

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

4 Bs 154/23
5 E 4640/23

4. Senat

Beschluss vom 19. Dezember 2023

§ 45 Abs 1 StVO
§ 45 Abs 2 Satz 1 StVO
§ 45 Abs 9 Satz 3 StVO

Weder Wortlaut noch Sinn und Zweck oder der Systematik des § 45 StVO lässt sich entnehmen, dass § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 nur außergewöhnliche Schäden betrifft, die primär auf straßenkörpereigenen Ursachen beruhen. Erfasst sind auch andere den baulichen Zustand der Straße bestimmende, z.B. im Erdreich oder im Untergrund befindliche Ursachen.

Für die Frage einer konkreten Gefahr i.S.d § 45 Abs. 2, Abs. 9 StVO Satz 2, Satz 3 kann berücksichtigt werden, ob ein Sachverhalt vorliegt, der erwarten lässt, dass neben der in § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO geschützten baulichen Beschaffenheit der Straße auch Rechtsgüter der Verkehrsteilnehmer verletzt werden.

Dass weder die genaue Lage der die Gefahr für den Straßenkörper verursachenden Gefahrenquellen (Deponie) noch das aus der unsachgemäßen Lagerung von Altlasten resultierende Gefahrenpotenzial gegenwärtig ohne ein Fachgutachten umfassend bewertet werden können, hindert nicht, eine konkrete Gefahr i.S.d. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO anzunehmen.

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

4 Bs 154/23
5 E 4640/23

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 4. Senat, am 19. Dezember 2023 durch

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 28. November 2023 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich im Wege einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Vollsperrung des östlichen Abschnitts des W-wegs in Hamburg-Altona.

Die Antragstellerin betreibt seit dem 20. Juli 2023 auf dem - nicht in ihrem Eigentum stehenden - Grundstück mit der postalischen Anschrift W-Weg in Hamburg ein Warenhaus (im Folgenden: K) mit einer Verkaufsfläche von rund 10.500 qm sowie 240 Mitarbeitern. Zur K gehört ein unmittelbar gegenüber, also nördlich des W-wegs, liegendes Parkplatzgrundstück. Insgesamt sind der K- Markthalle 530 Stellplätze zugeordnet. Das Betriebsgelände und die Parkplatzfläche werden sowohl aus westlicher als auch aus östlicher Richtung über den W-weg erschlossen. Zudem besteht jedenfalls eine Zufahrtmöglichkeit zu dem südlich des W-wegs gelegenen Grundstück, auf dem sich die K sowie ebenfalls Parkplätze befinden, über den Z-weg.

Am 22. Juni 2023 ordnete die Antragsgegnerin die Vollsperrung des W-wegs im Bereich „W-weg 11, westliche Parkplatzeinfahrt, bis Kreuzung Z-weg“ in der Zeit vom 26. Juni 2023 bis auf weiteres zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit an. Sie stütze sich auf § 45 Abs. 2 StVO. Hintergrund sei eine massive Fahrbahnabsenkung, verursacht durch eine darunter befindliche ehemalige Deponie, welche eine kurzfristige Fahrbahnsanierung unmöglich mache. Der W-weg sei von der Einmündung in den Z-weg bis ca. 50 m in westliche Richtung voll zu sperren. Die Zufahrten zum Betriebsgelände und zu den Parkplatzflächen liegen außerhalb des gesperrten Bereichs.

Am 27. Oktober 2023 legte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin Widerspruch gegen die streitgegenständlichen Verkehrszeichen ein, über den noch nicht entschieden worden ist.

Am selben Tag hat sie die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bei dem Verwaltungsgericht Hamburg beantragt. Sie hat u.a. geltend gemacht: Eine sichere und leistungsfähige Abwicklung des Verkehrs sei nur möglich, wenn die Zu- und Abfahrt zur K aus beiden Richtungen genutzt werden könne. Gegenwärtig sei jedoch nur eine Zufahrt aus westlicher Richtung möglich. Hierdurch werde ihr Einzelhandelsbetrieb erheblich beeinträchtigt. Die Vollsperrung sei unbefristet. Eine Fahrbahnsanierung sei nicht in Aussicht gestellt worden und das umsatzstarke Advents- und Weihnachtsgeschäft stehe

bevor. Die Straße befinde sich bereits seit vielen Jahren in ihrem jetzigen Zustand. Der räumliche Bereich und der Zustand der Absenkung hätten sich seit dem Jahr 1990 nicht verändert. Dennoch habe die Antragsgegnerin bis zum Jahr 2023 keinen Anlass gesehen, die Nutzung des W-wegs einzuschränken. Die Voraussetzungen des § 45 Abs. 2 StVO lägen nicht vor. Eine konkrete Gefahrenlage sei von der Antragsgegnerin nicht dargelegt worden. Das Vorliegen eines Gefahrenverdachts hätte die Antragsgegnerin allenfalls berechtigt, den Sachverhalt weiter aufzuklären. Die Vollsperrung erweise sich darüber hinaus als ermessensfehlerhaft und unverhältnismäßig.

Die Antragstellerin hat beantragt,

1. die aufschiebende Wirkung des am 27. Oktober 2023 bei der Antragsgegnerin erhobenen Widerspruchs gegen die aufgestellten Verkehrszeichen nach dem Verkehrszeichenplan vom 20. Juni 2023 (Anlage 2b), insbesondere aber gegen die Verkehrszeichen Z 250, Z 214, Z 214-10 und Z 214-30 anzuordnen,

2. der Antragsgegnerin es bei Vermeidung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000 EUR vorläufig zu untersagen, die beabsichtigte (erneute) Vollsperrung des W-wegs (östlich des Ein- und Ausfahrtsbereichs zum Betriebsgrundstück der Antragstellerin) durch Aufstellung der entsprechenden Beschilderung umzusetzen, soweit davon auch eine Zu- oder Abfahrtsmöglichkeit entsprechend der in der Anlage 6 dargestellten Variante 1 umfasst ist,

3. hilfsweise

der Antragsgegnerin es bei Vermeidung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000 EUR vorläufig zu untersagen, die beabsichtigte (erneute) Vollsperrung des W-wegs (östlich des Ein- und Ausfahrtsbereichs zum Betriebsgrundstück der Antragstellerin) durch Aufstellung der entsprechenden Beschilderung umzusetzen, soweit davon auch eine Zu- oder Abfahrtsmöglichkeit entsprechend der in der Anlage 6 dargestellten Variante 2 umfasst ist,

4. hilfsweise

der Antragsgegnerin es bei Vermeidung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000 EUR vorläufig zu untersagen, die beabsichtigte (erneute) Vollsperrung des W-wegs (östlich des Ein- und Ausfahrtsbereichs zum Betriebsgrundstück der Antragstellerin) durch Aufstellung der entsprechenden Beschilderung umzusetzen, soweit davon

auch eine Zu- oder Abfahrtsmöglichkeit entsprechend der in der Anlage 6 dargestellten Variante 1 oder 2, jeweils verbunden mit einer provisorischen Zu- oder Abfahrt, umfasst ist oder eine Zu- oder Abfahrtsmöglichkeit entsprechend der Darstellung auf S. 14 dieses Antrags umfasst ist.

Die Antragsgegnerin hat beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 28. November 2023 die Anträge abgelehnt. Zur Begründung hat es u.a. ausgeführt: Der Hauptantrag zu 1 sei zulässig, aber unbegründet. Nach der gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO erweise sich das angegriffene Durchfahrtsverbot nach dem Erkenntnisstand des Eilverfahrens als rechtmäßig und der Widerspruch der Antragstellerin werde voraussichtlich erfolglos bleiben. Die Allgemeinverfügungen in Form der Aufstellung von Verkehrszeichen dürften formell rechtmäßig ergangen sein. Sie dürften auch materiell rechtmäßig sein. Rechtsgrundlage für die getroffene verkehrsregelnde Anordnung durch Verkehrszeichen sei § 45 Abs. 2 Satz 1 StVO. Die Vollsperrung dürfte gemäß § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO die Verhütung von außerordentlichen Schäden an der Straße, die durch deren baulichen Zustand bedingt seien, bezwecken. Es handele sich um vorläufige Maßnahmen, bis die Straße wieder verkehrssicher sei. Außergewöhnliche Schäden seien dabei alle diejenigen Schäden, die nicht auf die regelmäßige Abnutzung zurückzuführen seien und einen erheblichen Umfang hätten. Dies dürfte hier der Fall sein. Unterhalb des östlichen Abschnitts des W-wegs befinde sich eine ehemals als Mülldeponie genutzte Kiesgrube, die bereits zu einer Absenkung der Straße geführt habe. Bei funktionalem Verständnis der Norm des § 45 Abs. 2 StVO, die die Straßenbaubehörde zu Maßnahmen ermächtige, um Straßenschäden durch eine bestimmte weitere Nutzung zu verhindern, dürften auch in der besonderen Lage der Straße liegende Umstände, die Auswirkungen auf die Beschaffenheit des Straßenkörpers hätten oder haben könnten, deren Zustand betreffen. Im Hinblick auf die bereits entstandene Absenkung dürfte die Antragsgegnerin darüber hinaus eine auf den besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende hinreichend konkrete Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dargetan haben. Jedenfalls im vorliegenden Fall dürfte vor dem Hintergrund der bestehenden Absenkung und der besonderen Lage der Straße oberhalb einer Kiesgrube bzw. ehemaligen Deponie eine konkrete Gefahrenlage und nicht lediglich ein Gefahrenverdacht bezogen auf das von § 45 Abs. 2 StVO geschützte

Rechtsgut anzunehmen sein. Dass eine bestimmte Maßnahme in der Vergangenheit noch nicht getroffen worden sei, dürfte das gegenwärtige Bestehen einer Gefahrenlage im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht ausschließen können. Zudem sei die Antragsgegnerin in der Vergangenheit nicht untätig geblieben, sondern es habe die zuständige Straßenverkehrsbehörde der Antragsgegnerin bereits im Jahr 2021 aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs eine Geschwindigkeitsbegrenzung sowie ein Durchfahrtsverbot für Fahrzeuge über 3,5 t an der betreffenden Stelle angeordnet. Es sei dabei zu einer Verschlechterung des Zustands der Straße gekommen, da die vorhandenen Verbote missachtet worden seien.

Ermessensfehler seien bei summarischer Prüfung nicht erkennbar. Ein Ermessensnichtgebrauch oder -ausfall dürfte nicht vorliegen, auch wenn im Vorherein der Vollsperrung keine Erörterung mit der Antragstellerin stattgefunden haben möge. Aus der Sachakte und dem Vortrag der Antragsgegnerin ergebe sich, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde auf die Absenkung der Straße zunächst mit einem Durchfahrtsverbot sowie einer Geschwindigkeitsbegrenzung reagiert habe. Erst nachdem diese Maßnahmen aus Sicht der Antragsgegnerin nicht mehr ausgereicht hätten, sei die streitgegenständliche Vollsperrung angeordnet worden. Aus der in der Akte befindlichen E-Mail-Kommunikation ergebe sich, dass der Antragsgegnerin bewusst gewesen sei, dass ihr nach § 45 Abs. 2 Satz 1 StVO ein Ermessen zukomme. Im Übrigen dürfe die Antragsgegnerin ihre Ermessenserwägungen im Rahmen des laufenden Widerspruchsverfahrens gegen die streitgegenständlichen Verkehrszeichen durchaus noch ergänzen (vgl. § 114 Satz 2 VwGO), wie sie es mit Blick auf den Vortrag der Antragstellerin im Rahmen des hiesigen Eilverfahrens bereits getan habe. Nicht zu beanstanden sei zudem, dass die Antragsgegnerin erstmals im gerichtlichen Rechtsschutzverfahren Ermessenserwägungen angestellt habe, die sich auf den Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer bezögen und damit über den Schutz des von § 45 Abs. 2 StVO unmittelbar in Bezug genommenen Rechtsguts hinausgingen. Ein Ermessensfehlgebrauch oder eine Ermessensüberschreitung dürften ebenfalls nicht anzunehmen sein. Die Anordnung der Vollsperrung dürfte sich voraussichtlich als verhältnismäßig erweisen. Hinsichtlich der behördlichen Ermessensausübung im Rahmen des § 45 Abs. 1 StVO könne der Straßenanlieger nur verlangen, dass seine eigenen Interessen ohne Rechtsfehler abgewogen würden mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für Verkehrsbeschränkungen sprächen. Dasselbe dürfte auch im Rahmen des § 45 Abs. 2

StVO gelten. Die Sperrung des östlichen Abschnitts des W-wegs für den Kfz-Verkehr diene einem legitimen Zweck. Sie solle der Gefahr vorbeugen, dass der Straßengrund bei weiterer Nutzung durch Kraftfahrzeuge kollabiere und die gesamte Straße einbreche. Hierzu sei das Durchfahrtsverbot geeignet. Die Vollsperrung dürfte auch erforderlich sein. Es dürfte sich bei den von der Antragstellerin vorgebracht sowohl in der Antragschrift als auch im weiteren Verlauf des Eilverfahrens vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten nach dem Stand des Eilverfahrens und vor der Einholung eines fachlichen Gutachtens über die Tragfähigkeit der Straße an den betreffenden Stellen sowie etwaiger provisorischer Überfahrten nicht um gegenüber der Vollsperrung mildere sowie gleich wirksame Mittel handeln. Zwar wären diese Varianten mit Blick auf die betroffenen Rechte der Antragstellerin milder, da eine Zufahrts- bzw. Abfahrtsmöglichkeit für Pkw über den östlichen Abschnitt des W-wegs gewährleistet wäre. Sie seien jedoch nicht ebenso effektiv. Sämtliche von der Antragstellerin ins Spiel gebrachten Varianten lägen im Bereich der Ausdehnung der ehemaligen Mülldeponie. Den vorgebracht angebrachten Varianten liege zugrunde, dass ein Teil der bestehenden Busspur ergänzt um den bestehenden Rad- und Fußweg von Pkw genutzt werde, um den gesamten abgesperrten Bereich oder jedenfalls die konkret abgesackte Stelle zu umfahren. Nach beiden Varianten würde der Verkehr damit auf Höhe der bestehenden Absenkung sowie in unmittelbarer Nähe zu dieser vorbeigeführt, was von der Antragsgegnerin ohne vorherige fachgutachterliche Prüfung der Tragfähigkeit des Untergrunds als nicht gleich wirksam gegenüber einem Durchfahrtsverbot angesehen werden dürfe. Auch die dritte Variante dürfte von der Antragsgegnerin zu Recht nicht als ebenso wirksam eingeschätzt worden sein. Diese führe teilweise über das Betriebsgrundstück der Antragstellerin, sodass - neben der rechtlichen Verfügbarkeit - umso mehr die technische Beschaffenheit zu prüfen wäre, bevor eine entsprechende Umleitung des öffentlichen Straßenverkehrs erfolgen könne. Dass eine gutachterliche Prüfung alternativer Verkehrsführungen mit und ohne Einbeziehung des Betriebsgrundstücks der Antragstellerin nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt initiiert oder die Idee einer Entwicklung der Straße und Veräußerung an die Eigentümerin der angrenzenden Grundstücke zunächst nicht weiter verfolgt worden sei, möge misslich erscheinen. Dies dürfte der Annahme der Erforderlichkeit jedoch nicht entgegenstehen können. Die von der Antragstellerin vorgeschlagenen flankierenden Maßnahmen wie Leitplanken, Leitstellen, Leitborde, Warnschwelen oder Abwehrranken zur Höhenbegrenzung könnten zwar möglicherweise zu einer besseren Einhaltung des Durchfahrtsverbots für Lkw führen. Sie stellten aber kein ebenso effektives Mittel wie ein

Durchfahrtsverbot für jeglichen motorisierten Verkehr dar. Die Maßnahmen dürften auch angemessen und nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne sein. Etwaige Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Rechte der Antragstellerin als Gewerbetreibende dürften gerechtfertigt sein. Sollte es zu einem Einbruch der Straße kommen, seien schwere Beeinträchtigungen hochrangiger Rechtsgüter zu befürchten. Darüber hinaus sei zu beachten, dass die Zugänglichkeit der K. weiterhin gewährleistet sei. Vor diesem Hintergrund sei nicht ersichtlich, dass die von der Antragstellerin befürchteten Umsatzeinbußen ein existenzbedrohliches Ausmaß annehmen könnten.

Der Hauptantrag zu 2 sowie die darauf bezogenen Hilfsanträge zu 3 und 4 seien bereits unzulässig. Die Antragstellerin begehre der Sache nach vorbeugenden vorläufigen Rechtsschutz, der auf Ausnahmekonstellationen beschränkt sei. Insbesondere gegen eine unmittelbar bevorstehende Verkehrsregelung sei vorbeugender einstweiliger Rechtsschutz nur ausnahmsweise eröffnet. Ein solcher Ausnahmefall liege hier nicht vor. Dem stehe bereits entgegen, dass keine Anhaltspunkte für eine von der Antragstellerin befürchtete abweichende Regelung durch Verkehrszeichen bestünden. Ein behördlicher Wille sei nicht ersichtlich und habe sich insbesondere nicht etwa bereits in einer entsprechenden straßenbaubehördlichen Anordnung konkretisiert.

Gegen den der Antragstellerin am 28. November 2023 zugestellten Beschluss richtet sich ihre am 5. Dezember 2023 eingegangene und mit einer Begründung versehene Beschwerde.

II.

Die zulässige Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Die mit ihr dargelegten Gründe, die das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO einzig zu prüfen hat, rechtfertigen es nicht, den Beschluss des Verwaltungsgerichts abzuändern oder aufzuheben. Der Antragstellerin ist es mit ihrer Beschwerdebegründung nicht gelungen, die angegriffene Entscheidung in ihren tragenden Erwägungen zu erschüttern und ihr Ergebnis in Frage zu stellen.

1. Hinsichtlich des Hauptantrags zu 1 hat es das Verwaltungsgericht gemessen an dem durch das Beschwerdevorbringen begrenzten Prüfungsstoff zu Recht abgelehnt, die

aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen die die Durchfahrt im östlichen W. weg verbietenden Verkehrszeichen anzuordnen.

a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen der von der Antragsgegnerin herangezogenen Ermächtigungsgrundlage des § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2, § 49 Abs. 9 Satz 2, 3 StVO dürften vorliegen.

(1) Nach § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO können die Straßenbaubehörden zur Durchführung von Straßenbauarbeiten und zur Verhütung von außerordentlichen Schäden an der Straße, die durch deren baulichen Zustand bedingt sind, Verkehrsverbote und -beschränkungen anordnen, den Verkehr umleiten und ihn durch Markierungen und Leiteinrichtungen lenken. Die Anordnungsbefugnis umfasst alles, was im Einzelfall geeignet und erforderlich ist, eine effektive Gefahrenabwehr sicherzustellen (Steiner, in: MüKo, StVR, 2016, § 45 StVO, Rn. 57). Außergewöhnliche Schäden sind solche, die durch die Benutzung einer öffentlichen Straße durch eine bestimmte Gruppe von Verkehrsteilnehmern drohen und geeignet sind, den Gemeingebrauch durch andere zu beeinträchtigen oder die zu Unterhaltungsmaßnahmen durch den Straßenbaulastträger führen, die über das sonst übliche Maß hinausgehen. Dabei ist davon auszugehen, dass eine Zustandsgefährdung (etwa bei Frostaufbrüchen oder Fahrbahnschäden anderer Art) besteht, wenn Bauzustand und Oberflächen- oder Unterbaubeschaffenheit der Straße den Verkehr beeinträchtigen oder bei Weiterbenutzung außergewöhnliche Schäden befürchten lassen (vgl. König, in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 45 StVO Rn. 39). Demnach können nach § 45 Abs. 2 StVO Beschränkungen nur für kurze Zeit angeordnet werden und zwar für Fälle, in denen eine an sich verkehrsübliche Nutzung wegen eines ungewöhnlichen baulichen Zustandes der Straße geeignet sein kann, diese außerordentlich, d.h. erheblich mehr in Mitleidenschaft zu ziehen, als es bei der normalen Abnutzung der Straßen durch den Verkehr der Fall ist (vgl. Rebler, NZV 2006, 113 [117] unter Bezugnahme auf Kodal, Straßenrecht, 5. Aufl., S. 556, § 7 Abs. 2 FStrG Rn. 33).

Diese Voraussetzungen dürften hier vorliegen, weil sich das Straßenniveau des W-wegs in dem östlichen Abschnitt in einer Länge von ca. 25 m sichtbar sowohl in Längs- als auch in Querrichtung stark abgesenkt hat, was auch die Antragstellerin nicht in Zweifel zieht. Damit handelt es sich um vorhandene und sich möglicherweise ausweitende massive Schäden an der Straße, die deren baulichen Zustand betreffen. Denn die ungehinderte und störungsfreie Befahrbarkeit des Straßenabschnitts im Rahmen seiner Widmung für Lkw und Pkw ist wegen der Schäden, die zu dem ungewöhnlichen Niveauperlauf der Straße führen,

für alle Verkehrsteilnehmer stark beeinträchtigt und dies kann sich infolge möglicher weiterer Ein- oder Abbrüche verstärken (s.u.). Unerheblich ist entgegen der Darstellung in der Beschwerde in diesem Zusammenhang, worauf der Schaden beruht und ob tatsächlich und gesichert eine vor Jahrzehnten als Mülldeponie genutzte Kiesgrube allein („kausal“) zu der Absenkung der Straße geführt hat oder haben kann.

Der Einwand der Antragstellerin, die Auslegung des Verwaltungsgerichts, § 45 Abs. 2 StVO umfasse bei funktionalem Verständnis auch in der besonderen Lage der Straße liegende Umstände, die Wirkungen auf die Beschaffenheit des Straßenkörpers hätten oder haben könnten, sei weder mit dem Wortlaut noch dem Willen des Normgebers vereinbar, überzeugt nicht. Der Hinweis auf den Kontext der Regelungen des § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO und des § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 StVO führt nicht weiter, da Alt. 1 durchzuführende Straßenbauarbeiten betrifft, während es bei Alt. 2 um den „baulichen Zustand“, also die Beschaffenheit der Straße geht. Auch lässt sich dem Sinn und Zweck oder der Systematik der Regelung des § 45 StVO nicht entnehmen, dass es bei Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 nur um außergewöhnliche Schäden gehen kann, die primär auf straßenkörpereigenen, also dessen Beschaffenheit betreffende Ursachen beruhen. Zu Recht weist die Antragstellerin allerdings auf den Wortlaut des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StVO hin, in dem „außerordentliche Schäden an der Straße“ genannt sind, während § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO Schäden anführt, die „durch deren baulichen Zustand bedingt“ sind. Dass der Gesetzgeber damit allerdings eine Einschränkung des Regelungsbereichs des § 45 Abs. 2 Satz 1 StVO dergestalt vornehmen wollte, dass damit nur Schäden an der Straßenoberfläche gemeint sind, nicht aber auch andere den baulichen Zustand der Straße betreffende, im Erdreich oder im Untergrund befindliche Ursachen erfasst sind, lässt sich nicht feststellen. Eine aus systematischen Gründen zwingend erforderliche so enge Auslegung des § 45 Abs. 2 Satz 1 StVO ist nicht veranlasst. § 45 Abs. 2 StVO begründet eine (ausnahmsweise) Zuständigkeit der Straßenbaubehörde zur Anordnung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen neben der aus § 45 Abs. 1 StVO folgenden umfassenden Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden. Dass dies der maßgebliche Regelungsinhalt ist, ergibt sich auch aus Abs. 3 der Vorschrift, der eine Zuständigkeitsaufteilung zwischen Straßenverkehrsbehörde und Straßenbaubehörde vorsieht. Die Zuständigkeitszuweisung an die Straßenbaubehörden ist beschränkt auf vom Straßenzustand ausgehende Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, deren Sicherung und Behebung in die Zuständigkeit des Straßenbaulastträgers fällt. Dass sich vor diesem Hintergrund allein aufgrund des

Wortlautunterschieds zwischen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StVO und § 45 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. StVO eine Beschränkung der Kompetenzen der Straßenbaubehörde dergestalt ergeben könnte, dass diese nur Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren treffen darf, die sich aus dem baulichen Zustand einer Straße bezogen auf den Straßenkörper im engen Sinne ergeben und nicht auch solche, bei denen sich die Gefahren für die Straße aus anderen, deren Funktionsfähigkeit betreffenden möglichen Ursachen ergeben (zum Beispiel (fehlende) Stabilisierung des Untergrunds, Vermeidung weiterer Schäden bei Frostaufbrüchen, vergleiche Steiner, a.a.O., Rn. 57), legt die Antragstellerin nicht substantiiert dar. Ihr Hinweis, ein weites Verständnis führe dazu, dass jeder denkbare Schaden an der Straße eine Zuständigkeit der Straßenbaubehörden begründen könnte, leuchtet nicht ein, da der jeweilige Einzelfall zu bewerten ist (vgl. zur Gefahr auch BVerwG, Beschl. v. 3.1.2018, 3 B 58.16, juris Rn. 22). Hier ist jedenfalls ein bestehender und sich ggf. erweiternder baulicher Schaden an der Straße gegeben, was die Antragstellerin an anderer Stelle bezogen auf die akute Schadensstelle selbst einräumt (Schriftsatz vom 5.12.2023, S. 10, 18).

(2) Die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Voraussetzungen der §§ 45 Abs. 2, Abs. 9 Satz 2, 3 StVO dürften hier ebenfalls vorliegen, wird im Ergebnis mit der Beschwerde nicht erfolgreich erschüttert. Die Antragsgegnerin hat, wie es das Verwaltungsgericht angenommen hat, (noch) ausreichend dargelegt, dass eine Gefahrenlage im Sinne der Vorschrift vorliegt, die das hier angeordnete Verkehrsverbot tatbestandlich rechtfertigen kann.

Der Erlass einer verkehrsregelnden Anordnung nach § 45 Abs. 1, 2 StVO setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs voraus. Weitere Voraussetzung einer verkehrsbeschränkenden Maßnahme ist, dass sie zur Abwendung oder Minderung der Gefahr erforderlich und geeignet ist (BVerwG, Urt. v. 25.4.1980, 7 C 19.78, NJW 1981, 184, juris Rn. 23; OVG Schleswig, Beschl. v. 30.3.2022, 3 MB 4/22, juris Rn. 27; OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.1998, 1 BA 20/97, NZV 2000, 140, juris Rn. 30). Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs, wozu auch das hier angeordnete Durchfahrtsverbot zählt, dürfen nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO - abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen - nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Hierdurch wird die

Befugnisnorm des § 45 Abs. 1 StVO ergänzt (vgl. König, in: Hentschel/Dauer/König, 47. Auflage 2023, § 45 StVO Rn. 28a, 49b, 49e; Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Auflage 2022, § 45 StVO Rn. 12, 44). Die Annahme der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO durch die Behörde setzt die gerichtlich voll überprüfbare Prognose voraus, dass eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr bzw. eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO können durch die Streckenführung, deren Ausbauzustand, witterungsbedingte Einflüsse, die anzutreffende Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 3.1.2018, 3 B 58.16, juris Rn. 21 m.w.N.). Eine qualifizierte Gefährdungslage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt, liegt dabei nicht erst dann vor, wenn ohne ein Handeln der zuständigen Behörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle zu erwarten wären. Es reicht aus, dass eine entsprechende konkrete Gefahr besteht, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.4.2012, 3 B 62.11, NJW 2012, 3048, juris Rn. 8; Urt. v. 18.11.2010, 3 C 42.09, BVerwGE 138, 159, juris Rn. 17; Urt. v. 23.9.2010, 3 C 37.09, BVerwGE 138, 21, juris Rn. 27).

Ordnet die Straßenverkehrsbehörde ein Verkehrszeichen an, trägt sie die materielle Beweislast dafür, dass die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Es obliegt ihr daher, die zugrundeliegenden Umstände zu ermitteln, zu dokumentieren und aktenkundig zu machen (vgl. VGH München, Beschl. v. 21.3.2022, 11 CS 22.57. juris Nr. 22 f.).

Die Erwägung des Verwaltungsgerichts, die bestehende Absackung der Straße und ihre besondere Lage rechtfertigten eine konkrete Gefahrenlage und nicht lediglich einen Gefahrenverdacht, dürfte auch vor dem Hintergrund des Beschwerdevorbringens nicht zu beanstanden sein. Unstreitig hat sich das Straßenniveau im Bereich des östlichen W. wegs massiv abgesenkt („Muldenbildung“). Aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse (Gewerbegebiet, hohe Belastung mit Anlieferungs- und Kundenverkehr) besteht für den von der Vollsperrung betroffenen Straßenabschnitt auch eine konkrete Gefahr, dass es durch weitere Absetzbewegungen des Straßenunterkörpers, des Erdreichs oder durch ein Auf- oder Abbrechen der Straßenoberfläche zu weiteren Schäden an der Straße kommt, die neben der in § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO geschützten baulichen Beschaffenheit der Straße auch Rechtsgüter der Verkehrsteilnehmer verletzen können. Dass, wie die

Antragstellerin mit der Beschwerde beanstandet, eine Kausalität zwischen der Absenkung der Straße und ihrer Lage auf einem potentiellen Deponiegelände bisher nicht nachgewiesen ist, ist dafür nicht erheblich und rechtfertigt nicht lediglich die Annahme eines Gefahrenverdachts:

Unstreitig liegt der W-weg mindestens mit seinem östlichen Teil oberhalb einer wohl in bereits den sechziger Jahren, jedenfalls aber von 1978 bis 1989 legal betriebenen ehemaligen (auch Hausmüll-) Deponie. Dies ergibt sich aus öffentlich zugänglichen Quellen (vgl. Bü-Drs. 21/1157/Anlage v. 1.9.2020, Bü-Drs. 19/569 v. 7.7.2008, Anlage S. 6; Begründung zur Änderung des Bebauungsplans Lurup 20 vom 1.12.1999, S. 2 unter https://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan_begr/lurup20.pdf; „Standortanalyse Science City Bahrenfeld“, Stand 1/2021, S. 248 ff., <https://www.linksfraktion-altona.de/politik/aktuell/>). Das Gefährdungspotenzial dieser Altlast wird in der vergleichsweise aktuellen „Standortanalyse Science City Bahrenfeld“ mit „mittel“ / „hoch“ bezeichnet (a.a.O., S. 252). Die Darstellung der Gefahrenlage für den hier streitigen Straßenabschnitt in der Anordnung der Straßenverkehrsbehörde vom 20. Januar 2021 (Durchfahrtsverbot LKW, Geschwindigkeitsbeschränkung PKW), die sich auf Bewertungen der hier handelnden Straßenbaubehörde stützt, ist daher plausibel. Dort heißt es:

„... Des weiteren liegt der Straßenkörper auf einer ehemaligen Hausmülldeponie mit mutmaßlich fachlicher Zuständigkeit der Umweltbehörde (BUKEA). Diese Müllablagerungen sind im Laufe der letzten Jahrzehnte in Teilbereichen punktuell, aber auch in der Fläche aber derart stark in Bewegung geraten, sacken und schieben immer weiter nach, sodass es im Straßenkörper zu Schäden und im Bereich der ungefähren Deponiekante zu einer steilen Rampenbildung gekommen ist, welche die Leichtigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs gefährden könnten. Baulich kann die Wegeaufsicht im Rahmen von Straßenunterhaltungsmaßnahmen diese Schäden ohne tiefere Probebohrungen sachlich und fachlich nicht beheben, weil hierfür die unteren Bodenschichten durch sachverständige Bauingenieure beurteilt werden müssten. So kann zB nicht abgeschätzt werden, ob der Boden bezüglich des „Absetzungsverhalten“ konsolidiert ist (wahrscheinlich nicht) und ob z.B. ein „Aufasphaltieren“ mit mehreren Asphaltlagen zum ausrunden und entschärfen der Rampe mit damit zusätzlich einhergehender Gewichtserhöhung der Fläche, nicht zu weiteren Versackungen und schlimmstenfalls zum Grundbruch führen könnte. Diese notwendigen Bohrungen oder Schürfe können aus Sicht der Wegeaufsichtsbehörde auch nur dann erfolgen, wenn fachlich geklärt ist, dass beim „Anbohren“ der Asphaltsschichten, welche aktuell möglicherweise eine Barriere mit abdichtender Wirkung gegen mögliche „giftige“ Gase haben, diese sperrende Wirkung nicht aufgehoben wird. Die Beurteilung der Sachlage des

möglichen Grundbruch und der Konsolidierung des Bodens kann nur von Experten für Grund- und Deponiebau erfolgen. (...) . Die angeordneten Verbote sind an dieser Örtlichkeit dringend erforderlich, weil eine Gefährdung anderer VT aufgrund der massiven fortgeschrittenen Fahrbahnschäden/-absackungen und weitere Schäden im Straßenuntergrund und der sich daraus resultierenden Vollsperrung zu verhindern. ...“ (Sachakte A, S. 74).

Diese Einschätzung konnte die Straßenbaubehörde für die Bewertung der von der Versackung ausgehenden Gefahr heranziehen, die zudem (inhaltlich sehr knappe) Stellungnahmen der Polizei als Straßenverkehrsbehörde eingeholt hat. Zudem ergibt sich das Ausmaß der Flächen, auf denen sich die frühere Deponie bzw. Sandabbauf Flächen befunden haben sollen, aus dem der Antragsgegnerin vorliegenden Dokument der zuständigen Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (vgl. Sachakte A S. 23). Danach befinden sich an den Punkten 01 (östlicher Straßenabschnitt; jetzige Parkflächen auf dem Gelände der Antragstellerin) und 03 (Parkflächen zum Z. weg hin) bis zu 12 m tiefe Ablagerungen. Des weiteren weist der Widerspruch der von der Antragstellerin verschiedenen Grundstückseigentümerin, auf den die Antragstellerin Bezug nimmt, aus, es sei bekannt, dass das Gelände seit dem Jahr 2005 Gegenstand von Bodenuntersuchungen sei und dass sich dort Gasmessstellen befänden.

Vor dem Hintergrund dieser bekannten Tatsachen, der von der Antragsgegnerin beschriebenen Veränderungen im hier streitigen Straßenabschnitt („... Versackung, die sich im Laufe der Zeit tiefer gelegt hatte...“ , Stellungnahme PK 25 vom 11.8.2023, S. 27 der Sachakte A), ist, gemessen an dem summarischen Prüfungsmaßstab des Eilverfahrens, nicht nur - wie die Antragstellerin annimmt - ein Gefahrenverdacht, sondern eine hinreichend konkrete Gefahrenlage anzunehmen, die ex ante betrachtet die Annahme rechtfertigt, dass bei ungehinderter weiterer Nutzung des beschädigten Straßenkörpers insbesondere durch den Fahrzeugverkehr neben einer weiteren Beschädigung der Straße auch Gefahren für Verkehrsteilnehmer drohen können. Dass weder die konkrete Lage der die Gefahr für den Straßenkörper verursachenden, aus der ehemaligen Deponienutzung resultierenden Gefahrenquellen (u.a. Gase, Absetzungsbewegungen von Hausmüll/Bauschutt/Sand; Verschiebungen der Gesteinsschichten) noch das aus der unsachgemäßen Lagerung von Altlasten resultierende Gefahrenpotenzial („mittel“/„hoch“; spontanes Aufbrechen der Straßenoberfläche, plötzliches weiteres Absacken) gegenwärtig umfassend bewertet werden kann, ist der Antragsgegnerin nicht entgegenzuhalten. Der Senat teilt die Einschätzung, dass die konkrete und belastbare Bewertung des Ausmaßes

und der Folgen der Nutzung der ehemaligen Deponiefläche für den Straßenverkehr einer fachgutachtlichen Bewertung durch in der (Deponie-) Altlastenabschätzung und -sanierung qualifizierte Sachverständige bedarf. Davon geht im Übrigen auch die Antragstellerin aus (vgl. E-Mail m.krienen vom 11.10.2023: „... Wichtig aus unserer Sicht ist, dass alles Erforderliche untersucht ist, also: Umweltgutachten wegen der Deponie/Bodengutachten/Verkehrsgutachten“). Diese Gefahr ist auch für die Flächen anzunehmen, die für von der Antragstellerin vorgeschlagene alternative Verkehrsführungen („Varianten“) in Anspruch genommen werden müssten.

Allerdings verweist die Antragstellerin zu Recht darauf, dass sich die Straßenanlage W-weg (wohl) seit fast 5 Jahrzehnten in der Nutzung befindet und dass die Absackung im östlichen Bereich des W-wegs seit dem Jahr 1990 bekannt ist. Ihre Schlussfolgerung, daher sei auch gegenwärtig mit weiteren Setzungen nicht zu rechnen und es bestehe der Verdacht einer Gefahr nicht, sondern allenfalls ein Gefahrenverdacht, lässt sich aber damit nicht rechtfertigen. Bereits im Jahr 1990 wurden detaillierte Pläne und Schnittzeichnungen von der Versackung gefertigt (Anlage 2 zum Schriftsatz vom 24.11.2023). Auch weist ein Schreiben des Ortsamtes Blankenese aus dem Jahr 1991 u.a. auf die Absackung und einen Sanierungsbedarf der Straße hin. Ausweislich des undatierten Artikels aus einer Stadtteilzeitung haben sich auch die politischen Gremien mit dem Zustand der Straße befasst (Anlage 4 [undatiert] zum Schriftsatz vom 24.11.2023). Dieser Sachverhalt war für die Antragsgegnerin und deren Wegeaufsichtsbehörde, worauf die Antragstellerin zu Recht hinweist, - soweit ersichtlich - dennoch kein Anlass für verkehrseinschränkende Maßnahmen und/oder eine Klärung der Untergrundbeschaffenheit und Sanierungsfähigkeit der (Straßen-) Flächen; der W-weg wurde vielmehr nach Westen erweitert und an die A-straße angeschlossen, sodass eher eine Zunahme der Verkehrsflüsse auch in östlicher Richtung zu erwarten war. Allerdings verweist die Antragstellerin zur Begründung ihrer Rechtsauffassung, es liege deshalb auch heute ein unveränderter, für große Teile des streitgegenständlichen Straßenabschnitts noch belastbarer Straßenzustand und allenfalls ein Gefahrenverdacht vor, auf die Ausführungen der - von ihr verschiedenen - Grundstückseigentümerin in deren Widerspruch gegen die hier streitige Maßnahme. Danach sei ein im Rahmen der Neuherstellung der Parkplatzanlage erstelltes Bodengutachten der Y+ Partner Partnerges. mbH zu dem Schluss gekommen, dass die Setzungen aus der Gebäudeauffüllung und der Verkehrsbelastung weitgehend abgeschlossen seien. Damit erschüttert sie die Ausführungen des Verwaltungsgerichts

nicht. Ihrem Vorbringen lässt sich bereits nicht entnehmen, was Inhalt des Gutachtens war, welche Fragestellung diesem zu Grunde lag (auch Straßenflächen und vor dem Gebäude liegende Parkflächen erfasst?) und ob eine Bewertung der mit einer Deponienutzung verbundenen Fragen stattgefunden hat.

Auch der Einwand, die Vollsperrung sei nur deshalb erfolgt, weil das unter dem 20. Januar 2021 angeordnete Verbot für Kraftfahrzeuge über 3,5t und die Geschwindigkeitsbeschränkung auf 10 km/h missachtet worden seien (Seite 52 Sachakte), erschüttert die Erwägungen des Verwaltungsgerichts, es liege eine konkrete Gefahr vor, nicht. Der Begründung der Verfügung vom 22. Juni 2023 lässt sich das nicht entnehmen; hier wird zur Begründung auf den durch die Absackung hervorgerufenen Zustand der Straße hingewiesen. Zwar trifft es zu, dass das Polizeikommissariat 25 und die Wegeaufsicht auch auf Verstöße gegen die Anordnung vom 21. Januar 2021 hingewiesen haben (Sachakte A, S. 25, 27, 94). Dennoch kann offenbleiben, ob die Antragsgegnerin ihre Anordnung aus dem Jahr 2021 nicht hinreichend überwacht hat, ob sie tatsächlich geeignete Maßnahmen zur Durchsetzung der von ihr aufgestellten Verkehrszeichen (Verkehrskontrollen, technische Barrieren wie Höhenkontrollen etc.) hätte vornehmen können und wenn ja, ob diese eine weitere Erschütterung und Belastung des Straßengrunds hätte verhindern können. Jedenfalls besteht gegenwärtig für die gesamte von der Vollsperrung in Anspruch genommene Fläche die - auch zur Begründung der hier streitigen Maßnahme - herangezogene Gefahr einer weiteren Absackung auf Grund der Bodenbeschaffenheit des Untergrunds (s.o.). Dabei ist hier unerheblich, dass - worauf die Antragstellerin zu Recht hinweist - die ursprüngliche Anordnung des Lkw-Durchfahrtsverbots sowie die Beschränkung der zulässigen Geschwindigkeit auf 10 km/h nicht den Einmündungsbereich des östlichen Z-wegs umfassten (Seite 77 Sachakte, Anlage 2 des Schriftsatzes der Antragsgegnerin vom 2.11.2023).

b) Auch die mit der Beschwerde erneut vorgebrachten Einwände, die Antragstellerin habe entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts das ihr nach §§ 45 Abs. 2 Satz 1 StVO zustehende Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt, und zudem sei die Aufstellung der streitgegenständlichen Verkehrszeichen für das Durchfahrtsverbot wegen zumutbarer, sie weniger beeinträchtigender Varianten unverhältnismäßig, führen im Ergebnis nicht zu einer Änderung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts.

(1) Die Beschwerde macht u.a. geltend, rechtsfehlerhaft sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Antragsgegnerin ihre Ermessenserwägungen im Rahmen des

laufenden Widerspruchsverfahrens ergänzen dürfe. Es stelle rechtsfehlerhafte Anforderungen an das sogenannte „Nachschieben von Gründen“. Die Behörde sei nach § 40 HmbVwVfG nur ermächtigt, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben. Auf Seite 14/15 des Beschlusses stelle das Verwaltungsgericht selber fest, dass die nachgeschobenen Ermessenserwägungen über den Schutz des von § 45 Abs. 2 StVG unmittelbar in Bezug genommenen Rechtsguts hinausgingen. Damit habe sich die Behörde gerade nicht vom Zweck des § 45 Abs. 2 StVO leiten lassen.

Mit diesen Ausführungen macht die Antragstellerin einen möglichen Ermessensfehler im Sinne des § 114 Satz 2 VwGO nicht erfolgreich geltend. Zwar weist sie zu Recht darauf hin, dass eine Ermessensausübung dem Zweck des Gesetzes entsprechen muss und dass sich die Behörde bei der Ermessensausübung vom Sinn des Gesetzes leiten lassen muss (vgl. dazu Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114, Rn. 166). Ihrem Vortrag lässt sich allerdings nicht entnehmen, welche Rechtsgüter die Antragstellerin als nicht mehr vom Schutzzweck des § 45 Abs. 2 StVO erfasst betrachtet. Jedenfalls lassen die Ausführungen des Verwaltungsgerichts, es sei nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin erstmals im gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren Ermessenserwägungen anstelle (S. 15 BA), nicht erkennen, dass das Gericht die sich aus dem Zweck der gesetzlichen Regelung ergebenden Grenzen verkannt hat. Denn das Verwaltungsgericht hat mit seiner Begründung hinreichend deutlich zu erkennen gegeben, dass aus seiner Sicht bei einer Ermessensbetätigung unmittelbar durch die Norm des § 45 Abs. 2 StVO geschützte Rechtsgüter und darüber hinausgehende Rechtsgüter berücksichtigt werden können und die Antragstellerin insoweit ihre Ermessenserwägungen habe ergänzen können. Damit hat es gerade angenommen, dass die nachgeschobenen Ermessenserwägungen sich im Rahmen des Gesetzeszwecks des § 45 Abs. 2 StVO zu halten haben.

Im Übrigen dürfte insbesondere der der Sache nach vom Verwaltungsgericht gemeinte, von der Antragsgegnerin angeführte Schutz der körperlichen Unversehrtheit der motorisierten Verkehrsteilnehmer und der Sicherheit des Verkehrs (vgl. Schriftsatz vom 2. November 2023) vom Schutzzweck der Norm des § 45 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 StVO umfasst sein. Die Vorschrift des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO bestimmt, dass Anordnungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zulässig sind. Diese Formulierung enthält nicht nur eine rechtssatzmäßige Voraussetzung für Verkehrsbeschränkungen, sondern gibt zugleich den Zweck des Ermessens normativ vor; die zuständige Behörde handelt demnach ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zwecke der Gefahrenabwehr handelt, sondern

das verkehrsrechtliche Instrument für einen außerhalb der Gefahrenabwehr liegenden Zweck - wie z.B. die Verwirklichung verkehrsordnungspolitischer oder städtebaulicher Konzeptionen - in Dienst nimmt (Hühnermann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 25. Aufl. 2018, § 45 Rn. 3a und 3b). „Gründe der Sicherheit“ rechtfertigen Maßnahmen, mit denen u.a. Gefahren durch den Straßenverkehr für dessen Teilnehmer auch als Folge von Schäden an der Straße und damit für die von der Norm geschützten Rechtsgüter der Verkehrssicherheit, darunter Leben und körperliche Unversehrtheit, entgegengewirkt werden soll (vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 45 StVO, Rn. 28; Steiner, in: MüKo, StVR 2016, § 45 Rn. 5). Schutzbedürftig sind gerade diejenigen (hier motorisierten) Verkehrsteilnehmer, die z.B. durch den Zustand einer Straße oder den Verkehr auf dieser verletzt werden könnten. Diesbezügliche Erwägungen der Antragsgegnerin, es sei zu befürchten, dass bei durchgehender Verkehrsbelastung die abgesackte Straße kollabiere und dass es deswegen im fließenden Verkehr zu schweren Schäden für hochrangige Rechtsgüter komme, und diese Rechtsgüter überwiegen - ebenfalls zu berücksichtigende - private (Anlieger-) Interessen, halten sich innerhalb des Schutzzwecks der Norm.

(2) Auch die Auffassung der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass keine weiteren Ermessensfehler gegeben seien, führt nicht auf rechtliche Zweifel an den Erwägungen des Verwaltungsgerichts. Dazu im Einzelnen:

(a) Die Antragstellerin wendet ein, die Sperrung basiere nicht auf tragfähigen Erwägungen, da die Antragsgegnerin nicht alle Gesichtspunkte, die für die zu treffende Ermessensentscheidung von Bedeutung seien, berücksichtigt habe. Sie habe nicht ihr Interesse an einer möglichst ungehinderten Erreichbarkeit der K.- K. berücksichtigt. Der Hinweis des Gerichts darauf, die Antragsgegnerin habe zwischen einer größeren Variante, in der die beiden Zufahrten der Antragstellerin „noch mit drin“ seien, und einer weniger großen ausgewählt, genüge angesichts der Schwere der mit der Vollsperrung verbundenen Folgen einer fehlerfreien Ermessensausübung nicht. Diese Erwägungen überzeugen nicht. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung einer (in der Verfügung vom 20.1.2021 bereits als härtere Maßnahme genannten) Vollsperrung im Jahr 2021 zunächst zur Reduzierung der Folgen für Anlieger des W-wegs ein Durchfahrtsverbot für Fahrzeuge über 3,5t sowie eine Geschwindigkeitsbegrenzung für Pkw vorgenommen worden seien; diese Maßnahmen hätten sich nicht aus ausreichend erwiesen. Dies trifft zu. Im Übrigen bewertet auch der Senat die E-Mail-Kommunikation

zwischen den Vertretern der Antragstellerin und der Antragsgegnerin sowie zwischen den beteiligten Behörden der Antragsgegnerin dergestalt, dass diese für die Sperrung auch eine „größere Variante“ mit einer „Kompensation“ (beide Grundstückszufahrten zum Markt/Parkplatz gesperrt; aber ggf. weitere Erschließung des Grundstücks von Süden her) in den Blick genommen hatte, die weitergehende Gespräche mit der Antragstellerin erfordert hätte. Daraus ergibt sich, dass sich die Antragsgegnerin bewusst war, dass ihr ein Ermessen zukommt und dass bei einem Vergleich verschiedener Alternativen der Verkehrsbeschränkung das mildeste erforderliche Mittel auszuwählen ist. Dies schließt der Senat auch aus der vor und während des laufenden Widerspruchsverfahrens erfolgten Kommunikation zwischen den Beteiligten und den - zu Recht - mit größter Dringlichkeit forcierten Bemühungen der Antragsgegnerin um eine kurzfristige gutachterliche Klärung mindestens der Zufahrtsmöglichkeit nahe dem Kreuzungsbereich Z-weg/W-weg auf das nördliche Parkplatzgelände.

(b) Der Einwand der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass die Grenzen der Ermessensausübung aus Art. 20 Abs. 3 GG nicht gewahrt worden seien, weil die Antragsgegnerin schon gar kein legitimes Ziel verfolge, da sie sich auf reine Vermutungen stütze und Gefahren für Leib und Leben von Verkehrsteilnehmern postuliere, setzt sich mit den Erwägungen des Verwaltungsgerichts (S. 16/17 BA) nicht konkret auseinander. Im Übrigen wird auf die obigen Ausführungen des Senats (1 a) (2)) verwiesen.

(c) Die Antragstellerin bringt weiter vor, das Verwaltungsgericht erachte rechtsfehlerhaft die von ihr vorgestellten technisch umsetzbaren Alternativen als milderer, aber nicht gleich geeignetes Mittel. Die fehlende Erforderlichkeit ergebe sich aus der mit ihrem Schriftsatz vom 16. November 2023 (S. 6 ff.) vorgeschlagenen und beantragten weiteren Variante, die das Verwaltungsgericht nicht geprüft habe und die explizit als Antrag zu 5 in die Beschwerde aufgenommen werde:

5. „der Antragsgegnerin es bei Vermeidung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000 EUR vorläufig zu untersagen, die beabsichtigte (erneute) Vollsperrung des W-wegs (östlich des Ein- und Ausfahrtbereichs zum Betriebsgrundstück der Antragstellerin) durch Aufstellung der entsprechenden Beschilderung umzusetzen, soweit davon auch eine Zu- oder Abfahrtmöglichkeit entsprechend der Darstellung auf S. 16 dieser Beschwerde, hilfsweise verbunden mit einer provisorischen Zu- oder Abfahrt, umfasst ist.“

Das Lkw-Durchfahrtsverbot aus dem Jahre 2021 sei ursprünglich nicht bis in den Einmündungsbereich des W-wegs angeordnet worden. Auch die von der Antragsgegnerin

als Anlage 2 vorgelegte Aufnahme zeige eindeutig, dass das Lkw-Durchfahrtsverbot erst deutlich später, nämlich ab der dort aufgestellten Laterne gegolten habe, an der die Beschilderung befestigt gewesen sei. Weshalb also der gesamte Einmündungsbereich von der Vollsperrung umfasst werde, bleibe offen und erschließe sich ihr nicht. Anderenfalls könnte entsprechend der vorgelegten Skizze eine Ein- bzw. Ausfahrtvariante realisiert werden, die sich hinsichtlich der Abfahrt auf den W-weg nach Osten verschieben würde, nämlich in den Bereich beginnend ab der auf der gegenüberliegenden Straßenseite aufgestellten Laterne. Hätte die Antragsgegnerin den Bereich aus dem Jahr 2021, für den die Einschränkungen des Lkw-Durchfahrtsverbots gegolten hätten, der jetzigen Vollsperrung zugrunde gelegt, wäre die Realisierung der vorstehenden Variante ohne weiteres möglich. Diese Variante sei weder vom der Antragsgegnerin noch vom Verwaltungsgericht geprüft worden.

Mit diesem Einwand erschüttert die Antragstellerin die Erwägung des Verwaltungsgerichts nicht, ein Ermessensfehlgebrauch oder eine Ermessensüberschreitung liege nicht vor und die hier streitige Maßnahme der Vollsperrung dürfte sich mangels milderer, aber gleich effektiver Mittel als erforderlich erweisen:

Zu Recht weist die Antragstellerin darauf hin, dass die im Jahr 2021 verfügbaren Verkehrsbeschränkungen im W-weg ausweislich des von der Antragsgegnerin eingereichten Fotos erst ab der auf der nördlichen Straßenseite errichteten Straßenbeleuchtung gegolten haben dürften und dass damit eine unbeschränkte Einfahrt in den W-weg vom Z-weg aus über eine Strecke von etwa ca. 10-15m möglich war. Eine Variante, die statt der Vollsperrung über 50m eine Zu- und/oder Ausfahrt vom Z-weg in den östlichen W-weg, nach ca. 10 m eine Überfahrt über Rad- und Fußweg, einen weiteren Verlauf auf den vor dem Gebäude befindlichen Parkflächen parallel zum W-weg und eine sich anschließende Überquerung von Radweg, Fußweg und Straßenfläche und die Nutzung der Zufahrt auf das nördliche Parkgelände ermöglichen würde (vgl. Skizze S. 16 der Beschwerde), hat die Antragstellerin in ähnlicher Weise bereits mit ihrem Schriftsatz vom 16. November 2023 (S. 6) und im Schriftsatz vom 27. Oktober 2023 (S. 14) vorgestellt. Diese - und auch die anderen vorgeschlagenen Varianten - hat das Verwaltungsgericht allerdings zur Kenntnis genommen und für die Beantwortung der Frage, ob eine mildere, aber gleichermaßen wirksame Variante zur Verfügung stehen könnte, geprüft (vgl. dazu Ausführungen Seite 17 BA).

(d) Entgegen der Darstellung der Antragstellerin in der Beschwerde hat das Verwaltungsgericht auch erörtert, ob - diese Variante zugrunde gelegt - die Umleitung des öffentlichen Straßenverkehrs über das Betriebsgelände möglich ist:

Es hat darauf hingewiesen, diese führe teilweise über das Betriebsgrundstück der Antragstellerin, sodass neben der rechtlichen Verfügbarkeit auch die technische Beschaffenheit zu prüfen wäre, bevor eine entsprechende Umleitung des öffentlichen Straßenverkehrs erfolgen könne. Darauf geht die Antragstellerin mit der Beschwerde nicht näher ein. Weiter hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, diese Variante führe dazu, dass mehr Verkehr den Bereich in der Nähe der Schadstelle befahren würde als dies bei einem - hier verfügten - Durchfahrtsverbot der Fall sein würde (Seite 17 BA). Diese Wertung erscheint lebensnah und plausibel. Zwar weist die Antragstellerin darauf hin, dass die vor dem Gebäude befindliche Stellplatzanlage, über die der Verkehr bei dieser Alternative teilweise stattfinden würde, auf eine hohe Auslastung ausgelegt sei, und dass sie nicht gehindert sei - was sie allerdings nicht vorhabe - die Zulässigkeit des Verkehrs u.a. auf ihre Kunden zu beschränken. Allerdings ist damit zu rechnen, dass eine eröffnete Möglichkeit, die Schadstelle zu passieren, von allen potentiellen motorisierten Verkehrsteilnehmern, die von Osten (Z-weg) kommend den Großparkplatz der Antragstellerin nutzen wollen, aber auch von Lkw oder Pkw, die eine Verbindung vom W-weg zum Z-weg oder vom Z-weg zur A-straße an der fraglichen Stelle suchen, genutzt werden würde, und dass dieses Fahrverhalten zu einem höheren (fließenden) Verkehrsaufkommen führen würde als dies bei einer reinen Parkanlage (mit hier in Anspruch genommenen geschätzt 10 -15 Stellplätzen) der Fall wäre. Ähnliches würde gelten, wenn die Umleitung nur in eine Richtung (zum Parkplatz hin) befahrbar wäre. Naheliegend ist auch, dass es damit zu einem größeren Druck auf das Erdreich und zu potentiellen Erschütterungen auf Flächen kommen kann, die, wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, in der Nähe der Schadstelle liegen. Welche Schadstelle das Verwaltungsgericht meint, dürfte entgegen der Ansicht der Antragstellerin, die selbst von einem bestehenden Schaden am Straßenkörper ausgeht, hinreichend klar sein, da die Senke nur wenige Meter von der von ihr vorgeschlagenen Umfahrung entfernt liegt. Vor dem Hintergrund der oben dargestellten und von der Antragsgegnerin ausreichend dokumentierten Lage der hier streitigen Flächen oberhalb eines ehemaligen Deponiegeländes und des nachvollziehbaren Gefährdungspotenzials des Untergrundes, der sich auch auf den Bereich der neben und vor dem Gebäude befindlichen Flächen sowie auf die gesamte von der Vollsperrung in Anspruch genommene

Fläche erstreckt, kann ein Einfluss von höheren Verkehrsströmen auf die Stabilität und Belastbarkeit des hier streitigen Straßenabschnitts und von Nebenflächen jedenfalls bis zu der Erstellung des alsbald vorliegenden Gutachtens nicht ausgeschlossen werden.

Ob der Antragstellerin rechtliche oder tatsächliche Kontroll- oder Beschränkungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen könnten, um zu verhindern, dass Verkehrsteilnehmer, die ihre Einrichtungen nicht nutzen wollen, die vorbeschriebene Ausweichstrecke über das Betriebsgelände passieren, kann daher dahinstehen.

(e) Soweit die Antragstellerin weiterhin geltend macht, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hätte es sich der Antragsgegnerin aufdrängen müssen, dass zur Vermeidung einer LKW-Durchfahrt das gleich geeignete, aber mildere Mittel in Form flankierender Maßnahmen wie Leitbaken, Leitschwellen, Leitborde, Warnschwellen, Absperrschranken zu Höhenbegrenzung o. ä. in Betracht komme, um die Befahrbarkeit des W-wegs auf den PKW-Verkehr zu beschränken, der mit Ausnahme der Geschwindigkeitsbegrenzung nicht habe verboten werden sollen, geht sie auf die Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht ein. Dieses hat angenommen, solche Maßnahmen würden möglicherweise zu einer besseren Einhaltung eines Durchfahrtsverbots für schwere Fahrzeuge (Lkw) führen, stellten aber kein ebenso effektives Mittel wie ein Durchfahrtsverbot für jeglichen motorisierten Verkehr dar (S. 17 BA).

(f) Die Antragstellerin greift zudem die Erwägungen des Verwaltungsgerichts, die Maßnahme sei bei Berücksichtigung ihrer Rechtsposition nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne, nicht qualifiziert an. Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, die Einschränkung der Zufahrtsmöglichkeiten zur K.- Markthalle beeinträchtigen den Einzelhandelsbetrieb der Antragstellerin, weil möglicherweise Kunden von dem Besuch der Markthalle abgehalten würden. Etwaige Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Rechte der Antragstellerin als Gewerbetreibende aus Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG dürften aber jedenfalls gerechtfertigt sein. Dazu verweist die Antragstellerin darauf, die in einem Umfang von 55,5 m bestehende Vollsperrung belaste das begonnene Weihnachtsgeschäft in besonders erheblicher Weise, da sie die Erreichbarkeit der K.- Markthalle aus östlicher Richtung nahezu vollständig einschränke. In der Advents- und Weihnachtszeit kauften bis zu 30 % mehr Kunden im Markt ein. Dies entspreche einer täglichen Frequenz von durchschnittlich 5.000-6.000 zahlenden Kunden. An Freitagen und Samstagen sowie in der Woche vor den Feiertagen sei diese Zahl noch

einmal deutlich höher anzusetzen. Der Umsatz in der Advents- und Weihnachtszeit sei bis zu 50 % höher als im Durchschnitt der anderen Monate. Sie, die Antragstellerin, befürchte, das Weihnachtsgeschäft weitgehend zu verlieren und damit erhebliche Umsatz- und Gewinnverluste verzeichnen zu müssen.

Mit diesen Ausführungen zieht die Antragstellerin die Ausführungen des Verwaltungsgerichts, bei einer weiteren Nutzung des W-wegs im östlichen Bereich seien schwere Beeinträchtigungen hochrangiger Rechtsgüter zu befürchten, die die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin überwögen, nicht substantiiert in Zweifel. Dass das Verwaltungsgerichts dabei eine Fehleinschätzung des Gewichts der wirtschaftlichen Belange der Antragstellerin vorgenommen haben könnte, lässt sich dem Beschwerdevorbringen nicht entnehmen. Dabei geht der Senat davon aus, dass die Umsätze im Weihnachtsgeschäft wie von der Antragstellerin beschrieben eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für den Jahresumsatz haben. Allerdings hat das Verwaltungsgericht zu Recht darauf hingewiesen, dass die K. ohne Beeinträchtigungen für den Fuß- und Radverkehr erreichbar ist und der Pkw-Verkehr die nördlichen Parkflächen aus westlicher Richtung erreichen und wieder verlassen kann. Zudem ist das Betriebsgelände für den Anlieferverkehr über den Z-weg von Süden aus erreichbar. Die um das Gebäude herum gelegenen Parkflächen sind ebenfalls über den Z-weg von Süden aus anfahrbar und können auch in diese Richtung verlassen werden. Dass die Antragstellerin dennoch gegenwärtig mit Umsatzeinbußen rechnen müsste, die ihre Existenz bedrohen, lässt sich der Beschwerde nicht entnehmen.

(g) Die bereits mehrfach von der Antragstellerin erklärte Bereitschaft, erforderliche Anpassungen für eine Zu- oder Abfahrtsmöglichkeit, gegebenenfalls verbunden mit einer provisorischen Zu- oder Abfahrt, vorzunehmen, Erschließungsverträge mit der Antragsgegnerin zu schließen, die Arbeiten eigenständig auf eigene Kosten vorzunehmen und eine Haftung für etwaige Schäden im öffentlichen Verkehrsraum (insbesondere auf dem Geh- und Radweg) erforderlichenfalls gegen Bürgschaft zu übernehmen, ist - soweit ersichtlich - Gegenstand von Verhandlungen mit der Antragsgegnerin (vgl. z.B. Prot. v. 31.1.2023, Sachakte A S. 96). Sie berühren den Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens nicht.

2. Auch die gegen die Ablehnung des Hauptantrags zu 2 und der Hilfsanträge zu „3-4“ gerichtete Beschwerde hat keinen Erfolg.

a) Die Antragstellerin will mit ihrem zweiten Hauptantrag, dem begehrten Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO, für den Fall des Erfolgs des ersten Hauptantrags die gegenüber der Antragsgegnerin auszusprechende Untersagung der beabsichtigten (erneuten) Vollsperrung des W-wegs erreichen. Dieser Antrag ist unzulässig. Er ist der Sache nach auf vorbeugenden vorläufigen Rechtsschutz gerichtet, der ein besonderes Rechtsschutzinteresse verlangt. Der Senat folgt den Erwägungen des Verwaltungsgerichts im Beschluss vom 28. November 2023, soweit dieses auf Seite 19 BA die Anforderungen an vorbeugenden Rechtsschutz dargestellt hat. An einem Ausnahmefall, der im Einzelfall ein besonderes vorläufiges Rechtsschutzbedürfnis rechtfertigen könnte, fehlt es bereits deshalb, weil die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin aus den oben dargelegten Gründen gerade nicht anzuordnen ist und für die Antragsgegnerin daher keinerlei Veranlassung für eine, wie es im Antrag zu 2 heißt, „beabsichtigte (erneute) Vollsperrung des W. wegs“ besteht.

b) Auch die Hilfsanträge zu „3-4“ und der mit der Beschwerde gestellte Hilfsantrag „5“ sind unzulässig. Nicht nachvollziehbar ist bereits, in welchem prozessualen Verhältnis die Hilfsanträge nach der gegebenen Begründung zu dem ersten Hauptantrag stehen und welchen Rechtsschutz sie ermöglichen sollen. Hätte der Hauptantrag zu 1 Erfolg, wäre über einen nur hilfsweise gestellten Antrag aus prozessualen Gründen nicht zu entscheiden. Denn der Hilfsantrag ist durch die (rechtskräftige) Zuerkennung des Hauptanspruchs auflösend bedingt (W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 90 Rn. 5). Hätte der Hauptantrag - wie hier - keinen Erfolg, bedurfte es ebenfalls keiner Entscheidung über die Hilfsanträge, weil diese nach der Begründung der Antragstellerin („flankierend“) nur für den Fall gestellt sind, dass das Gericht die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs anordnet (s.o.). Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob der Antrag zu 5 auch deshalb unzulässig sein könnte, weil er über das erstinstanzlich geltend gemachte Begehren hinausgehen und damit zu einer im Beschwerdeverfahren nach § 146 Abs. 4 VwGO in der Regel unzulässigen Antragserweiterung führen könnte (vgl. dazu VGH Mannheim, Beschl. v. 30.8.2023, 12 S 1394/23, juris Rn. 5, 8; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.4.2023, 4 S 4/23, juris Rn. 5; offenlassend OVG Münster, Beschl. v. 7.8.2023, 1 B 325/23, juris Rn. 4) .

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO die Festsetzung des Streitwertes bestimmt sich nach §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 und 2 GKG.