchtigen wird. In diesem Fall hat die Behörde die wirtschaftlichen Auswirkungen zumindest ihrer Bedeutung nach grob zu erfassen und in die Abwägung einzustellen.

47

Hier ist die Beklagte in ihrem Begleitvermerk zu der angegriffenen verkehrsrechtlichen Anordnung davon ausgegangen, die zeitliche Begrenzung lasse den betroffenen Unternehmen genügend Spielraum, die ehemaligen Kiesgruben anzufahren. Insbesondere könne die Klägerin das ihr genehmigte Kontingent von 100 Fahrten wöchentlich problemlos in diesem Zeitfenster erledigen. Zudem könnten die Unternehmen die vorgenannten Kiesgruben über die B ... und die Gemeinde T. ... erreichen. Dieser Standpunkt liegt auch der Berufungserwiderung zu Grunde.

48

Diese Erwägungen werden, wie sich im Lauf des Verfahrens gezeigt hat, den wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Die Klägerin hat ihre Angaben zu den betrieblichen Abläufen im Nachgang zum Ortstermin weiter präzisiert und vorgetragen, über die N. ... Straße dauere ein Lkw-Umlauf 51 Minuten, über T. ... 87 Minuten. Ferner hat sie für den Senat nachvollziehbar vorgetragen, die in Rede stehende Kiesgrube ganz überwiegend mit Material aus der Stadt P. ... anzufahren und bei Geltung des Durchfahrverbots an einem Arbeitstag nur noch acht statt zwölf Fahrten mit einem Lkw durchführen zu können. Mit anderen Worten verliert sie pro Lkw rund ein Drittel der Leistung. Es liegt auf der Hand, dass damit erhebliche Mehrkosten für Personal, Vorhaltung der Lkw und Kraftstoff verbunden sind. Ferner hat die Klägerin nachvollziehbar dargelegt, dass dies nicht nur ihre Gewinnmarge mindert, sondern die Tätigkeit gänzlich unwirtschaftlich macht. Erdaushub aus P. ... könne sie kaum mehr zu wettbewerbsfähigen Preisen in die genannte Grube transportieren, da andere Deponien im Landkreis besser zu erreichen seien.

49

(2) Auf der anderen Seite hat die Beklagte das Ausmaß der Gefahr mit einem zu hohen Gewicht in ihre Abwägung eingestellt.

50

Wenn bislang keine Unfälle mit Beteiligung von Lkw an der N. ... Straße bekannt sind, obwohl dort seit Jahrzehnten Schwerlastverkehr in erheblichem Umfang abgewickelt wird, ist dies zumindest ein Indiz dafür, dass Fahrer und Fußgänger in der Regel die notwendige Vorwie Rücksicht zeigen und angemessen mit der objektiven Gefahr umgehen.

51

Nachdem die zweite Kiesgrube bei N. ... inzwischen verfüllt ist, dürfte der Verkehr mit sehr großen Lkw, der ersichtlich den Anstoß für das vorliegende Verfahren gegeben hat, im Wesentlichen nur noch von der Klägerin ausgehen und erheblich zurückgehen, was die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts vermindert.

52

Zudem steht einem sehr hohen Anteil der Fußgänger im oberen Bereich der N. ... Straße eine gefahrlose, parallel zur N. ... Straße verlaufende Alternative zur Verfügung. Sie können entweder auf die Straße H. ... oder die Straßen B. ... sowie G. ... (mit Verbindungspfad) ausweichen. Diese treffen erst im unteren Bereich auf die N. ... Straße. Der verbleibende Abschnitt mit einer Länge von etwa 70 m bis zur Einmündung zur S. ... Straße erscheint übersichtlich; zudem wird die Geschwindigkeit hier durch die Kreuzung mit der S. ... Straße noch einmal reduziert. Es liegt daher nahe, dass vor allem besonders gefährdete Kinder von ihren Eltern angehalten werden, die vorgenannten Alternativen zu nutzen, zumal schon das Zusammentreffen mit dem Pkw-Verkehr auf der N. ... Straße gefährlich erscheint.

53

Schließlich erscheint der Zeitraum bis zur Verfüllung der Grube der Klägerin überschaubar. Diese hat dazu vorgetragen, die Grube wäre mit noch ca. 20.000 m³ Erdaushub zu verfüllen; hierfür würden etwa 1.500 Fahrzeuge benötigt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Maßnahme fraglich und bislang jedenfalls nicht ausreichend begründet.

54

Die Abwägung wird im vorliegenden Fall auch nicht dadurch vorgezeichnet, dass bei Bejahung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, zumal bei einer konkreten Gefahr für die Rechtsgüter Leib und Leben, in der Regel ein Tätigwerden der Behörde geboten und somit ihr Entschließungsermessen reduziert ist (vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 – 3 C 37.09 – BVerwGE 138, 21 Rn. 35; BayVGh, B.v. 28.9.2011 – 11 B 11.910 – juris Rn. 39). Zum einen handelt es sich dabei um eine Grundregel, die bei besonderen Fallgestaltungen Ausnahmen zulässt. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Beklagte hier mit der Begrenzung der Geschwindigkeit auf 30 km/h in dem in Streit stehendem Abschnitt der N. ... Straße bereits Maßnahmen zur Gefahrenminderung getroffen hat und es somit in der Sache nicht mehr um ein „Ob“ der Gefahrenabwehr, sondern um ein „Wie“ bzw. ein „Mehr“ geht.

55

bb) Unabhängig von Vorstehendem erweist sich die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung deswegen als ermessensfehlerhaft, weil die Beklagte die naheliegende, weniger belastende Alternative einer Sperrung für Lkw in eine Fahrtrichtung nicht ernsthaft erwogen und näher geprüft hat. Auch deswegen liegt zumindest ein Erwägungsdefizit vor, wenn eine solche Lösung nicht sogar für einen angemessenen Ausgleich der Verkehrssicherheit und der unternehmerischen Interessen der Klägerin zwingend geboten ist.

56

Das Ausmaß der vorgenannten Gefahrenlage wird nach den Eindrücken des Augenscheins in hohem Maße durch den Begegnungsverkehr auf der N. ... Straße, insbesondere von zwei Lkw, sowie die Stärke des Schwerlastverkehrs bestimmt. Ebenfalls große Bedeutung kommt dem Umstand zu, dass Lkw auf beiden Hälften der Fahrbahn fahren und dort mit Fußgängern in Konflikt geraten können, ohne dass diese auf eine weniger gefährdete Seite ausweichen könnten.

57

Zur Entschärfung der Situation kommt daher eine „Einbahnregelung“ z.B. dergestalt in Betracht, dass Lkw mit über 7,5 t Gesamtgewicht die N. ... Straße nur Richtung N. ... und die K. ... Straße nur Richtung S. ... befahren dürfen. Damit könnte die Klägerin Schwerlastverkehr auch in den hier inmitten stehenden Zeiten über die N. ... Straße zur ehemaligen Kiesgrube und sodann mit einem geringen Umweg bei Vermeidung von Zeitverlusten durch Begegnungsverkehr über G. ..., V. ... und die K. ... Straße zurück abwickeln. Diese Alternative hat die Beklagte nicht erwogen und näher geprüft, obwohl das Verwaltungsgericht Regensburg darauf bereits in einem Urteil vom 1. Oktober 2013 (RN 4 K 13.706) verwiesen und ein seinerzeit angeordnetes Durchfahrverbot an der N. ... Straße u.a. mit Blick darauf beanstandet hat.

58

Eine solche Regelung hätte nach den vorliegenden Erkenntnissen zur Folge, dass der Verkehr mit sehr schweren Lkw in der N. ... Straße in den betroffenen Zeiten jedenfalls annäherungsweise halbiert würde. Ferner entfielen bei einer solchen „Einbahnregelung“ die besondere Gefahr durch die Begegnung zweier schwerer Lkw. Schließlich könnten sich Fußgänger dann darauf einstellen, dass solche Lkw allein auf der – bergwärts schauend – rechten Seite fahren und den – wiederum bergwärts schauend – linken Fahrbahnrand nutzen. Dadurch würde sich das Risiko für Fußgänger weiter deutlich reduzieren.

Es ist nicht erkennbar, dass eine derartige Lösung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht ernsthaft in Betracht kommt. Insbesondere hat der Augenschein ergeben, dass sich an der K. ... Straße, einer Kreisstraße (.), jedenfalls keine größeren Gefahren als an der N. ... Straße ergeben und den Fußgängern hier noch in größerem Umfang Ausweichflächen neben der Fahrbahn zur Verfügung stehen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass einer solchen Verkehrsführung Belange auf dem Gebiet der Gemeinde T. ... entgegenstehen, die nach den Maßstäben des § 45 StVO rechtlich erheblich sind und dazu führen könnten, dass die Gemeinde T. ... ihrerseits straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen ergreift, um den Schwerlastverkehr auf der Alternativroute einzuschränken. Abgesehen davon hat diese in dem mittlerweile abgeschlossenen Verfahren RN 3 K 18.526 vor dem Verwaltungsgericht Regensburg gegen die in Rede stehenden Durchfahrverbote geklagt und geltend gemacht, diese beeinträchtigten die südliche Anbindung der Gemeinde bzw. der dort gelegenen Betriebe an das Gebiet der Stadt P. ... sowie das überregionale Verkehrsnetz.

cc) Die vorgenannten Ermessensfehler sind im Laufe des Verfahrens nicht nachträglich geheilt worden, insbesondere nicht durch die Erwägungen in dem Schriftsatz der Beklagten vom 18. Juli 2024.

Gemäß § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Ob ein Nachschieben von Ermessenserwägungen zulässig ist, bestimmt sich nach dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrenrecht. § 114 Satz 2 VwGO regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen derart veränderte Ermessenserwägungen im Prozess zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, U.v. 13.12.2011 – 1 C 14.10 – BVerwGE 141, 253 Rn. 11; U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – BVerwGE 147, 81 Rn. 31). Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (BVerwG, U.v. 20.6.2013 a.a.O. Rn. 32). Dies gilt grundsätzlich auch für Verwaltungsakte mit Dauerwirkung wie die hier in Streit stehende verkehrsrechtliche Anordnung. Bei Dauerverwaltungsakten können allerdings ausnahmsweise auch wesentliche Ermessenserwägungen ausgetauscht werden, soweit die Begründung nur für die Zukunft geändert wird. Dies ist zulässig, sofern die Behörde nicht zunächst defizitäre Ermessenserwägungen nachbessern und einen ursprünglich rechtswidrigen Verwaltungsakt „reparieren“, sondern einen ursprünglich rechtmäßigen Dauerverwaltungsakt an geänderte Umstände anpassen will (vgl. Schubel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 114 Rn. 91). Denn Verwaltungsakte mit Dauerwirkung sind auf eine Anpassung an jeweils neue Umstände angelegt und werden dadurch nicht zwangsläufig in ihrem Wesen verändert (BVerwG, U.v. 20.6.2013 a.a.O. Rn. 33; s. auch VGH BW, U.v. 21.4.2021 – 5 S 1996/19 – NVwZ-RR 2021, 1024 = juris Rn. 55; ablehnend Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 114 VwGO Rn. 264). Ferner muss die Behörde ihr Ermessen im abgeschlossenen Verwaltungsverfahren in irgendeiner Weise betätigt haben, sonst scheidet eine Ergänzung aus (VGH BW a.a.O. Rn. 56; Riese a.a.O. Rn. 255).

Kommt ein Nachschieben von Ermessenserwägungen nach dem Vorstehenden in Betracht, so muss dies genügend bestimmt geschehen. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit ergibt sich aus Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG und gilt als Ausprägung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG) auch für die Änderung eines Verwaltungsakts einschließlich seiner Begründung. Wird die Änderung erst in einem laufenden Verwaltungsprozess erklärt, so muss die Behörde unmissverständlich deutlich machen, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handelt, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Außerdem muss deutlich werden, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – BVerwGE 147, 81 Rn. 35; VGH BW a.a.O. Rn. 57; HessVGH, B.v. 30.11.2023 – 4 A 2279/20.Z – juris Rn. 32).

Diesen formalen Anforderungen werden die Erklärungen der Beklagten nicht gerecht, so dass dahinstehen kann, ob sie auf eine Ergänzung der Ermessenserwägungen zielen. Dies gilt insbesondere für den Schriftsatz vom 18. Juli 2024. Wenn die Beklagte dort ausführt, die Ermessensabwägung könne aus ihrer

Sicht nicht anders getroffen werden, stellt sich das als reines Verteidigungsvorbringen dar und lässt keine Änderung der angegriffenen Anordnung selbst erkennen.

64

Abgesehen davon berücksichtigen auch die Erwägungen vom 18. Juli 2024 nicht die vorgenannten wesentlichen Umstände des Einzelfalls und setzen die betroffenen Belange nicht mit dem ihnen zustehenden Gewicht zueinander in Beziehung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Alternative einer Einbahnregelung für Schwerverkehr. Die Beklagte trägt insoweit vor, dass bereits die Begegnung eines Lkw mit einem Pkw gefährlich sei, ein „Ringverkehr“ diese Gefahren nicht ausschließe und auf bislang unbelastete Strecken (die K. ... Straße) ausdehne. Diese Erwägungen gehen nicht hinreichend darauf ein, dass sich das Risiko in der N. ... Straße bei einer solchen Verkehrsführung jedenfalls deutlich reduziert, auch weil Fußgänger sich darauf einstellen können, auf welcher Fahrbahnhälfte die Begegnung mit Lkw droht. Ferner wird nicht greifbar, inwieweit die Gefahren in der N. ... Straße, auch vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Belastung durch Schwerverkehr in beide Richtungen ohne dokumentierte Unfälle mit Fußgängern oder Radfahrern, nicht deswegen praktisch von geringem Gewicht sind, weil insbesondere Schulkinder bzw. Familien mit kleinen Kindern die gefahrenmindernden Fußwege über die H. ... oder die Straßen B. ... sowie G. ... nutzen können. Die wirtschaftlichen Belange der Klägerin werden nach wie vor verkannt, wenn es heißt, dass diese ohnehin nur noch „die Restverfüllung zu erledigen“ habe. Zudem wird die Schaffung einer beachtlichen Gefahrenlage an der K. ... Straße durch eine Einbahnregelung für Lkw allein in den Raum gestellt und nicht näher untermauert.

65

3. Die Klägerin wird durch das rechtswidrige Durchfahrverbot, das sie daran hindert, die für sie wirtschaftlich günstigste Fahrtroute auszuwählen, in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO verletzt. Sie kann daher verlangen, dass die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten, auf der das Verbot beruht, aufgehoben wird und die Verkehrszeichen entfernt werden.

66

Eine Teilaufhebung kommt dabei entgegen der Auffassung der Beklagten nicht in Betracht.

67

Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO hebt das Gericht den Verwaltungsakt auf, soweit dieser rechtswidrig ist und den Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt. Voraussetzung für die Teilaufhebung eines Verwaltungsaktes nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist die nach materiell-rechtlichen Vorschriften zu beurteilende Teilbarkeit des Verwaltungsaktes. Diese ist zu bejahen, wenn rechtlich unbedenklichen Teile verbleiben, die nicht in einem untrennbaren inneren Zusammenhang mit dem rechtswidrigen Teil stehen, sondern als selbständige Regelung weiter existieren können, ohne ihren Bedeutungsinhalt zu verändern. Daraus folgt unmittelbar, dass allein der Umstand, dass eine selbständig wirkende Anordnung bestehen bleiben würde, noch nicht die Annahme der Teilbarkeit eines Verwaltungsaktes rechtfertigt. In den Blick zu nehmen ist darüber hinaus der Bedeutungsinhalt, der der Gesamtregelung zukommen soll. Steht der Erlass des Verwaltungsaktes im Ermessen der Behörde, ist auch von Bedeutung, ob die Behörde den Verwaltungsakt auch ohne die angegriffene Teilregelung erlassen hätte; durch eine bloße Teilaufhebung darf ihr nicht eine Restregelung aufgezwungen werden, die sie so nicht erlassen hätte (vgl. BVerwG, B.v. 1.7.2020 – 3 B 1.20 – juris Rn. 14; Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 113 VwGO Rn. 14; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 113 Rn. 11).

68

Davon ausgehend scheint der Ansatz der Beklagten, eine Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten für den „Zeitraum 17:01 Uhr bis 6:59 Uhr“ zu verneinen, weil sie in der Vergangenheit nur von 7 Uhr bis 17 Uhr Material zur Verfüllung in der genannten Grube anliefern durfte, bereits im Ansatz unzutreffend. Zum einen scheidet eine solche minutengenaue Grenzziehung schon deswegen aus, weil auch dann, wenn die Baugenehmigung im bisherigen Umfang verlängert würde, Verkehr zu und von der Kiesgrube auch in den Randzeiten davor und danach von der Baugenehmigung nicht ausgeschlossen wird und zu erwarten ist. Ferner ist nicht ersichtlich, dass das Recht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. § 45 Abs. 1, Abs. 9 Satz 3 StVO nur insoweit durch die angegriffene verkehrsrechtliche Anordnung verletzt wird, als die Klägerin tatsächlich davon betroffen ist. Ob das Urteil für die Klägerin von Nutzen ist, ist vielmehr ein Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses, das, wie ausgeführt, einheitlich zu beurteilen ist. Schließlich ist zu bedenken, dass Rechtsschutz gegen verkehrsrechtliche Anordnungen nicht von einer nachhaltigen

oder regelmäßigen Betroffenheit abhängt (vgl. BVerwG, U.v. 21.8.2003 – 3 C 15.03 – NJW 2004, 698 = juris Rn. 19 ff.). Damit wäre es, sofern der Rechtsschutzsuchende seinen Antrag nicht selbst entsprechend beschränkt, nicht zu vereinbaren, wenn die Gerichte sich auf die Suche nach Zeiten begeben müssten, in denen der Kläger kein Interesse an einer mit der angegriffenen Anordnung kollidierenden Verkehrsteilnahme hat, und eine Teilaufhebung orientiert an diesen Zeiten auszusprechen hätten.

69

Unabhängig davon scheitert eine Teilaufhebung hier bereits daran, dass in den verbleibenden Abend-, Nacht- und frühen Morgenstunden kaum Schüler- und Schwerlastverkehr stattfindet. Damit kann dieser Teil der verkehrsrechtlichen Anordnung erst recht nicht auf die von der Beklagten zur Begründung herangezogenen Erwägungen gestützt werden und ist damit gleichfalls rechtswidrig. Folglich wäre die Anordnung auch dann in Gänze aufzuheben, wenn sie die Klägerin nur teilweise in ihrer Rechtssphäre betreffen sollte (vgl. Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 113 VwGO Rn. 16). Es widerspricht dem Rechtsschutzauftrag der Verwaltungsgerichte, durch die gerichtliche Entscheidung eine rechtswidrige Verwaltungsentscheidung bzw. einen rechtswidrigen Torso herbeizuführen (Riese a.a.O.).

70

4. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

71

5. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine Gründe i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO vorliegen.