



# VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Kläger -  
- Berufungskläger -

gegen

1. Land Baden-Württemberg,  
vertreten durch das Regierungspräsidium Karlsruhe,  
Abteilung 1 - Steuerung und Verwaltung,  
Jahnstraße 3, 76133 Karlsruhe, Az:
2. Die Autobahn GmbH des Bundes,  
Niederlassung Südwest,  
Augsburger Straße 744, 70329 Stuttgart

- Beklagte -  
- Berufungsbeklagte -

wegen straßenverkehrsrechtlicher Ausnahmegenehmigung

hat der 13. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Vogel, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Frank und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Schriebl

auf die mündliche Verhandlung vom 8. November 2023

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 9. Dezember 2021 - 14 K 3375/20 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger begehrt die Erteilung straßenverkehrsrechtlicher Ausnahmegenehmigungen zur Nutzung von Betriebsausfahrten, zum Befahren und Betreten des Seitenstreifens sowie zum Halten auf dem Seitenstreifen auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe.

Der Kläger betreibt den xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxMediendienst (xxxxMediendienst) sowie die Plattform xxxxxxxxxxxxxx. Der xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxMediendienst beliefert Fernsehsender sowie Online- und Printmedien insbesondere mit Foto- und Videoaufnahmen von Verkehrsunfallgeschehen aus dem xxxxxxxxxxxxxx Kreis. xxxxxxxxxxxxxx versteht sich als Plattform für Themen und Nachrichten insbesondere aus dem xxxxxxxxxxxxxxKreis. Neben Artikeln zu den Themen Nachrichten, Politik, Sport, Kultur und Freizeit werden dort auch „Blaulicht-Meldungen“ zu den Rubriken Autobahnen, Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste, THW, DLRG, Staatsanwaltschaft und Tiernotruf veröffentlicht. Für den Betrieb der Portale fertigt der Kläger Fotos und Videoaufnahmen insbesondere von Verkehrsunfallgeschehen an.

Mit Schreiben vom 02.06.2020 beantragte der Kläger bei dem Regierungspräsidium Karlsruhe (im Folgenden: Regierungspräsidium) die Erteilung einer „Genehmigung für das Halten, Parken und Betreten, das Befahren von Standstreifen sowie die Nutzung von Betriebsausfahrten der Bundesautobahnen“ im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums für zwei „Pressefahrzeuge“. Zur Begründung führte er aus: Die Ausnahmegenehmigung werde zur Durchführung der Pessetätigkeit auf den Bundesautobahnen benötigt. Eine solche Genehmigung sei in anderen Bundesländern gängige Praxis. Er beantrage keine Einzelgenehmigung, sondern eine generelle Erlaubnis.

Mit Bescheid vom 17.07.2020 lehnte das Regierungspräsidium den Antrag des Klägers ab und setzte eine Gebühr von 189 EUR fest. Zur Begründung führte es aus: Betriebsausfahrten seien nicht für den allgemeinen Straßenverkehr ausgebaut und hätten keinen Beschleunigungs- und Verzögerungstreifen. Der Standstreifen (gemeint wohl: Seitenstreifen) sei in der Regel weniger breit als die Hauptfahrbahn. Da andere Verkehrsteilnehmer nicht mit einer Nutzung der Betriebsausfahrt bzw. des Seitenstreifens rechnen müssten, sei deren Nutzung mit Gefahren verbunden. Zudem könnten andere Verkehrsteilnehmer dazu animiert werden, ebenfalls Betriebsausfahrten bzw. den Seitenstreifen zu nutzen. Es sei eine erhebliche Gefahrerhöhung durch unerlaubtes Nutzen der Betriebsausfahrten bzw. durch Befahren von Seitenstreifen in Stausituationen sowie eine Erschwerung bei der Freihaltung von Rettungswegen zu befürchten, wodurch die Verkehrssicherheit beeinträchtigt werde. Bei größeren Unfällen oder Schadenereignissen, die für die Medien und die Öffentlichkeit von Interesse sein könnten, sei die Polizei nicht noch zusätzlich in der Lage, Ausnahmegenehmigungen bzw. die Einhaltung von Auflagen oder Bedingungen zu überwachen. Im Übrigen seien Unglücksstellen nicht selten auch „Tatorte“, weshalb in solchen Fällen das dortige Bewegen und Handeln von Dritten vorab mit der Polizei abgeklärt werden solle. Nach Mitteilung aller für den Regierungsbezirk Karlsruhe zuständigen Polizeipräsidien werde in den vorgenannten Fällen von der jeweiligen Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit eine umfassende Medienbetreuung und eine angemessene Berichterstattung ermöglicht. Pressevertreter könnten aus Sicherheitsgründen in abgesperrten und dem öffentlichen Verkehr entzogenen Abschnitten tätig werden. Damit werde sowohl presserechtlichen als auch polizeilichen Belangen genüge getan. Die Verhinderung des allgemeinen Risikos, dass andere Verkehrsteilnehmer sowie öffentliches und privates Sacheigentum zu Schaden kommen könnten, überwiege das Interesse an der Nutzung der Betriebsausfahrten und des Seitenstreifens.

Der Kläger hat am 14.08.2020 Klage bei dem Verwaltungsgericht Karlsruhe gegen den Beklagten zu 1 erhoben. Das Verwaltungsgericht hat in der mündlichen Verhandlung das Rubrum auf Beklagtenseite dahingehend berichtigt, dass das Land Baden-Württemberg als Beklagter zu 1 sowie Die Autobahn GmbH des

Bundes als Beklagte zu 2 geführt werden. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat der Kläger sodann beantragt, die Beklagte zu 2 unter Aufhebung des Bescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 zu verpflichten, ihm eine Ausnahmegenehmigung zur Nutzung von Betriebsausfahrten und zum Befahren, Halten und Betreten des Standstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe zu erteilen; hilfsweise den Beklagten zu 1 zu verpflichten, ihm eine Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Standstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe zu erteilen und die Beklagte zu 2 zu verpflichten, ihm eine Ausnahmegenehmigung zur Nutzung der Betriebsausfahrten sowie zum Halten und Betreten des Standstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe zu erteilen und den Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 aufzuheben, soweit er dem entgegensteht. Zur Begründung hat der Kläger ausgeführt: Die Beklagte zu 2 sei auch für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Standstreifens (gemeint wohl: Seitenstreifen) zuständig, weil es sich dabei um einen Teil der Autobahn handle. Die in den Ziffern 1 und 2 der VwVStVO zu § 46 StVO geforderten Anforderungen an die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung lägen vor, die besondere Dringlichkeit für eine Ausnahme von den Verboten des § 18 StVO sei gegeben. Es sei für seine Berichterstattung unabdingbar, direkt an Unfallstellen heranzukommen. Dies gelte auch mit Blick auf den Wettbewerb zwischen den journalistischen Anbietern. Das Regierungspräsidium habe sich nur auf den Wortlaut der Verwaltungsvorschrift bezogen, ohne eine Interessenabwägung vorzunehmen. Der Schutzbereich der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG sei eröffnet. Der Eingriff durch die ablehnende Entscheidung des Regierungspräsidiums sei nicht gerechtfertigt. Sein Interesse an einer ungehinderten Recherche und Berichterstattung sei ein besonderes, schützenswertes Gut, das die entgegenstehenden öffentlichen Interessen im konkreten Fall überwiege. Es gebe mildere und gleich geeignete Mittel - etwa Auflagen zur Fahrzeugmarkierung -, um die Rechtsgüter der anderen Verkehrsteilnehmer, der Unfallbeteiligten und der Rettungskräfte zu schützen und einen Nachahmungseffekt zu verhindern. Die Pressefreiheit überwiege gegenüber den ebenfalls hohen und durch die StVO geschützten Rechtsgütern Leben, Gesundheit und Eigentum.

Er müsse sich nicht auf die Informationserlangung durch die Polizei verweisen lassen.

Mit Urteil vom 09.12.2021, dem Kläger am 04.04.2022 zugestellt, hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe die Klagen abgewiesen. Es hat ausgeführt: Der Hauptantrag sei unbegründet, weil die Sachlegitimation für die Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung nicht vollständig auf die Beklagte zu 2 übergegangen sei. Vielmehr sei der Beklagte zu 1 für das Befahren des Seitenstreifens zum Zweck des Vorwärtkommens nach § 46 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 StVO passivlegitimiert. Dies folge aus dem Wortlaut des § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO, der die Zuständigkeiten der Beklagten zu 2 abschließend aufführe und der das Befahren des Seitenstreifens nicht einschließe, der Systematik des § 46 StVO und dem Sinn und Zweck der detaillierten Zuständigkeitszuweisung, die dazu diene, Rechtsklarheit zu schaffen. Eine analoge Anwendung des § 46 Abs. 2a StVO komme mangels einer planwidrigen Gesetzeslücke nicht in Betracht. Die Klage sei im Hilfsantrag zulässig, aber unbegründet. Der Kläger habe keinen Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung von der Pflicht zur ausschließlichen Benutzung der Fahrbahn nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 StVO gegen den Beklagten zu 1. Die Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung stehe im Ermessen der Behörde, die gerichtliche Überprüfung der Ermessensentscheidung sei gemäß § 114 Satz 1 VwGO beschränkt. Eine Ermessensreduktion folge für den Kläger nicht aus der Presse- und Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der sachliche Schutzbereich sei nicht eröffnet, weil sich das Begehren nicht gegen presse- oder rundfunkspezifische Beschränkungen richte. Soweit die Medien an der Zugänglichkeit einer für jedermann eröffneten Informationsquelle teilhaben wollten, werde dies durch die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG geschützt. Auch aus der Informationsfreiheit folge keine Ermessensreduktion auf Null. Deren sachlicher Schutzbereich sei ebenfalls nicht betroffen. Unfälle auf Bundesautobahnen seien keine allgemein zugängliche Information und bildeten auch keine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle. Selbst wenn dies der Fall wäre, sei ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang nur im Ausmaß der Öffnung der jeweiligen Informationsquelle gegeben. Aus Verfassungsrecht folge auch nicht, dass der Gesetzgeber die Anfahrt von

Unfallereignissen über den Seitenstreifen aufgrund der grundgesetzlichen Presse- und Rundfunkfreiheit ermöglichen müsse. Dieser stünden die grundrechtlich geschützte physische und psychische Integrität Dritter gegenüber. Das Ermessen sei auch nicht mit Blick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit auf Null reduziert. Berührt sei nur die Berufsausübungsfreiheit. Jedenfalls finde die Regelung, dass der Seitenstreifen nicht befahren werden dürfte, ihre Rechtfertigung in vernünftigen Gründen des Allgemeinwohls; die Regelung genüge auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch eine Ermessensreduktion aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der Verwaltungspraxis des Beklagten zu 1 scheide aus, denn jedenfalls habe das Regierungspräsidium eine etwaig bestehende Verwaltungspraxis für die Zukunft willkürfrei geändert. Auch aus der einem anderen Pressevertreter erteilten Ausnahmegenehmigung der Autobahndirektion Südbayern könne nichts Gegenteiliges geschlossen werden. Es handele sich um unterschiedliche Rechtsträger. Zudem beinhalte die von den bayerischen Behörden erteilte Ausnahmegenehmigung nicht die vom Kläger begehrte Nutzung von Betriebsausfahrten und untersage das rechtseitige Vorbeifahren in Stausituationen. Dem Kläger stehe auch kein Anspruch auf Neubescheidung zu. Die ablehnende Bescheidung sei ermessensfehlerfrei ergangen. Der Beklagte habe im Ablehnungsbescheid das Interesse des Klägers erkannt und mit den Gefahren abgewogen, die sich aus der Erteilung der Ausnahmegenehmigung für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer und der Unfallbeteiligten sowie die polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungsarbeit ergeben könnten. Die Ablehnung sei geeignet, diesen Gefahren zu begegnen. Sie sei auch erforderlich, weil gleich geeignete Mittel nicht zur Verfügung stünden. Eine Ausnahmegenehmigung unter Auflagen oder Bedingungen zu erteilen, sei nicht möglich. Auch bei besonderer Kennzeichnung der Fahrzeuge mittels einer weiß-rot-weißen Warnmarkierung und einem gelben Blinklicht bestünde eine erhöhte Unfallgefahr durch die Inanspruchnahme der Seitenstreifen. Die Ermessensentscheidung sei auch angemessen. Angesichts der hochrangigen Rechtsgüter von Leben und körperlicher Unversehrtheit erscheine es verfassungsrechtlich unbedenklich, selbst zur Abwehr verhältnismäßig abstrakter Gefahren Schutzvorkehrungen auch im Anwendungsbereich entgegenstehender Grundrechte zu treffen. Dem stehe auf Seiten des Klägers

keine in vergleichbarem Maß grundrechtlich abgesicherte Rechtsposition gegenüber. Ein Anspruch gegen die Beklagte zu 2 auf Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung von dem Gebot, nur an gekennzeichneten Anschlussstellen auf Autobahnen ein- und auszufahren, dem Halteverbot auf Autobahnen und den jeweiligen Seitenstreifen sowie dem Betretungsverbot für Autobahnen bestehe nicht. Insoweit seien die Ausführungen hinsichtlich des Beklagten zu 1 entsprechend heranzuziehen. Ergänzend sei mit Blick auf die Beklagte zu 2 festzuhalten, dass mangels anderweitiger Verwaltungspraxis der neugeschaffenen Beklagten keine willkürliche Ungleichbehandlung vorliege.

Am 27.04.2022 hat der Kläger die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und sie innerhalb der verlängerten Berufungsbegründungsfrist begründet. Der Kläger macht im Wesentlichen geltend: Das Ermessen der Behörde bei der Erteilung der Ausnahmeerlaubnis sei auf Null reduziert. Ihm stehe der geltend gemachte Anspruch mit Blick auf seine Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu. Deren sachlicher Schutzbereich sei eröffnet. Ein Verkehrsunfall sei eine allgemein zugängliche Informationsquelle. Bei den Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung handele es sich nicht um Vorschriften, die Art und Umfang des Zugangs bestimmten, sondern - bei Verkehrsunfällen - um hoheitliche Beeinträchtigungen der ungehinderten Information aus dieser Informationsquelle. Der Eingriff in den Schutzbereich der Informationsfreiheit sei nicht gerechtfertigt. Den durch die Straßenverkehrs-Ordnung geschützten Rechtsgütern der physischen und psychischen Integrität stehe sein Grundrecht auf Informationsfreiheit gegenüber, zumal er als Pressevertreter auftrete und damit auch indirekt in seiner Presse- und Rundfunkfreiheit betroffen sei. Daneben sei auch Art. 12 Abs. 1 GG zu berücksichtigen, weil er die Tätigkeit als „Blaulicht-Journalist“ beruflich ausübe. Es stehe nicht eine potenzielle Behinderung von Rettungskräften am Unfallort, sondern nur seine Anfahrt zu der Unfallstelle in Rede. Üblicherweise erfolge die Anfahrt der Rettungskräfte nicht über den Seitenstreifen, sondern über die zu diesem Zweck zu bildende Rettungsgasse. Deren Befahren habe er nicht beantragt, sodass eine Behinderung der Rettungskräfte bei der Anfahrt nicht bestehe. Sofern die Rettungsgasse aufgrund des Verhaltens anderer Fahrer entweder gar nicht oder nur unzu-

reichend gebildet werde, könne ihm dies bei der Entscheidung über die beantragte Ausnahmegenehmigung nicht zu Last gelegt werden. Die Nutzung der Betriebsausfahrten und des Seitenstreifens in Stausituationen berge auch keine erheblichen zusätzlichen Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer und Rettungskräfte. Sobald sich die am Stauende erhöhte Gefahr des Auffahrens „verschoben“ habe, liege aufgrund der allenfalls nur noch geringen Geschwindigkeit des Verkehrs die für Autobahnen wegen der höheren Geschwindigkeiten typische allgemein erhöhte Gefährlichkeit nicht mehr vor. Es sei nicht bekannt, dass es bisher bei seiner Tätigkeit zu einer Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer oder zur Behinderung von Rettungskräften gekommen sei. Das rechtsseitige Vorbeifahren über den Seitenstreifen verstoße nicht gegen das Gebot, links zu überholen (§ 5 Abs. 1 StVO), da der Seitenstreifen kein Teil der Fahrbahn sei. Deshalb gehe die Erwägung fehl, dass die Gefahren durch ein verbotswidriges Rechtsüberholen zu berücksichtigen seien. Die Benutzung des Seitenstreifens sei grundsätzlich untersagt. Daraus ergebe sich, dass andere Verkehrsteilnehmer, wenn sie den Seitenstreifen befahren wollten, etwa um eine Rettungsgasse zu bilden, besondere Vorsicht walten lassen müssten. Die anderen Verkehrsteilnehmer müssten damit rechnen, dass berechnete Fahrzeuge den Seitenstreifen nutzen würden. Auf dem Seitenstreifen stehende Fahrzeuge seien auf Autobahnen frühzeitig erkennbar, sodass eine Gefährdung bei seiner Anfahrt über den Seitenstreifen vermieden werden könne. Sofern er zum Befahren des Seitenstreifens ermächtigt werden würde, sei diese Situation zwar für andere Verkehrsteilnehmer ungewöhnlich und gefährlicher. § 1 StVO verpflichte ihn aber, seine Fahrweise entsprechend anzupassen. Im Übrigen könnten die Beklagten mit geeigneten Nebenbestimmungen, z. B. durch Anordnung einer gelben Rundumleuchte, weiß-rot-weißer Markierung oder von Geschwindigkeitsbegrenzungen, einer Gefährdung vorbeugen. Sofern das Verwaltungsgericht einen „Nachzieheffekt“ befürchte, sei ihm dieser nicht entgegenzuhalten, weil er auf dem regelwidrigen Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer beruhe; im Übrigen könne dem auch mit einer Kennzeichnung seines Fahrzeugs begegnet werden. Danach überwiege sein Interesse an der beantragten Ausnahmegenehmigung. Seine Presse-, Rundfunk- und Berufsfreiheit seien nicht lediglich mittelbar bzw. wenig tangiert, vielmehr werde ihm



seine Arbeit größtenteils unmöglich gemacht. Eine alternative Anfahrt ermögliche es ihm regelmäßig nicht, rechtzeitig an die Unfallstelle zu gelangen. Es gehe um seine berufliche Existenz. Soweit das Verwaltungsgericht auf die Aussage der Beklagten abstelle, Medienvertretern den Zugang zur Unfallstelle ermöglichen zu wollen, handele es sich hierbei um keinen abwägungserheblichen Belang, da er in diesem Fall der Willkür der zuständigen Polizeibehörde ausgeliefert sei und nicht selbst entscheiden könne, welche Verkehrsunfälle er dokumentiere. Im Übrigen könne eine Selbstverpflichtung der Beklagten die begehrte Ausnahmegenehmigung nicht ersetzen. Der durch die Straßenverkehrsordnung gewährleistete Schutz für Leib und Leben sei bereits ohne die beantragten Ausnahmegenehmigungen nicht umfassend, sondern allenfalls risikomindernd. Dementsprechend sei ihm auch nicht der Schutz dieser Rechtsgüter allgemein, sondern nur die durch die beantragten Ausnahmegenehmigungen eintretende zusätzlich zum ohnehin bestehenden allgemeinen Risiko für Leib und Leben entstehende Gefahr entgegenzuhalten. Es sei ihm zwar unbenommen, Material externer Quellen - etwa von der Polizei oder Dritten überlassenes Bildmaterial - zu verwenden; es stehe ihm aber zu, sich die Art der Informations- und Materialbeschaffung selbst auszusuchen, zumal er sich auf derartige Kooperation Dritter in der Zukunft nicht verlassen könne. Dass Informationen auch über die Pressekanäle der Einsatzkräfte zur Verfügung gestellt würden, sei unerheblich, da diese Art der Informationsbeschaffung nicht gleichwertig sei. Dies zeige sich schon daran, dass ihm keine Bilder zur Verfügung gestellt würden. Zudem zeichne sich die Berichterstattung im „Blaulicht-Journalismus“ gerade durch die Qualität der angefertigten Bilder und des Videomaterials aus. Schließlich gehöre es zu seiner Pressearbeit, Informationen einzubetten und zu bewerten. Die von dem Verwaltungsgericht in Ansatz gebrachten aufwändigeren Anfahrtswege bestünden nicht für alle Stellen der Autobahn. Die Tatsache, dass er seit Jahren erfolgreich seinen Beruf ausübe, spreche bereits für ein hohes Interesse der Bevölkerung an der Bebilderung des Unfallgeschehens. Einem Eingriff in seine Berufsfreiheit stehe nicht entgegen, dass die Verkehrsregeln bei formaler Betrachtung keine objektive oder subjektive Berufswahlregel darstellten, sondern nur die Ebene der Berufsausübung beträfen, da sie zumindest auf tatsächlicher Ebene ähnlich gravierende Effekte entfalteten. Er habe jedenfalls einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung.

Die Beklagten hätten insbesondere die Schwere des Eingriffs verkannt und teilweise unzutreffende Erwägungen, etwa was die Anfahrbarkeit auf Feldwegen betreffe, angestellt. Die Beklagten hätten zudem verkannt, dass es sich bei den Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung um allgemein geltende Einschränkungen handele. Daher könne die Vergleichsgruppe für den atypischen Fall nicht der durchschnittliche „Blaulicht-Journalist“ sein, sondern nur der durchschnittliche Kraftfahrer. Der Gesetzgeber habe seine Berufsgruppe bei Erlass der Straßenverkehrs-Ordnung nicht berücksichtigt. Dass diese Berufsgruppe grundsätzlich keine Sonderrechte geltend machen könne, sei daher keine bewusst getroffene Entscheidung gewesen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer sei er sowohl in seiner Presse- und Rundfunkfreiheit als auch in seiner Berufsfreiheit betroffen. Jedenfalls wäre auch hier zu erörtern gewesen, ob seinem Anspruch nicht durch Auflagen (wie etwa Fahrzeugmarkierungen) zur Geltung verholfen werden könne.

Der Kläger beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 09.12.2021 - 14 K 3375/20 - zu ändern und die Beklagte zu 2 zu verpflichten, ihm eine straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung zur Nutzung der Betriebsausfahrten sowie zum Halten auf den Seitenstreifen und zum Betreten des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe zu erteilen, und den Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 aufzuheben, soweit er dem entgegensteht,
2. das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 09.12.2021 - 14 K 3375/20 - zu ändern und den Beklagten zu 1 zu verpflichten, ihm eine straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe zu erteilen, und den Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 aufzuheben, soweit er dem entgegensteht.

Die Beklagten beantragen jeweils,

die sie betreffende Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte zu 2 verteidigt das angegriffene Urteil. Zur Begründung führt sie ergänzend aus: Bei einem Verkehrsunfall auf einer Bundesautobahn handele es sich um eine Informationsquelle, zu der grundsätzlich jedermann Zugang habe. Maßstab sei jedoch auch für den journalistisch tätigen Kläger die Allgemeinheit, für die der Zugang nicht ungehindert bestehe. Durch die Versagung

der Ausnahmegenehmigung werde die Berufsausübungsfreiheit des Klägers nicht verletzt. Diesem sei die Berichterstattung nicht nahezu unmöglich. Er habe selbst angegeben, dass mehrere Kollegen dieselbe Tätigkeit ausübten, dazu jedoch keine Ausnahmegenehmigung benötigten. Es bestehe die Möglichkeit, auf Informationen der Polizei sowie auf zugesandte Informationen zurückzugreifen. Es sei nicht Sinn und Zweck der Ausnahmegenehmigung, dem Kläger einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Ihre Ermessenserwägungen würden dahingehend ergänzt, dass ein Kennzeichnen der Pressefahrzeuge insbesondere nicht ausreichend sei, um einem Nachzieheffekt entgegenzuwirken. Eine Kennzeichnung sei rechtlich allenfalls durch Farbgebung, nicht aber durch Warnleuchten möglich. Für den straßenverkehrsrechtlichen Laien seien jedoch nur Fahrzeuge mit Sonderrechten nach § 35 StVO zur Nutzung der Seitenstreifen und der Betriebsausfahrten befugt. Auch eine umsichtige und angepasste Fahrweise könne Gefahren bei Nutzung des Seitenstreifens und der Betriebsausfahrten nicht begegnen. So könne das Freihalten der Rettungswege erschwert werden. Daneben könnten im Stau stehende Verkehrsteilnehmer in Notfällen ggf. unbedacht die Türen öffnen. Ferner könnten Fahrzeuge bei Bildung einer Rettungsgasse über die rechte Randmarkierung des rechten Fahrstreifens hinausfahren oder -ragen. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Rettungsgasse nicht breit genug ausgebildet werden könne und Rettungskräfte so verspätet oder gar nicht an der Unfallstelle einträfen. Dem Grundrecht des Klägers auf Pressefreiheit stehe das Risiko gegenüber, dass andere Verkehrsteilnehmer, insbesondere deren Leben und Gesundheit sowohl bei üblichem Verkehrsaufkommen, aber gerade auch bei Unfallereignissen, zu Schaden kämen. Das Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sei ein hochrangiges Rechtsgut. Das Interesse der Allgemeinheit überwiege daher das Interesse des Klägers. Der Kläger werde nicht in seiner Berufs- bzw. Berufsausübungsfreiheit beschränkt. Er könne seinen Beruf als Journalist weiter ausführen. Die vom Kläger geltend gemachte Berufs- bzw. Berufsausübungsfreiheit sei nicht höher zu bemessen als Hilfe oder lebensrettende Maßnahmen für Unfallopfer. Der Kläger sei nach seinem eigenen Vorbringen allenfalls in der von ihm geltend gemachten Leichtigkeit der Berufsausübungsfreiheit eingeschränkt. Er wolle lediglich möglichst schnell und direkt zur Unfallstelle gelangen.

Der Beklagte zu 1 verteidigt ebenfalls das angegriffene Urteil und führt ergänzend aus: Unfallstellen auf Autobahnen seien allgemein zugängliche Informationsquellen. Werde der Zugang durch tatsächliche Umstände erschwert, sei auch die allgemeine Zugänglichkeit entsprechend eingeschränkt. Sowohl die Presse- als auch die Informationsfreiheit gewährleisteten keinen generellen Anspruch auf die Herstellung der Zugänglichkeit. Das Befahren des Seitenstreifens sei keine pressenspezifische Methode, weshalb sich aus der Pressefreiheit auch sonst keine Sonderrechte herleiten ließen. Ein besonderes Zugangsrecht komme nur in Frage, wenn eine Informationsquelle aufgrund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt sei, zum Beispiel bei Gerichtsverhandlungen. Dies sei bei Verkehrsunfällen auf Autobahnen jedoch nicht der Fall. Jedenfalls überwiege der Schutz von Leben und Gesundheit anderer Verkehrsteilnehmer gegenüber den Grundrechten des Klägers. Auflagen ermöglichten es nicht, den Zielkonflikt zu lösen. Seine Ermessenserwägungen ergänze er dahingehend, dass ein Kennzeichnen der Pressefahrzeuge insbesondere nicht ausreichend sei, um einem Nachzieheffekt entgegenzuwirken. Eine Kennzeichnung sei rechtlich allenfalls durch Farbgebung, nicht aber durch Warnleuchten möglich. Für den straßenverkehrsrechtlichen Laien seien jedoch nur Fahrzeuge mit Sonderrechten nach § 35 StVO zur Nutzung der Seitenstreifen und der Betriebsausfahrten befugt. Auch eine umsichtige und angepasste Fahrweise könne den Gefahren bei Nutzung des Seitenstreifens nicht begegnen. So könne das Freihalten der Rettungswege erschwert werden. Daneben könnten im Stau stehende Verkehrsteilnehmer in Notfällen ggf. unbedacht die Türen öffnen. Ferner könnten Fahrzeuge bei Bildung einer Rettungsgasse über die rechte Randmarkierung des rechten Fahrstreifens hinausfahren oder -ragen. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Rettungsgasse nicht breit genug ausgebildet werden könne und Rettungskräfte so verspätet oder gar nicht an der Unfallstelle einträfen. Dem Grundrecht des Klägers auf Pressefreiheit, das hier berührt sei, stehe das Risiko gegenüber, dass andere Verkehrsteilnehmer, insbesondere deren Leben und Gesundheit, zu Schaden kämen. Damit seien hochrangige Rechtsgüter betroffen. Gleichzeitig verpflichte das Grundrecht der Pressefreiheit die Behörden, bei der Gesetzesanwendung im Rahmen der Ausübung behördlichen Ermessens die Pressefreiheit hinreichend zur Geltung zu bringen. Das Interesse der Allgemeinheit überwiege aber das Interesse des

Klägers auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung angesichts des erhöhten Risikos für Unfälle, durch die insbesondere das Leben und die körperliche Unversehrtheit gefährdet seien. Der Kläger könne sich zudem zwar auf seine geschützte Berufsfreiheit berufen. Unabhängig davon, ob der Beruf des Klägers als Journalist eingestuft oder sogar ein Berufsbild des „Blaulicht-Journalisten“ anerkannt werde, betreffe die Versagung der Ausnahmegenehmigung allerdings nicht den Berufszugang. Die Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung berühre vielmehr nur die Freiheit der Berufsausübung, in die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden könne. Die Freiheit der Berufsausübung überwiege nicht die hohen Rechtsgüter Leib und Leben anderer Personen. Das Freihalten des Seitenstreifens diene gerade dem Schutz von Leben und Gesundheit. Ein Anspruch darauf, dass im Weg der beantragten Ausnahmegenehmigung ernste Gefahren für diese Rechtsgüter in Kauf genommen werden, könne daher auch aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht hergeleitet werden.

Dem Senat liegen die Akten des Regierungspräsidiums und die Akten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vor. Hierauf sowie auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Die Berufung ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthaft (§ 124 Abs. 1, § 124a Abs. 1 VwGO) und auch sonst zulässig, aber unbegründet. Die gegen die Beklagte zu 2 (dazu unter A.) und die gegen den Beklagten zu 1 (dazu unter B.) gerichteten Klagen haben jeweils keinen Erfolg.

A. Die gegen die Beklagte zu 2 gerichtete Klage auf Erteilung straßenverkehrsrechtlicher Ausnahmegenehmigungen zur Nutzung von Betriebsausfahrten sowie zum Halten auf dem Seitenstreifen und zum Betreten des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.).

I. Die Klage ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft und auch sonst zulässig. Insbesondere ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass mit Einführung des § 46 Abs. 2a StVO durch Art. 1 Nr. 3b der Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung und der Vierundfünfzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2020 (BGBl. I S. 3047) - StVOÄndV 2020 - die Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamts und in der Folge der Beklagten zu 2 für das Begehren des Klägers insoweit begründet wurde (dazu unter II.1.) und dadurch die Beklagte zu 2 im Weg des gesetzlichen Parteiwechsels in den Rechtsstreit eingetreten ist (zum gesetzlichen Parteiwechsel vgl. BVerwG, Urteil vom 14.06.2001 - 5 C 21.00 - juris Rn. 12). Dieser Parteiwechsel kraft Gesetzes auf Beklagtenseite ist von Amts wegen zu berücksichtigen und stellt keine Klageänderung dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.06.2001 a. a. O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.09.2011 - 1 S 1633/10 - juris Rn. 22; Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 91 VwGO Rn. 40 ff.).

II. Die Klage ist aber unbegründet. Der Ablehnungsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 ist, soweit er die Nutzung der Betriebsausfahrten und das Halten auf dem Seitenstreifen sowie das Betreten des Seitenstreifens betrifft, rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Die Beklagte zu 2 ist hinsichtlich der gegen sie gerichteten Ansprüche passivlegitimiert (dazu unter 1.). Dem Kläger steht aber der geltend gemachte zwingende Anspruch auf Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigungen mangels Reduzierung des behördlichen Ermessens auf Null im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über die Verpflichtungsklage durch den Senat nicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, dazu unter 2.). Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf erneute Entscheidung über seinen Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, dazu unter 3.).

1. Die Beklagte zu 2 ist nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 StVO für die Erteilung der Ausnahmegenehmigungen für die Nutzung von Betriebsausfahrten und das Halten auf dem Seitenstreifen sowie das Betreten des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen passivlegitimiert.

Die Beklagte zu 2 ist eine seit dem 01.01.2021 aufgrund des Infrastrukturgeellschaftserrichtungsgesetzes (InfrGG) mit straßenverkehrsrechtlichen Befugnissen beliehene Gesellschaft privaten Rechts (§ 6 Satz 1 und 2 InfrGG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 4 der InfrGG-Beleihungsverordnung (InfrGGBV) vom 23.03.2020, BGBl. I S. 743, zuletzt geändert durch Art. 54 des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes vom 23.06.2021, BGBl. I S. 1858). Die Beleihung besteht nach § 1 Abs. 1 Satz 2 InfrGGBV, soweit eine besondere sachliche Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamts gemäß § 44a Abs. 1 und 2, § 45 Abs. 11 und § 46 Abs. 2a StVO vorliegt und das Fernstraßen-Bundesamt diese Aufgaben der Gesellschaft gemäß § 4 Abs. 2 des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes (FStrBAG) und § 44a Abs. 3 Satz 1 StVO überträgt.

Nach § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO ist das Fernstraßen-Bundesamt für mit Zeichen 330.1 und 330.2 gekennzeichnete Autobahnen in der Baulast des Bundes für die Genehmigung der dort in den Nummern 1 bis 6 aufgeführten Ausnahmen zuständig.

Das Fernstraßen-Bundesamt hat der Beklagten zu 2 zum 01.01.2021 die Aufgabe zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1, 2, 3, 5 und 6 StVO für die mit Zeichen 330.1 und 330.2 gekennzeichneten Autobahnen in der Baulast des Bundes übertragen (vgl. Bekanntmachung der Übertragung der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben vom Fernstraßen-Bundesamt auf Die Autobahn GmbH des Bundes vom 21.12.2020, BAnz AT 31.12.2020 B5, unter 2e). Nach § 44a Abs. 3 Satz 2 StVO gelten die Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung in Bezug auf das Fernstraßen-Bundesamt für die beliehene Privatrechtsgesellschaft in dem Umfang der erfolgten Aufgabenübertragung.

Damit ist die Beklagte zu 2 für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Nutzung von Betriebsausfahrten im Sinne eines Ein- und Ausfahrens an nicht gekennzeichneten Anschlussstellen nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 StVO zuständig. § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 StVO regelt ferner die ebenfalls der Beklagten zu 2 übertragene Zuständigkeit für die Ausnahme von dem Verbot des Haltens auf dem Seitenstreifen (§ 18 Abs. 8 StVO). Auch die beantragte Genehmigung einer Ausnahme von dem Verbot des Betretens des Seitenstreifens ist nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 3 StVO dem Fernstraßen-Bundesamt und infolge der oben beschriebenen Aufgabenübertragung der Beklagten zu 2 zugewiesen. Denn nach dieser Vorschrift wird die Bundeszuständigkeit begründet für Ausnahmen von dem Verbot, eine Autobahn zu betreten (§ 18 Abs. 1 und 9 StVO); dabei ist der Seitenstreifen Teil der Autobahn, nachdem dieser hinter dem Zeichen 330.1 ausgebaut ist (vgl. Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl., § 18 StVO Rn. 1).

2. Dem Kläger steht der gegen die Beklagte zu 2 geltend gemachte (zwingende) Anspruch auf Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigungen zur Nutzung von Betriebsausfahrten sowie zum Halten auf dem Seitenstreifen und Betreten des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe nicht zu.

a) Dies folgt allerdings nicht, wie das Verwaltungsgericht ohne nähere Begründung meint, bereits daraus, dass die Zuständigkeit für alle mit der Klage begehrten Ausnahmegenehmigungen nicht ausschließlich bei einem der Beklagten (bzw. deren Behörde) liegt. Denn die Ausnahmegenehmigungstatbestände erweisen sich als rechtlich teilbar. Sie betreffen hinsichtlich des Haltens auf dem Seitenstreifen, dem Befahren und Betreten des Seitenstreifens sowie der Nutzung der Betriebsausfahrten jeweils verschiedene Streitgegenstände, die rechtlich voneinander unabhängig sind (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 78; Clausen in Schoch/Schneider a. a. O. § 110 VwGO Rn. 4). Damit sind diese Tatbestände unabhängig voneinander einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen.



b) Dem Kläger steht der geltend gemachte Anspruch auf Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen mangels einer Ermessensreduzierung auf Null nicht zu.

Rechtsgrundlage für die Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen - soweit die Klage gegen die Beklagte zu 2 gerichtet ist - ist § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 StVO. Danach kann das Fernstraßen-Bundesamt bzw. wie hier infolge der oben dargelegten Beleihung und Aufgabenübertragung die Beklagte zu 2 in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen von dem Gebot, nur an gekennzeichneten Anschlussstellen auf Autobahnen ein- und auszufahren (§ 18 Abs. 2 und 10 Satz 1 StVO), von dem Halteverbot auf Autobahnen und den jeweiligen Seitenstreifen (§ 18 Abs. 8 StVO) oder von dem Betretungsverbot für Autobahnen (§ 18 Abs. 1 und 9 StVO) genehmigen.

aa) Soweit § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO voraussetzt, dass sich die beantragte Ausnahmegenehmigung auf „bestimmte Einzelfälle“ oder „bestimmte Antragsteller“ bezieht, ist dieses Bestimmtheitserfordernis (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 22.12.1993 - 11 C 45.92 - juris Rn. 34; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.04.2004 - 5 S 682/03 - juris Rn. 51) hier erfüllt. Zwar nimmt der Kläger, der ausdrücklich eine generelle Genehmigung beantragt hat, bestimmte Einzelfälle gerade nicht in den Blick. Der Antrag erfasst aber, anders als von dem Verwaltungsgericht angenommen, (nur) eine Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen an den Kläger selbst und damit einen hinreichend bestimmten Antragsteller.

Der Kläger hat den streitgegenständlichen Antrag unter dem Namen „xxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxx xxxxxxxxx“ gestellt und als dessen „Geschäftsführer“ unterschrieben. Darin beantragt er Ausnahmegenehmigungen „für zwei unserer Pressefahrzeuge“, die mit Kennzeichen und Fahrzeughalter (Halter xxxxx xxxxxxxxxxxx xxxxx xxxx sowie Halter xxxxxx xxxxxxxx xxxxx xxx) näher bezeichnet werden.

Bei der Auslegung des Antrags als Willenserklärung ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Adressat bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Abzustellen ist dabei auf den geäußerten Willen des Erklärenden, wie er sich dem Empfänger nach dem Wortlaut der Erklärung und den sonstigen Umständen darstellt, die der Empfänger bei Zugang der Erklärung erkennen kann. Dieser hat zu berücksichtigen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt (stRspr, BVerwG, Urteile vom 30.10.2013 - 2 C 23.12 - juris Rn. 15; vom 15.09.2010 - 8 C 21.09 - juris Rn. 36 und vom 20.03.2003 - 2 C 23.02 - juris Rn. 23).

Hiervon ausgehend ist der Antrag nach seinem Wortlaut, aber auch nach dem vom Kläger in der Begründung seines Antrags vorgebrachten Zweck (Durchführung der Pressearbeit) dahingehend zu verstehen, dass die Ausnahmegenehmigungen (nur) dem Kläger persönlich bei Nutzung der benannten Fahrzeuge im Rahmen von Einsätzen für seine Pressetätigkeit und nicht etwa „fahrzeugbezogen“, das heißt für alle potenziellen Nutzer der Fahrzeuge, erteilt werden sollen. Dabei ist zu beachten, dass der „xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxx“, der im Antrag benannt ist, keine eigenständige Rechtspersönlichkeit aufweist, sondern diese Bezeichnung von dem Kläger für seine berufliche Tätigkeit genutzt wird. Dementsprechend hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auch klargestellt, dass er keine eigenen Mitarbeiter hat, die im Rechtssinn für ihn bzw. für seine mediendienstlichen Aufgaben tätig werden, und die schriftsätzlich im Berufungsverfahren vertretene Rechtsauffassung, die Ausnahmegenehmigungen müssten auch etwaige Mitarbeiter umfassen können, nicht weiterverfolgt.

bb) Die Genehmigung einer Ausnahme nach § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO steht grundsätzlich im gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren behördlichen Ermessen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.08.2017 - 10 S 30/16 - juris Rn. 22 f.).

Dieses Ermessen ist vorliegend nicht dahingehend auf Null reduziert, dass jede andere Entscheidung der Beklagten zu 2 als die Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigungen aus Rechtsgründen ausscheiden müsste.

Durch die der Beklagten eingeräumte Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung soll besonderen Ausnahmesituationen Rechnung getragen werden, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten und eine unbillige Härte für den Betroffenen zur Folge hätten (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.07.2019 - 3 C 24.17 - juris Rn. 11 m. w. N.). Bei der Entscheidung über eine straßenverkehrsrechtliche Ausnahme hat die Straßenverkehrsbehörde dem mit dem Verbot verfolgten öffentlichen Interesse die besonderen Belange der von dem Verbot Betroffenen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegenüberzustellen. Die Belange der Betroffenen sind auch insoweit einzubeziehen, als sie keinen grundrechtlichen Schutz genießen. Es können grundsätzlich aber auch grundrechtlich geschützte Belange von einem vorrangigen öffentlichen Interesse verdrängt werden (BVerwG, Urteil vom 22.12.1993 a. a. O. Rn. 25).

Anhaltspunkte für eine atypische Ausnahmesituation, die mit Blick auf etwaige besondere Umstände die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Sinne einer Ermessensreduzierung gebieten würden, sind nicht ersichtlich. Das Risiko, aufgrund von Staubildungen oder sonstigen tatsächlichen Hindernissen nicht (zeitnah) einen bestimmten Ort anfahren zu können, besteht für den Kläger als Verkehrsteilnehmer und „Blaulicht-Journalisten“ ebenso wie für die Allgemeinheit. Eine gerade den Kläger treffende atypische Fallkonstellation liegt damit nicht vor.

(1) Eine Ermessensreduzierung folgt auch nicht aus den Grundrechten der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 GG), der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 GG) oder der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG).

(a) Dabei kann die Frage offenbleiben, ob die Versagung der begehrten Ausnahmegenehmigungen für die priorisierte Anfahrt von Unfallstellen zur Aufnahme von Bildern dem Schutzbereich der Grundrechte auf Presse- bzw. Rundfunkfreiheit oder der Informationsfreiheit zuzuordnen ist (zur Abgrenzung bei Zugang zu Informationen vgl. BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 - 1 BvR 2623/95 - juris Rn. 55 bei Zugang zu Gerichtsverhandlungen; siehe auch Grabenwarter

in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 5 Rn. 325 f.; Schemmer in BeckOK Grundgesetz, Art. 5 Rn. 56 ff.). Denn das Recht der Beschaffung der Information und der Informationsaufnahme durch Presse und Rundfunk wird jedenfalls auch durch die Presse- bzw. Rundfunkfreiheit abgesichert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.08.2000 - 1 BvR 1307/91 - juris Rn. 14); auch etwaige Beschränkungen müssen sich gleichermaßen an Art. 5 Abs. 2 GG messen lassen. Gleichzeitig umfassen weder das Grundrecht auf Informationsfreiheit noch das Grundrecht der Presse- bzw. der Rundfunkfreiheit ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 a. a. O. Rn. 55). Die Informationsfreiheit als Abwehrrecht sichert nur den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen; Rundfunk- und Pressefreiheit reichen insoweit nicht weiter (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 a. a. O. Rn. 55).

(b) Dies zugrunde gelegt bezieht sich das Begehren des Klägers - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - mit dem Unfallereignis auf eine allgemein zugängliche Informationsquelle und kann daher insoweit die grundrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 5 Abs. 1 GG berühren.

Ein Verkehrsunfall im Sinne eines Ereignisses bzw. Vorgangs (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 a. a. O. Rn. 56) ist ein Geschehen, über das Informationen zu erlangen sind bzw. das Informationen bereithält (so auch Grabenwarter in Dürig/Herzog/Scholz a. a. O. Rn. 1004). Diese Informationsquelle kann, je nach Ort und Art des Unfallgeschehens, allgemein zugänglich sein. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, das heißt einem individuell nicht bestimm- baren Personenkreis, Informationen zu verschaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.10.1969 - 1 BvR 46/65 - juris Rn. 35). Ist die Unfallstelle etwa aufgrund tatsächlicher Zufahrtshindernisse nicht anfahrbar und auch sonst nicht einsehbar, fehlt es an der Eignung zur allgemeinen Zugänglichkeit. Eine Unfallstelle kann aber - etwa dann, wenn der Ort auf sonstigen Wegen allgemein erreichbar und einsehbar ist oder wenn der Verkehr an der Unfallstelle vorbeigeführt wird - geeignet sein, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen. In diesem Fall

fehlt es auch nicht an der notwendigen Bestimmung des Vorgangs zur Informationsverschaffung (zu diesem Aspekt vgl. BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 a. a. O. Rn. 56 ff.). Ereignissen im öffentlichen Raum wohnt eine solche Bestimmung inne. Dem steht - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - nicht entgegen, dass die Nutzung der zum Ereignis hin- bzw. an dem Ereignis vorbeiführenden Straße (hier: Bundesautobahn) nur im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet ist (Gemeingebrauch gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG). Denn es ist anerkannt, dass der Gemeingebrauch der Straße - wenngleich dies bei Bundesfernstraßen regelmäßig weniger bedeutsam in Erscheinung tritt - als Nebenzweck der Straßennutzung zu Ortsveränderung bzw. Fortbewegung (dazu vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31.01.2002 - 5 S 311/00 - juris Rn. 23) auch kommunikative Erscheinungsformen umfasst (vgl. Wohlfahrt in Haus/Krumm/Quarch, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl., § 7 FStrG, Rn. 4 ff.), die auch die Aufnahme von Informationen im öffentlichen Raum - geschützt durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG - einschließt (vgl. Häberle in: Erbs/Kohlhaas, *Strafrechtliche Nebengesetze*, § 7 FStrG Rn. 4; siehe zum Informationsaustausch auf innerörtlichen Straßen auch vgl. OVG Bremen, Urteil vom 25.02.1997 - 1 BA 30/96 - juris Rn. 116). Die allgemeine Zugänglichkeit einer Information kann auch nicht - wie das Verwaltungsgericht der Sache nach angenommen hat - relativ beurteilt werden, abhängig davon, an welcher Stelle sich eine Person im Verhältnis zur Informationsquelle befindet. Dies ist vielmehr eine Frage der Modalität der Informationseröffnung.

(c) Ob durch die straßenrechtliche Widmung und die vom Gemeingebrauch umfassten verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr (§ 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG) der Zugang zur Informationsquelle allerdings erst in diesem Umfang eröffnet und nicht im Rechtssinne beschränkt wird (im Zusammenhang mit dem Einsichtsrecht der Presse in das Grundbuch vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.08.2000 a. a. O.) und damit der Schutzbereich der grundrechtlich abgesicherten Informationserlangung überhaupt nur nach Maßgabe dieser Regelungen eröffnet ist, kann dahinstehen.

(d) Denn selbst wenn eine Beschränkung des Zugangs zu allgemein zugänglichen Informationen in den Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung zu sehen ist, kann ein solcher Eingriff nach Art. 5 Abs. 2 GG, der für alle Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG anzuwenden ist, durch den Schutz der physischen und psychischen Integrität Dritter gerechtfertigt werden (zu den Schranken des Art. 5 Abs. 1 GG unter Beachtung der durch die allgemeinen Gesetze geschützten Rechtsgüter vgl. grundlegend BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 - 1 BvR 400/51 - juris Rn. 41; siehe auch Schemmer a. a. O. Rn. 199), sodass nicht bereits die bloße Betroffenheit der Presse-, Rundfunk- oder Informationsfreiheit des Klägers eine Verengung des behördlichen Entscheidungsermessens im Sinne zwingend zu genehmigender Ausnahmen zur Folge hat.

Nach Art. 5 Abs. 2 GG finden die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG ihre Schranken unter anderem in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Dass es sich bei der Straßenverkehrs-Ordnung um ein (materielles) Gesetz in diesem Sinn handelt, das sich nicht gegen die Freiheit von Presse und Rundfunk an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richtet, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts - nämlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und damit insbesondere dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit - dient, wird auch von dem Kläger nicht in Frage gestellt (zur Allgemeinheit eines Gesetzes vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08 - juris Rn. 57 ff.; Urteil vom 15.01.1958 a. a. O. Rn. 35 ff.; zum Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 - 1 BvR 118/71 - juris Rn. 33; BGH, Urteil vom 09.12.2014 - VI ZR 155/14 - juris Rn. 12; Hühnermann in Burmann/Heß/Jahnke a. a. O. Vorbemerkungen zu StVO Rn. 3). Die Bestimmungen der Straßenverkehrs-Ordnung (hier § 2 Abs. 1, § 18 StVO) sind auch zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ausgestaltet, insbesondere hat der Gesetzgeber im Rahmen des § 46 StVO Ausnahmen von diesen Vorschriften vorgesehen, die es für den Fall, dass der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG berührt ist, erlauben, dem Postulat der darin verbürgten Freiheiten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 - 1 BvR 118/71 - juris Rn. 23; Urteil

vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 u. a. - juris Rn. 38; BVerwG, Urteil vom 16.03.1994 - 11 C 48.92 - juris Rn. 26).

Die Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit erfordert auch nicht, Unfallstellen zwingend durch Ausnahmegenehmigungen zugänglich zu machen.

Der mit den Bestimmungen der Straßenverkehrs-Ordnung verfolgte Schutz der in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG mit Verfassungsrang gewährleisteten körperlichen und geistigen Integrität Dritter kann einen Eingriff in die Grundrechte des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 GG rechtfertigen. Hieraus folgt, dass das behördliche Ermessen nicht dahingehend verengt ist, dass die Behörde einschränkungslos der Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit des Klägers den Vorrang vor den durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Gütern Dritter einräumen muss.

Gegen ein generelles Überwiegen der Interessen des Klägers spricht bereits die Hochrangigkeit der durch §§ 18 und 2 Abs. 1 StVO geschützten Güter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, aufgrund der es verfassungsrechtlich unbedenklich ist, selbst zur Abwehr verhältnismäßig abstrakter Gefahren Schutzvorkehrungen auch im Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 1 GG zu ergreifen (zu Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.08.2017 a. a. O. Rn. 42).

Durch die vom Kläger begehrten Nutzungen der Autobahn werden Leib und Leben anderer Personen einer erhöhten Gefahr ausgesetzt.

Soweit der Kläger Betriebsausfahrten auf Bundesautobahnen befahren möchte, erweist sich die abstrakte Unfallgefahr ausgehend von dieser Nutzung als gesteigert. Betriebsausfahrten sind nicht in gleicher Weise ausgebaut wie die der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Fahrstreifen und Autobahnausfahrten, sie verfügen etwa regelmäßig nicht über (vergleichbare) Beschleunigungs- und Verzögerungstreifen. Damit ist die Nutzung des Straßenbereichs sowie die Einordnung in den fließenden Verkehr für den Kläger erschwert und kann sich auch für die anderen Verkehrsteilnehmer - abhängig von den Straßen- und Wit-

terungsverhältnissen sogar in (abstrakt) gesteigertem Maß - als beeinträchtigend und gefahrgeneigt erweisen. Daneben kann die Nutzung dieser Straßengebiete durch Einsatzfahrzeuge ebenfalls erschwert werden, wenn mit dem Auto des Klägers ein weiteres Fahrzeug diese Zufahrten befährt. Schon aus diesen Gründen kann der Einwand des Klägers, in Stausituationen liege wegen der dann verringerten Geschwindigkeit der Fahrzeuge auf der Autobahn keine erhöhte Gefahr durch Nutzung der Betriebsausfahrten (und des Seitenstreifens) vor, nicht durchgreifen. Im Übrigen beantragt der Kläger die Ausnahmegenehmigungen nicht nur für „Stausituationen“, sondern allgemein, also auch für den Fall, dass eine Staubildung (noch) nicht eingetreten ist. Auch das Halten auf dem Seitenstreifen und das Betreten des Seitenstreifens führen zu einer erhöhten Gefahr für die Schutzgüter der anderen Verkehrsteilnehmer aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Durch eine solche Nutzung kann gerade in oftmals beengten Unfallsituationen die freie An- oder Abfahrt sowie das Halten oder Parken von Einsatzfahrzeugen im Unfallbereich und ein ungehindertes Bewegen der Einsatzkräfte am Unfallort erschwert werden.

Im Rahmen der Abwägung der Grundrechte des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 GG mit den geschützten und im oben dargestellten Umfang betroffenen Interessen der Allgemeinheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (zur Abwägung bei Art. 5 Abs. 1 GG vgl. BVerfG, Beschluss vom 09.02.1994 - 1 BvR 1687/92 - juris Rn. 19; Urteil vom 15.01.1958 a. a. O. Rn. 38 ff.) ist allerdings zu beachten, dass es sich bei der grundrechtlich verbürgten Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit des Klägers (Art. 5 Abs. 1 GG) um Gewährleistungen handelt, die für die freiheitliche Demokratie schlechthin konstituierend sind (BVerfG, Urteile vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 - juris Rn. 115 und vom 15.01.1958 a. a. O. Rn. 32) und deshalb ein besonderes Gewicht aufweisen. Der Kläger kann in diesem Zusammenhang ein berechtigtes Interesse geltend machen, an der Unfallstelle Fotos und Videos zum Zweck der Berichterstattung aufzunehmen. Die Aufnahme von Bildern und Videos wird dem Kläger zwar durch die Bestimmungen der Straßenverkehrs-Ordnung nicht untersagt, insbesondere kann der Kläger ggf. auch andere Wege nutzen, um an die Unfallstelle zu gelangen. Allerdings kann eine Zufahrt von außerhalb der Bundesautobahnen je nach Einzelfall, insbesondere nach Lage der Unfallstelle - wie der Kläger im Rahmen



der Berufungsverhandlung anschaulich dargestellt hat - zum Teil jedenfalls deutlich erschwert, mit erheblichem (Zeit-)Aufwand und dem Risiko einer verkehrsordnungswidrigkeitenrechtlichen Ahndung verbunden oder auch ganz unmöglich sein. Angesichts des überragenden Gewichts der geschützten Rechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.08.2008 - 1 BvR 370/07 - juris Rn. 247) und der für diese bestehenden erheblichen Gefahren können jedoch die von Art. 5 Abs. 1 GG - ohnehin nicht vorbehaltlos - geschützten Garantien keinen strikten Anspruch auf Nutzung der Autobahn im Umfang der beantragten Ausnahmegenehmigungen rechtfertigen.

(2) Eine Ermessensreduzierung auf Null folgt auch nicht aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG.

Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet die Freiheit der beruflichen Betätigung. Der Schutz des Grundrechts ist einerseits umfassend angelegt, schützt aber andererseits nur vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind. Der Schutzbereich ist daher nicht schon dann eröffnet, wenn eine Rechtsnorm, ihre Anwendung oder andere hoheitliche Maßnahmen unter bestimmten Umständen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfalten. Die Berufsfreiheit ist indes berührt, wenn sich die Maßnahmen zwar nicht auf die Berufstätigkeit selbst beziehen, aber 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 (BVerfG, Beschluss vom 13.07.2004 - 1 BvR 1298/94 u. a. - juris Rn. 138).

Die Verbote, den Seitenstreifen sowie Betriebsausfahrten zu nutzen, zielen in Anwendung dieser Grundsätze jedoch weder auf die Berufstätigkeit des Klägers als „Blaulicht-Journalist“ ab noch weisen sie eine berufsregelnde Tendenz auf. Es trifft zwar zu, dass der Kläger möglicherweise nicht zeitnah an der Unfallstelle eintreffen kann, wenn er die allgemeinen Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung beachtet. Dies ist jedoch letztlich nur Folge der Sperrung bzw. Staubildung auf der Straße. Art. 12 Abs. 1 GG gewährt auch kein subjektives verfassungskräftiges Recht auf die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 01.02.1973 - 1 BvR 426/72 - juris Rn. 10), die der Kläger über die begehrte Ausnahmegenehmigung zu erreichen versucht.

Jedenfalls aber ist auch Art. 12 Abs. 1 GG nicht schrankenlos gewährleistet. Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit - die Berufswahlfreiheit sieht auch der Kläger nicht als betroffen an - müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Dabei muss das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich sein und muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein (zum Ganzen vgl. BVerfG, Urteile vom 16.01.2002 - 1 BvR 1236/99 - juris Rn. 34 und vom 13.12.2000 - 1 BvR 335/97 - juris Rn. 26). Daran gemessen liegen mit dem von den Verboten der Straßenverkehrs-Ordnung beabsichtigten Schutz von Leib und Leben bedeutende Gemeinwohlbelange vor. Zu deren Sicherung erweisen sich die Verbote auch als geeignet und erforderlich (vgl. dazu II.2.b) bb) (1) (d)). Sie sind auch angemessen im engeren Sinne, weil sie Ausnahmen zulassen (vgl. § 46 StVO), aufgrund derer anderweitige Interessen hinreichend berücksichtigt werden können. Einen Eingriff in die Berufsfreiheit unterstellt führt dieser auch unter Berücksichtigung des besonderen rechtlichen Rangs der Berufsfreiheit, der in dem engen Zusammenhang mit der freien Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit im Ganzen begründet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.03.1983 - 1 BvR 1078/80 - juris Rn. 51), und der Tatsache, dass die Tätigkeit des Klägers als „Baulichtjournalist“ zu seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage beiträgt, nicht zu einer Verengung des behördlichen Ermessens hin zu zwingend zu erteilenden Ausnahmegenehmigungen. Denn nach den vorstehenden Erwägungen (vgl. dazu II.2.b) bb) (1) (d)) kann mit Blick auf die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG mit Verfassungsrang gewährleistete körperliche und geistige Integrität Dritter ein solcher Eingriff gerechtfertigt sein, sodass es bei dem durch § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO eröffneten behördlichen Ermessen verbleibt.

(3) Auch eine Ermessensreduzierung aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der Verwaltungspraxis der Beklagten zu 2 scheidet im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über die Verpflichtungsklage durch den Senat aus. Die erst zum 01.01.2021 mit der Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen (im oben dargestellten Umfang, vgl. dazu unter II.1.) betraute Beklagte zu 2 hat mit Schriftsatz vom 28.10.2021 schon im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht mitgeteilt, dass einheitlich keine Ausnahmegenehmigungen zugunsten von Pressevertretern erteilt würden, wie sie von dem Kläger beantragt wurden. Dies stellt der Kläger nicht in Abrede. Auch sonst sind keine Anhaltspunkte für eine abweichende Verwaltungspraxis ersichtlich.

Schließlich kann eine Ermessensreduzierung auch nicht insofern auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gestützt werden, als andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger in der Vergangenheit Pressevertretern Ausnahmegenehmigungen erteilt haben. Der Kläger beruft sich in diesem Zusammenhang auf eine von der Autobahndirektion Südbayern einem (anderen) Medienvertreter am 09.03.2020 ausgestellte Ausnahmegenehmigung von den Verboten des § 18 Abs. 8 und 9 StVO. Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, müssen sich Einzelfallentscheidungen der Verwaltung vor dem Gleichheitssatz jedoch nur in ihrem jeweiligen Kompetenzraum rechtfertigen, sodass eine abweichende Verwaltungspraxis anderer Rechtsträger in deren Kompetenzraum nicht die Pflicht begründet, auch im Verhältnis zu dieser Praxis die Gleichheit zu beachten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.08.2017 a. a. O. Rn. 50 m. w. N.). Nur ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausnahmegenehmigung der Autobahndirektion Südbayern ohnehin die Nutzung der Betriebsausfahrten und das Befahren des Seitenstreifens nicht umfasst, sondern dies ausdrücklich untersagt.

3. Der Kläger hat auch keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte zu 2 über seinen Antrag auf Genehmigung von Ausnahmen von dem Verbot des Haltens auf dem Seitenstreifen und dem Betreten des Seitenstreifens sowie der Nutzung der Betriebsausfahrten auf Bundesautobahnen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats neu entscheidet (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Wie bereits ausgeführt steht die Entscheidung über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde („kann“). Dieses Ermessen ist entsprechend dem Zweck des § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens auszuüben (§ 40 LVwVfG). Die gerichtliche Kontrolle der dabei getroffenen Behördenentscheidung beschränkt sich auf die Prüfung, ob dieser rechtliche Rahmen eingehalten worden ist (§ 114 Satz 1 VwGO), wobei nur die Gesichtspunkte maßgebend sind, die die Ermessensentscheidung nach Maßgabe der angegriffenen Entscheidung und ggf. im gerichtlichen Verfahren nachgeschobener ergänzender Erwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO tragen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2021 - 5 S 1996/19 - juris Rn. 52; allgemein zur gerichtlichen Überprüfung von Ermessensentscheidungen Riese in Schoch/Schneider a. a. O. § 114 VwGO Rn. 51 ff.).

§ 46 Abs. 2a Satz 1 StVO enthält keine ausdrücklichen normativen Maßgaben für das der Straßenverkehrsbehörde eröffnete Ermessen über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung. In der Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 04.07.2019 a. a. O. Rn. 11 m. w. N.) ist allerdings anerkannt, dass mit der Ermessenseröffnung besonderen Ausnahmesituationen Rechnung getragen werden soll, wobei die zuständige Behörde den mit dem Verbot verfolgten öffentlichen Interesse die besonderen Belange der von dem Verbot Betroffenen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegenüberzustellen hat (vgl. dazu auch unter II.2.b) bb)).

a) Die Beklagte zu 2 hat das ihr zustehende Ermessen erkannt und ausgeübt. Infolge des gesetzlichen Parteiwechsels tritt sie an die Stelle des Beklagten zu 1 (dazu unter I.); dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der Ermessenserwägungen im Ablehnungsbescheid vom 17.07.2020. Darüber hinaus hat die Beklagte zu 2 ihre Ermessenserwägungen mit Schriftsätzen vom 30.10.2023 und vom 03.11.2023 nach § 114 Satz 2 VwGO ergänzt. Eine derartige Ergänzung des Ermessens ist bis zur Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz zulässig, konnte hier also noch vor dem Schluss der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren erfolgen (vgl. Riese in Schoch/Schneider a. a. O. § 114

VwGO Rn. 248 m. w. N.). Die nachgeschobenen Ermessenserwägungen erweisen sich auch als bestimmt genug (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - juris Rn. 35; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2021 - 5 S 1996/19 - juris Rn. 57). Denn anders als noch im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht verweist die Beklagte zu 2 nicht lediglich allgemein auf ihr Prozessvorbringen, sondern macht deutlich, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche ergänzenden Erwägungen konkret hinzutreten sollen.

b) Diese Ermessensausübung der Beklagten zu 2 ist rechtlich nicht zu beanstanden.

aa) Bei der Ausübung ihres Ermessens durfte sich die Beklagte zu 2 auf die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung stützen.

Die Straßenverkehrsbehörden sind befugt, ihre Ermessenspraxis bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen durch den Erlass von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften allgemein auszugestalten (vgl. Koehl in Haus/Krumm/Quarch a. a. O. § 46 StVO Rn. 37). Diese Verwaltungsvorschriften sind Gegenstand, allerdings als behördliches Binnenrecht nicht Maßstab der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.10.2017 - 9 S 2244/15 - juris Rn. 127)

Bei der Ausübung des Ermessens ist hier die aufgrund von Art. 83 und 84 Abs. 2 GG erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) von Belang, die eine ermessenslenkende Wirkung hat. Mit ihr soll gewährleistet werden, dass verkehrsbehördliche Anordnungen im ganzen Bundesgebiet nach den gleichen Grundsätzen ergehen und der Verkehrsteilnehmer überall in Deutschland die gleichen Verkehrsregeln vorfindet. Deshalb kommt den ermessenslenkenden Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung über den allgemeinen Gleichheitssatz eine Bindungswirkung zugunsten von Verkehrsteilnehmern zu, wobei maßgeblich die bestehende Verwaltungspraxis ist. Die hierdurch bewirkte Ermessensbindung findet ihre Grenze dort, wo wesentlichen Besonderheiten des

Einzelfalls nicht mehr hinreichend Rechnung getragen werden kann (vgl. Beschluss des Senats vom 22.05.2023 - 13 S 1831/22 - juris Rn. 7 m. w. N.).

In dieser Verwaltungsvorschrift heißt es zu § 46 StVO (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis) in Abschnitt I, dass Straßen nur für den normalen Verkehr gebaut sind; eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen ist daher nur in besonders dringenden Fällen gerechtfertigt. Die Sicherheit des Verkehrs darf nach dieser Verwaltungsvorschrift nicht beeinträchtigt werden; sie ist erforderlichenfalls durch Auflagen oder Bedingungen zu gewährleisten (Abschnitt II zu § 46 StVO). Mit der Bezugnahme auf besonders dringende Fälle eröffnet das behördliche Binnenrecht eine Auslegung, die geeignet ist, insbesondere mögliche grundrechtliche Gewährleistungen bei der Ausnahmegenehmigung zu berücksichtigen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.08.2017 a. a. O. Rn. 53), so dass Bedenken gegen die ermessenslenkenden Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung insoweit nicht bestehen.

bb) Die unter Anwendung dieser Verwaltungsvorschrift ergangene Ermessensentscheidung der Beklagten zu 2 vom 17.07.2020 erweist sich als rechtmäßig.

Die Entscheidung war insbesondere weder sachfremd (1) noch verstößt sie gegen Grundrechte des Klägers (2).

(1) Es ist nicht ersichtlich, dass sich die Beklagte zu 2 von sachfremden Erwägungen hätte leiten lassen (dazu vgl. BVerwG, Urteil vom 02.07.1992 - 5 C 51.90 - juris Rn. 23; Riese a. a. O. § 114 VwGO Rn. 64). Das von der Beklagten zu 2 verfolgte Ziel, die Sicherheit des Verkehrs und damit Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) der Verkehrsteilnehmer zu schützen, entspricht der ratio legis der Straßenverkehrs-Ordnung (vgl. dazu II.2.b) bb) (1) (d)); auch die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen ist an diesem Schutzgut zu messen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 16.04.1998 - 11 B 97.833 - juris Rn. 31).

In diesem Zusammenhang ist auch die - den Verkehrssicherheitsaspekt ohnehin lediglich ergänzende - Zielsetzung der Beklagten zu 2, dass die Unfallstellen als „Tatorte“ unter Berücksichtigung der polizeilichen Kapazitäten möglichst

freizuhalten seien, nicht zu beanstanden. Es trifft zu, dass gerade eine möglichst reibungslose und schnelle Ermittlungsarbeit dazu beiträgt, die Unfallstelle zeitnah zu räumen, was mit Blick auf die von einer Unfallstelle ausgehenden Verkehrsgefahren auf Autobahnen von besonderer Dringlichkeit ist.

Schließlich geht die Beklagte zu 2 auch nicht von unzutreffenden Tatsachen aus, wenn sie auf die Anfahrbarkeit von Unfallstellen über Feldwege hinweist. Dies erscheint zunächst nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Darüber hinaus verweist die Beklagte zu 2 den Kläger im angefochtenen Bescheid vom 17.07.2020 und in ihren ergänzenden Erwägungen auch auf eine in Absprache mit der Polizei ermöglichte Berichterstattung in abgesperrten und dem öffentlichen Verkehr entzogenen Abschnitten und stellt darauf ab, dass der Kläger, soweit er sich nicht selbst vor Ort informieren könne, Informationen von der Polizeidienststelle erhalten könne.

(2) Die Ablehnung der Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen ist auch mit Blick auf die geschützten Rechtsgüter des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 GG verhältnismäßig.

Die Beklagte zu 2 berücksichtigt in der von ihr vorgenommenen Abwägung diese Grundrechte. Sie erkennt dabei an, dass Unfallereignisse als allgemein zugängliche Informationsquellen für die Medien und die Öffentlichkeit von Interesse sein können, stellt den Rechten des Klägers aber die Sicherheit von Leben und Gesundheit der anderen Verkehrsteilnehmer, Unfallbeteiligten und Einsatzkräfte gegenüber und lässt diese von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechte gegenüber den Interessen des Klägers überwiegen. Diese Entscheidung ist zur Abwehr der zutreffend prognostizierten Gefahren für die benannten Rechtsgüter der Allgemeinheit geeignet und erforderlich (a) sowie angemessen (b).

(a) Die Ablehnung der Erteilung der Ausnahmegenehmigung ist ersichtlich geeignet, zur Verkehrssicherheit und damit insbesondere zum Schutz von Leib und Leben beizutragen.

Zudem hat die Beklagte zu 2 im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ihrer Entscheidung zutreffend mögliche mildere Mittel in den Blick genommen und in ebenfalls nicht zu beanstandender Weise festgestellt, dass es etwaigen Nebenbestimmungen an der erforderlichen Eignung fehlt, dem Ziel der Verkehrssicherheit und damit dem Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer hinreichend Rechnung zu tragen.

Insbesondere kann eine von dem Kläger vorgebrachte Markierung seines Fahrzeugs als Pressefahrzeug (sei es durch eine entsprechende Aufschrift oder, - wie es der Kläger in der Vergangenheit umgesetzt hatte - durch weiß-rot-weiße Farbstreifen) den von der Beklagten zu 2 zutreffend befürchteten Nachzieheffekt nicht ausschließen.

Zunächst ist eine solche Wirkung - entgegen der Auffassung des Klägers - nach der Lebenserfahrung wegen seiner negativen Vorbildwirkung nicht von der Hand zu weisen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.02.2021 - 3 S 2373/20 - juris Rn. 49 zur Nutzung eines Wohnwegs; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 05.03.2019 - OVG 11 S 73.18 - juris Rn. 11 zum Befahren durch den Wald führender Straßen; BayVGH, Beschluss vom 05.01.2017 - 10 ZB 15.51 - juris Rn. 12 zum Abstellen eines Kraftrads auf dem Gehweg).

Darüber hinaus würde - worauf die Beklagte zu 2 zu Recht hinweist - für die übrigen Verkehrsteilnehmer gerade nicht hinreichend deutlich, dass ein wie vom Kläger vorgeschlagen gekennzeichnetes Fahrzeug über privilegierende Ausnahmegenehmigungen verfügt. Entsprechende Markierungen zur Kennzeichnung von Ausnahmegenehmigungen sind weder üblich noch anerkannt oder rechtlich zulässig. In den straßenverkehrsrechtlichen Regelungswerken sind sie nicht vorgesehen, vielmehr werden mit weiß-rot-weißen Markierungen allein Sonderrechte im Sinne des § 35 Abs. 6 StVO gekennzeichnet, die den Fahrzeugen der Straßenbauunterhaltung und -reinigung sowie der Müllabfuhr vorbehalten sind (vgl. Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke a. a. O. § 35 StVO Rn. 10).



Eine Kennzeichnung des Fahrzeugs durch ein gelbes Rundumlicht kommt aus rechtlichen Gründen ebenfalls nicht in Betracht. Denn nach § 38 Abs. 3 StVO ist eine Warnleuchte in Form eines gelben Blinklichts von Fahrzeugen aus nur zulässig, um vor Arbeits- oder Unfallstellen, vor ungewöhnlich langsam fahrenden Fahrzeugen oder vor Fahrzeugen mit ungewöhnlicher Breite oder Länge oder mit ungewöhnlich breiter oder langer Ladung zu warnen. Solche Konstellationen liegen hier nicht vor.

(b) Sind gleich wirksame mildere Mittel, etwa Nebenbestimmungen, im Hinblick auf die begehrte Erteilung der Ausnahmegenehmigungen nicht ersichtlich, erweist sich die Entscheidung der Beklagten zu 2 auch als verhältnismäßig im engeren Sinn. Die Ablehnung dient der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben der anderen Verkehrsteilnehmer, Unfallbeteiligten und Einsatzkräfte und damit dem Schutz von Grundrechten von fundamentaler Bedeutung (vgl. dazu nur Rixen in Sachs, Grundgesetz, Art. 2 Rn. 8). Angesichts der Hocharrangigkeit der betroffenen Rechtsgüter der Allgemeinheit und der erheblichen, wenn auch abstrakten Gefahren, die mit der Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigungen einhergehen, steht deren Versagung auch unter Berücksichtigung der Grundrechte des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck. Auf die Ausführungen unter II.2.b) bb) (1) (d) wird insoweit verwiesen.

(3) Die Versagung der begehrten Ausnahmegenehmigungen ist auch nicht mit Blick auf die vom Kläger angeführte Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ermessensfehlerhaft. Insoweit ist der Schutzbereich bereits nicht eröffnet (dazu unter II.2.b) bb) (2)). Jedenfalls aber ist - die Betroffenheit des Schutzbereichs unterstellt - die Entscheidung der Beklagten auch diesbezüglich ermessensfehlerfrei ergangen.

Die Beklagte zu 2 hat die Rechte des Klägers aus Art. 12 Abs. 1 GG in ihre Erwägungen mit einbezogen. Soweit sie in ihrem Schreiben vom 30.10.2023 missverständlich formuliert, der Kläger sei nicht in seiner „Berufs- oder Berufsausübungsfreiheit beschränkt“, ist mit Blick auf die nachfolgenden Ausführun-

gen der Beklagten zu 2 zu der weiter bestehenden Möglichkeit, den Beruf auszuüben, offensichtlich, dass sich diese Einschätzung der Beklagten zu 2 auf die Berufswahlfreiheit des Klägers beziehen soll. Jedenfalls stellt die Beklagte zu 2 der Sache nach aber hilfsweise auf einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Klägers ab und wägt diese mit der Verkehrssicherheit sowie einem schnellstmöglichen Erreichen der Unfallstelle durch Rettungskräfte und der damit einhergehenden Hilfe bzw. lebensrettenden Maßnahmen für die Unfallopfer ab.

Auch insoweit erweist sich die Ablehnung der Erteilung der Ausnahmegenehmigung, für die es keine mildereren Mittel gibt (dazu unter (2) (a) und (b)), nicht als unverhältnismäßig. Auf die oben stehenden Ausführungen wird verwiesen (vgl. dazu auch unter II.2.b) bb) (2)).

B. Die gegen den Beklagten zu 1 gerichtete Klage auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Befahren des Seitenstreifens ist ebenfalls zulässig (I.), aber unbegründet (II.)

I. Die Klage ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft. Ob es nach § 173 VwGO, § 264 Nr. 2 ZPO ohne Weiteres zulässig ist, dass der Kläger diese Klage nunmehr gegen den Beklagten zu 1 (an Stelle der Beklagten zu 2) richtet, nachdem das Verwaltungsgericht über den gegen den Beklagten zu 1 gerichteten Antrag erst im Rahmen der erstinstanzlichen Prüfung des Hilfsantrags entschieden hat (für den Austausch von Haupt- und Hilfsantrag bei objektiver Eventualklagehäufung vgl. BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 11.98 - juris Rn. 10) oder ob die Umstellung des Antrags als gewillkürter Parteiwechsel und damit als Klageänderung zu bewerten ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.07.1987 - 4 C 12.84 - juris Rn. 5), nachdem der Kläger nach Eintritt des gesetzlichen Parteiwechsels (dazu unter A.I.) und entgegen des rechtlichen Hinweises des Verwaltungsgerichts zunächst an der Beklagten zu 2 als alleinigem (Hauptsache-)Beklagten festgehalten hat, kann dahinstehen. Denn auch die Voraussetzungen für eine im Berufungsverfahren zulässige Klageänderung (§ 125 Abs. 1, § 91 VwGO) liegen vor. So haben die Beklagten einer entspre-

chenden Umstellung des Antrags in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat zugestimmt, im Übrigen hält der Senat die Änderung der Anträge mit Blick auf die Zuständigkeitszuweisungen des § 46 Abs. 1 und Abs. 2a StVO (dazu unter II.1.) für sachdienlich.

Der insoweit erfolgte Austausch der Beklagten erweist sich in Bezug auf die Beklagte zu 2 auch nicht als teilweise Klagerücknahme. Im Fall einer - hier gegebenen - Verpflichtungssituation ist der begehrte Verwaltungsakt bereits mit seiner ausreichenden Bezeichnung zum Streitgegenstand geworden (vgl. Riese in Schoch/Schneider a. a. O. § 91 VwGO Rn. 39; Stuhlfauth in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Aufl., § 91 Rn. 17; Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl., § 91 Rn. 23). Der Wechsel auf den richtigen Beklagten berührt die einmal gegebene Rechtshängigkeit dieses Streitgegenstands nicht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.01.1993 - 7 B 158.92 - juris Rn. 7). Dementsprechend kommt etwa nach einer subjektiven Klageänderung auch eine Fristversäumnis gegenüber dem neuen Beklagten nicht in Betracht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.01.1993 - 7 B 158.92 - juris Rn. 7 f.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.12.1981 - 5 S 2351/81 - juris). Aus einem Austausch der Beklagten im Rahmen eines Verpflichtungsbegehrens folgt daher kein Wechsel des Streitgegenstands, der mit einer Klagerücknahme einhergehen würde (vgl. Riese in Schoch/Schneider a. a. O. Rn. 39; Stuhlfauth in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll a. a. O. Rn. 17; Wöckel in Eyermann a. a. O. Rn. 23; vgl. auch OVG Hamburg, Beschluss vom 14.02.2012 - 3 Bf 253/10 - juris Rn. 30; vgl. ferner VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17.05. 2011 - 9 S 1167/11 - juris Rn. 12 zur objektiven Klageänderung; anderer Ansicht dazu BVerwG, Urteil vom 11.02.1982 - 5 C 119.79 - juris Rn. 15).

II. Die Klage ist aber unbegründet. Auch hinsichtlich der gegenüber dem Beklagten zu 1 begehrten Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Seitenstreifens ist der ablehnende Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020 rechtmäßig. Der Beklagte zu 1 ist insoweit passivlegitimiert (dazu unter 1.). Dem Kläger steht allerdings weder ein gebundener Anspruch auf die beantragte Ausnahmegenehmigung (§ 113 Abs. 5 Satz 1

VwGO, dazu unter 2.) noch ein Anspruch auf erneute Bescheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, dazu unter 3.) zu.

1. Der Beklagte zu 1 ist hinsichtlich der Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe passivlegitimiert. Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat seine hiergegen gerichteten Einwände in der Sache nicht mehr aufrechterhalten und dementsprechend seinen Klagantrag - sachdienlich - hinsichtlich des Befahrens des Seitenstreifens nicht mehr gegen die Beklagte zu 2, sondern gegen den Beklagten zu 1 gerichtet.

Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1 StVO i. V. m § 44 Abs. 1 StVO und § 1 Abs. 1 StVOZuVO sind die Regierungspräsidien als Straßenverkehrsbehörden für Ausnahmen von den Vorschriften über die Straßenbenutzung (§ 2 StVO) zuständig, worunter nach § 2 Abs. 1 Satz 1 StVO das Gebot zur Nutzung der Fahrbahn - die den Seitenstreifen nicht umfasst, § 2 Abs. 1 Satz 2 StVO - fällt. Damit ist insoweit der Beklagte zu 1 als Rechtsträger des zuständigen Regierungspräsidiums passivlegitimiert.

Die Vorschrift des § 46 Abs. 2a StVO, die - abschließend - die Tatbestände aufführt, für die das Fernstraßen-Bundesamt (bzw. in Folge der Beleihung und Aufgabenübertragung zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1, 2, 3, 5 und 6 StVO - dazu unter A.II.1. - die Beklagte zu 2) befugt ist, Ausnahmen zu genehmigen, erfasst bereits ihrem Wortlaut nach das Befahren des Seitenstreifens nicht.

Entgegen der noch im erstinstanzlichen Verfahren vertretenen Auffassung des Klägers ist § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO auch nicht seinem Sinn und Zweck nach ergänzend dahingehend auszulegen, dass von dieser Zuständigkeitsbestimmung die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Befahren des Seitenstreifens auf Bundesautobahnen erfasst ist. § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO ist eine Sonderbestimmung zu den Ausnahmeregelungen und Zuständigkeitsbestimmungen in den Absätzen 1 und 2 Satz 1 der Vorschrift für Autobahnen in der

Baulast des Bundes (vgl. auch Wolff in Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl., § 46 StVO Rn. 37 f.). Aus der Verordnungsbegründung folgt, dass die Zuständigkeit im Wesentlichen bei den Ländern verbleiben soll, um eine für Bürger und Wirtschaft nicht überblickbare Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bei Erlaubnissen und Ausnahmegenehmigungen zu vermeiden (vgl. BR-Drs. 578/20 vom 25.09.2020 S. 2, 7). Ausgenommen hiervon sollen lediglich bestimmte Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen sein, die erkennbar einen reinen Autobahnbezug haben (vgl. BR-Drs. 578/20 vom 25.09.2020 S. 7 f., 18, 23).

Mit dem Verweis auf die „im Wesentlichen“ bei den Ländern verbleibende Zuständigkeit und der in der Verordnungsbegründung ausdrücklich wiedergegebenen Aufzählung der von § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO umfassten Zuständigkeitszuweisung (vgl. BR-Drs. 578/20 vom 25.09.2020 S. 7 f., 18, 23) wird deutlich, dass diese Zuweisung als Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder in § 46 Abs. 1, 1a und 2 StVO eng auszulegen ist (zur Auslegung einer Ausnahmegenehmigungsvorschrift nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen vgl. BVerwG, Urteil vom 11.12.2020 - 5 C 9.19 - juris Rn. 30) und der Verordnungsgeber keinen über den Wortlaut der Norm hinausgehenden Fall erfassen wollte. Eine solche erweiternde Auslegung ist auch nicht mit Blick auf die von der Verordnung zum Ziel genommene Rechtsklarheit (vgl. BR-Drs. 578/20 vom 25.09.2020 S. 2 und 7) erforderlich. Zwar trifft es zu, dass für die vom Kläger begehrten, ausschließlich autobahnbezogenen Ausnahmegenehmigungen letztlich zwei verschiedene Behörden zuständig sind. Dies ist jedoch bereits in der Antragstellung, die mehrere Ausnahmetatbestände umfasst, angelegt. Nachdem der Wortlaut des § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO zudem zweifellos abschließend ist, liefe es der angestrebten Rechtsklarheit gerade zuwider, würde man darunter weitere, ungeschriebene Ausnahmen fassen (vgl. auch Wolff in Freyman/Wellner a. a. O. Rn. 37.1).

Anhaltspunkte für ein - vom Kläger zunächst geltend gemachtes - Redaktionsversehen bestehen nicht. Dies wird auch darin deutlich, dass der Verordnungsgeber nur „bestimmte“ autobahnbezogene Ausnahmegenehmigungen von der Zuständigkeitszuweisung des § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO umfassen wollte (vgl.

dazu BR-Drs. 578/20 vom 25.09.2020 S. 23), und dabei sowohl an die insoweit spezielle Vorschrift des § 18 StVO und die darin enthaltenen autobahnspezifischen Regelungen (§ 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 bis 3 i. V. m § 18 Abs. 2 und 10 Satz 1, Abs. 1, 8 und 9 StVO) als auch an konkrete für die Bundesautobahnen geltende Zeichen, Vorschriftzeichen, Richtzeichen, Verkehrseinrichtungen und Anordnungen (§ 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 5 und 6 StVO) angeknüpft hat. Die Vorschrift über die Nutzung des Seitenstreifens (vgl. § 2 Abs. 1 StVO) ist hingegen eine allgemeine Regelung, die keinen reinen Autobahnbezug hat; dies gilt auch dann, wenn - wie hier - der Kläger die Ausnahme nur für Autobahnen beantragt. Der Beklagte zu 1 weist zu Recht darauf hin, dass der Ordnungsgeber Abstand von dem Vorschlag genommen hat, dem Fernstraßen-Bundesamt allgemein die Zuständigkeit für Ausnahmegenehmigungen nach der StVO für Autobahnen in der Baulast des Bundes und für Bundesstraßen in Bundesverwaltung zu übertragen (vgl. die Empfehlung des Verkehrsausschusses des Bundesrats BR-Drs. 578/1/20 S. 3), und sich bewusst für eine nur teilweise Aufgabenübertragung entschieden hat (vgl. auch BR-Drs. 578/20 vom 06.11.2020 S. 10). Darüber hinaus ist zu beachten, dass § 46 Abs. 2a Satz 2 StVO eine Zuständigkeitskonzentration nur für den Fall annimmt, dass neben einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 3 StVO auch eine Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO oder eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO beantragt wird. Auch dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber die Konstellation, dass verschiedene Ausnahmegenehmigungen beantragt werden, die in die Kompetenz unterschiedlicher Behörden fallen, gesehen, sich jedoch hinsichtlich der hier gegebenen Situation nicht für eine Zuständigkeitsbündelung entschieden hat.

Der Beklagte zu 1 ist auch nicht etwa deswegen für die vom Kläger beantragte Ausnahmegenehmigung für das Befahren des Seitenstreifens unzuständig, weil hierfür eine Annexkompetenz zur Zuständigkeit der Beklagten zu 2 für Ausnahmegenehmigungen zum Zweck des Haltens und des Betretens des Seitenstreifens bestünde (§ 46 Abs. 2a Satz 1 Nr. 2 und 3, § 18 Abs. 1, 8 und 9 StVO; vgl. zur Annexkompetenz BVerwG, Urteil vom 20.02.2013 - 6 A 2.12 - juris Rn. 22 ff.). Denn dem Kläger geht es mit seinem Antrag nicht (allein) um das Halten auf dem Seitenstreifen und das Betreten des Seitenstreifens, zu denen

sich das Befahren ggf. als akzessorisch erweisen kann. Vielmehr möchte er auf dem Seitenstreifen zur Unfallstelle gelangen, ihn also zu Fortbewegungszwecken nutzen. Dies steht aber nicht im notwendigen Zusammenhang zur Zuständigkeit der Beklagten zu 2 für eine Ausnahmegenehmigung für das Halten auf dem und Betreten des Seitenstreifens von Bundesautobahnen.

Nach alledem kommt schließlich auch keine analoge Anwendung der Zuständigkeitsregelung des § 46 Abs. 2a Satz 1 StVO für das Befahren des Seitenstreifens in Betracht, insbesondere kann aufgrund der klaren Zuweisung in § 46 Abs. 1 Nr. 1 StVO nicht angenommen werden, dass insoweit eine planwidrige Regelungslücke vorliegt.

Dieser Befund mag insgesamt - worauf der Kläger hinweist - rechtspolitisch unbefriedigend sein; die dargestellte Rechtslage lässt jedoch eine andere Entscheidung nicht zu.

2. Dem Kläger steht der gegen den Beklagten zu 1 geltend gemachte (gebundene) Anspruch auf Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung zum Befahren des Seitenstreifens auf den Bundesautobahnen im Regierungsbezirk Karlsruhe nicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Insoweit gelten zunächst die Ausführungen unter A.II.2. entsprechend. Insbesondere folgt auch in diesem Zusammenhang eine Ermessensreduzierung nicht aus den Grundrechten der Pressefreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 GG, der Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 GG, der Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, oder dem allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG. Denn mögliche Eingriffe in diese Grundrechte können mit Blick auf die entgegenstehenden geschützten Rechtsgüter aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG der Verkehrsteilnehmer, Rettungskräfte und Unfallbeteiligten gerechtfertigt werden.

Hinsichtlich der durch die begehrte Ausnahmegenehmigung hervorgerufenen erhöhten Unfallgefahr gilt dabei ergänzend Folgendes: Es liegt auf der Hand,

dass die Anfahrt zu Unfallstellen, die der Kläger gerade auch bei unfallbedingter Staubildung über den Seitenstreifen wahrnehmen möchte, mit einer erhöhten Unfallgefahr einhergeht. Dies folgt schon daraus, dass der Seitenstreifen, der nicht Bestandteil der Fahrbahn ist (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 StVO), regelmäßig keinen vergleichbaren Ausbauzustand aufweist. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Möglichkeit besteht, dass auch andere Verkehrsteilnehmer oder Rettungskräfte den Seitenstreifen betreten oder befahren, was erlaubt oder gerechtfertigt sein kann (vgl. dazu Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke a. a. O. § 18 StVO Rn. 22 ff.). Gerade in solchen Situationen ist die Unfallgefahr durch die Nutzung des Seitenstreifens erheblich erhöht. Dies gilt darüber hinaus auch deswegen, weil nicht ausgeschlossen ist, dass Fahrzeuge, die sich zur Bildung einer Rettungsgasse dem Seitenstreifen angenähert haben, versuchen, davon wieder Abstand zu nehmen, um dem Fahrzeug des Klägers die Durchfahrt zu erleichtern und dadurch andere Fahrzeuge behindern oder gar die Bildung einer Rettungsgasse verhindern.

Der Einwand des Klägers, dass das rechtsseitige Überholen auf dem Seitenstreifen nicht als Verstoß gegen § 5 Abs. 1 StVO, wonach nur links überholt werden dürfe, anzusehen sei, weil der Seitenstreifen nicht als Teil der Fahrbahn gelte, ist nicht geeignet, diesen Befund in Frage zu stellen. Denn die dargestellte erhöhte Unfallgefahr besteht unabhängig von der ordnungswidrigkeitsrechtlichen Bewertung der Seitenstreifennutzung. Dass der Kläger, wie er darüber hinaus geltend macht, sein Verkehrsverhalten „anpassen“ könnte, vermag die erhöhte Gefahr für die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht zu schmälern, zumal nicht gewährleistet ist, dass der Kläger auch bei geringerer Geschwindigkeit stets auf jedes Verhalten von Verkehrsteilnehmern, etwa plötzliches Betreten oder Befahren des Seitenstreifens bei Stau, rechtzeitig reagieren kann.

Soweit der Kläger sich auch gegenüber dem Beklagten zu 1 auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG beruft, ist bereits nicht ersichtlich, dass eine entsprechende Genehmigungspraxis des Beklagten zu 1 in der Vergangenheit bestanden hätte. Soweit der Kläger vorbringt, er habe in der Vergangenheit - jedenfalls bis zum Jahr 2020 - keine Probleme bei der (wohl von



den Bestimmungen der StVO abweichenden) Anfahrt von Unfallstellen gehabt, hat es sich hierbei um ein lediglich (zunächst) beanstandungsfrei gebliebenes Vorgehen des Klägers gehandelt, das gerade nicht von einer Genehmigung gedeckt war. Jedenfalls hat der Beklagte zu 1 im Genehmigungs- und Klageverfahren willkürfrei zum Ausdruck gebracht, eine - unterstellte - Genehmigungspraxis für die Zukunft nicht (mehr) ausüben zu wollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.04.1997 - 3 C 6.95 - juris Rn. 27; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.07.2022 - 13 S 1555/20 - juris Rn. 26).

3. Dem Kläger steht schließlich auch der gegen den Beklagte zu 1 geltend gemachte Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags nicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Die Ermessenserwägungen im Bescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.07.2020, die der Beklagte zu 1 mit Schriftsätzen vom 27.10.2023 und vom 06.11.2023 nach § 114 Satz 2 VwGO ergänzt hat (vgl. dazu unter A.II.3.), sind nicht zu beanstanden. Insoweit gilt Folgendes:

Der Beklagte zu 1 hat insbesondere die Presse- und Berufsfreiheit des Klägers in den Blick genommen. Dabei hat er ausdrücklich sowohl den Schutzbereich der Pressefreiheit als auch den der Berufs(ausübungs)freiheit als betroffen angesehen, aber einen Eingriff als gerechtfertigt betrachtet, weil gewichtige Interessen der Unfallbeteiligten an einer schnellen Versorgung sowie der Schutz anderer Verkehrsteilnehmer überwögen.

Damit hat der Beklagte zu 1 weder entscheidungserhebliche Aspekte unberücksichtigt gelassen, noch die Belange des Klägers fehlerhaft bewertet. Insbesondere kommt es wie oben ausgeführt (dazu unter A.II.2.b) bb) (1)) nicht darauf an, ob statt des Schutzbereichs der Pressefreiheit derjenige der Informationsfreiheit betroffen ist. Der Beklagte zu 1 hat jedenfalls die grundrechtlich gewährleisteten Interessen des Klägers an der Informationsgewinnung für seine Pressearbeit anerkannt. Den grundrechtlich geschützten Interessen des Klägers hat er sodann die geschützten Rechtsgüter der Allgemeinheit gegenüber-

gestellt. Die dabei vorgenommene Abwägung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere erweist sich die Entscheidung über die Ablehnung des Antrags des Klägers auch als verhältnismäßiger Eingriff in die Rechtspositionen des Klägers. Auf die Ausführungen unter A.II.b) bb) (1) und (2) wird verwiesen.

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Gründe, die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung

zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Vogel

Frank

Dr. Schriebl

**B e s c h l u s s**  
vom 8. November 2023

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach § 63 Abs. 2 Satz 1, § 39 Abs. 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG auf 10.000,-- EUR festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Vogel

Frank

Dr. Schriebl