



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin -

An Verkündungs
statt zugestellt.

Prozessbevollmächtigte(r):

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport
-Polizei-
Justitiariat (J),
Bruno-Georges-Platz 1,
22297 Hamburg,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, im schriftlichen Verfahren
am 13. Dezember 2023 durch

für Recht erkannt:

Der vormalige Rechtsstreit ist in der Hauptsache erledigt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand

Die Klägerin hat sich zunächst dagegen gewandt, dass die Straßenverkehrsbehörde der Beklagten sie zu „Terror Schutzmaßnahmen“ bei einem vergangenen Straßenfest verpflichtet hatte. In Frage steht nunmehr, ob sich dieser Rechtsstreit seinerseits erledigt hat.

Die Klägerin ist eine Eventagentur. Sie veranstaltet regelmäßig - mit coronapandemiebedingter Unterbrechung jährlich - auf öffentlichen Straßen das „Stadtfest A.“. Für das Stadtfest A. 2018 erteilte ihr das Bezirksamt B. der Beklagten am 6. September 2018 eine Sondernutzungserlaubnis nach dem Hamburgischen Wegegesetz mit der Auflage:

„Terrorsicherung

Es sind aufgrund der weiterhin bestehenden latenten Anschlagsgefahr durch terroristische Angriffe mit Kraftfahrzeugen von außen Maßnahmen zu treffen, um die Veranstaltung gegen solche Angriffe zu schützen. Einzelheiten sind mit der Polizei/Polizeikommissariat 33 abzustimmen.“

Die Behörde für Inneres und Sport, Polizei, der Beklagten traf, ebenfalls unter dem 6. September 2018, eine an die Klägerin adressierte straßenverkehrsbehördliche Anordnung, in der sie neben Haltverboten und Sperrungen insbesondere aussprach:

„Terror Schutzmaßnahmen

Am Bereich der Absperrungen [...] sind geeignete Barrieren einzusetzen, die einen Angriff mit Kraftfahrzeugen in den Veranstaltungsraum unterbinden. Die Barrieren sind so herzurichten (mobil), dass jederzeit eine Ein- und Ausfahrt von Rettungsfahrzeugen möglich ist. Seitens der Straßenverkehrsbehörde wird eine Sicherung des Veranstaltungsraumes analog 2017 mit 1000-Liter-Wassertanks empfohlen. Alternativ können auch andere geeignete Sperrmittel, wie z. B. LKW verwendet werden. Der detaillierte Aufbau ist mit PK 33 abzustimmen. [...]“

Die Klägerin erhob gegen diese „Auflage“ am 12. September 2018 Widerspruch.

Für das Stadtfest A. 2019 traf die Polizei unter dem 15. August 2019 eine an die Klägerin adressierte straßenverkehrsbehördliche Anordnung, in der sie neben Haltverboten und Sperrungen insbesondere „Terror Schutzmaßnahmen“ wie im Vorjahr aussprach. Das Bezirksamt B. erteilte der Klägerin am 6. September 2019 eine Sondernutzungserlaubnis, die insbesondere die zitierte Auflage wie im Vorjahr enthielt.

Die Polizei stellte am 23. April 2020 das Widerspruchsverfahren ein, da sich die Anordnung vom 6. September 2018 durch Zeitablauf erledigt habe.

Die Klägerin hat am 30. April 2020 Klage erhoben mit dem angekündigten Antrag festzustellen, dass die „Auflage“ zu „Terror Schutzmaßnahmen“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 6. September 2018 rechtswidrig war.

Für das Stadtfest A. 2023 beantragte die Klägerin unterdessen beim Bezirksamt B. am 9. Juni 2023 eine Sondernutzungserlaubnis. Sie teilte u. a. mit, der Durchfahrtschutz werde an den Hauptpunkten des Straßenfestes errichtet und orientiere sich an den Vorjahren. Zur Gefährdungsanalyse im Gefahrenbereich „Terrorismus/Drohungen“ teilte sie mit, es gebe keinerlei konkrete Anzeichen für Bedrohungen von außen. Sie verwies auf eine Anlage mit einem Aufbauplan. Dort sind an den Rändern der Veranstaltungsfläche die Standorte von „IBC“ (Intermediate Bulk Container) gekennzeichnet, teilweise mit dem Hinweis auf ihre Mobilität („2 x mobil durch Hubwagen & Secu“). Am 11. Juli 2023 erteilte das Bezirksamt B. die beantragte Sondernutzungserlaubnis nach dem Hamburgischen Wegegesetz, insbesondere mit der Auflage:

„Die im Sicherheitskonzept beschriebenen Maßnahmen sind umzusetzen.“

Die Polizei traf für das Stadtfest A. 2023 unter dem 29. August 2023 eine an die Klägerin adressierte straßenverkehrsbehördliche Anordnung, in der sie neben Haltverboten und Sperrungen insbesondere aussprach:

„Durchfahrtschutzmaßnahmen

Am Bereich der Absperrungen [...] sind geeignete Barrieren einzusetzen, die Gefahren durch den öffentlichen Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen in den Veranstaltungsraum unterbinden. Die Barrieren sind so herzurichten (mobil), dass jederzeit eine Ein- und Ausfahrt von Rettungsfahrzeugen möglich ist. Seitens der Straßenverkehrsbehörde wird eine Sicherung des Veranstaltungsraumes analog 2022 mit gefüllten 1000-Liter-Wassertanks empfohlen. Alternativ können auch andere geeignete Sperrmittel, wie z. B. LKW verwendet werden. Der detaillierte Aufbau ist mit PK 33 abzustimmen.“

Die Klägerin hat den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt. Die Beklagte ist der Erledigungserklärung entgegengetreten.

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich,

festzustellen, dass die ursprüngliche Klage zulässig und begründet war und aufgrund eines zwischenzeitlich eingetretenen Ereignisses nicht mehr zulässig oder begründet ist.

Die Beklagte beantragt schriftsätzlich,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte trägt vor:

Die ursprüngliche Klage sei unzulässig gewesen. Der Klägerin habe es am erforderlichen Fortsetzungsfeststellungsinteresse gefehlt, sie habe ihr Klagerecht verwirkt und kein Rechtsschutzbedürfnis. Es habe nicht die konkrete Gefahr bestanden, dass sich die angegriffene „Auflage“ bei der nächsten Veranstaltung des Stadtfestes A. in gleicher Form wiederholen werde. Durch die verspätete Geltendmachung der Rechtswidrigkeit entstünden der Beklagten unzumutbare Nachteile. Ein Erfolg der Klage hätte der Klägerin keinen Vorteil gebracht und wäre somit nutzlos gewesen, da das Bezirksamt B. ebenfalls eine Auflage zur „Terrorsicherung“ erteilt habe.

Die ursprüngliche Klage sei unbegründet gewesen. Die „Auflage“ zu „Terror Schutzmaßnahmen“ im Bescheid vom 6. September 2018 habe den Schutz der Veranstaltung und ihrer Teilnehmer vor einem terroristischen Anschlag durch eine sog. Überfahrtat bezweckt und den Schutz vor Gefahren aus der Veranstaltung selbst. Als Ermächtigung komme § 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 5 StVO in Betracht. Erfasst sei die Unterstützung von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit auch außerhalb von Verkehrsabläufen. Zum Straßenverkehrsrecht gehöre auch und gerade die Abwehr solcher Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgingen und die Umwelt beeinträchtigten. Es sollten auch Dritte vor Verkehrsteilnehmern und deren Fahrzeugen geschützt werden. Diesem Ziel sei auch die Einfügung von § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG a. F. verpflichtet (BT-Drs. 8/3150, S. 16 f.). Zwar seien Überfahrtaten bei Erlass des § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG a. F. bzw. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO noch nicht mitgedacht worden. Es handele sich jedoch um eine Generalklausel, in der die zu bekämpfenden Gefahren und die jeweilige Eingriffsschwelle nicht konkret benannt seien. Die im Rahmen der Anordnung vom Veranstalter zu treffenden Maßnahmen seien als Schutz vor den allgemeinen vom Straßenverkehr ausgehenden

Gefahren zu verstehen und entsprächen einem Nachkommen der allgemeinen Sicherungspflicht des Veranstalters für den Veranstaltungsort. Auftrag der Straßenverkehrsbehörde sei die Sicherung der Verkehrswege an der Veranstaltungsfläche. Zudem komme als Ermächtigungsgrundlage die ordnungsbehördliche Generalklausel § 3 Abs. 1 SOG jedenfalls in Betracht. Die vorausgesetzte Gefahr liege vor. Im Hinblick auf das Stadtfest A. 2018 sei eine bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu bejahen gewesen.

Bei der Entscheidung des Gerichts haben die Sachakten der Beklagten vorgelegen. Darauf sowie auf die Gerichtsakten wird wegen der Einzelheiten ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Die Kammer entscheidet im Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung.

II. Die nach einseitig gebliebener Erledigungserklärung geänderte Klage wird sachdienlich gemäß § 88 VwGO dahingehend ausgelegt, dass die Klägerin beantragt festzustellen, dass der vormalige Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt ist.

Die Kammer legt die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde (zusammengestellt bei Clausen, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 44. EL März 2023, VwGO § 161 Rn. 28 f.). Erklärt allein der Kläger den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt, dann ist das Verfahren als Streit über die Erledigung fortzusetzen. Mit der einseitig bleibenden Erledigungserklärung nimmt der Kläger von seinem bisherigen Klagebegehren Abstand und begehrt stattdessen die gerichtliche Feststellung, dass die Hauptsache erledigt sei. An die Stelle des durch den ursprünglichen Klageantrag bestimmten Streitgegenstandes tritt der Streit über die Behauptung des Klägers, seinem Klagebegehren sei durch ein nachträgliches Ereignis die Grundlage entzogen worden. Dieser Austausch des Klagebegehrens führt zu einer Änderung des Streitgegenstandes und stellt damit der Sache nach eine Klageänderung dar. Als Klageänderung eigener Art ist der Wechsel vom ursprünglichen Klageantrag zum Erledigungsfeststellungsantrag nicht den Einschränkungen des § 91 VwGO unterworfen und bedarf auch nicht der Einwilligung des Beklagten.

III. Die solchermaßen zulässiger Weise geänderte Klage ist begründet.

Die Feststellung der Hauptsacheerledigung auf die einseitige Erledigungserklärung der Klägerseite erfordert über ein erledigendes Ereignis hinaus dann die Überprüfung der Zulässigkeit und der Begründetheit des ursprünglichen Klagebegehrens, wenn die Beklagtenseite sich für ihren Widerspruch gegen die Erledigungserklärung und ihr Festhalten an ihrem bisherigen Antrag auf ein schutzwürdiges Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung berufen kann, dass die Klage vor ihrer Erledigung unzulässig oder unbegründet war (BVerwG, Urt. v. 1.9.2011, 5 C 21.10, BeckRS 2011, 55193 Rn. 14 m. w. N.). Ein schutzwürdiges Interesse der Beklagten an einer gerichtlichen Sachprüfung nimmt die Kammer hier an, da sich eine grundsätzliche Rechtsfrage stellt (dazu s. u. V.).

Nach diesem Maßstab ist der vormalige Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt.

1. Die Klage war ursprünglich zulässig.

a) Statthaft war analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO die Fortsetzungsfeststellungsklage. Das vorausgesetzte berechtigte Interesse an der Feststellung stand der Klägerin zur Seite.

Dabei muss der Kläger ein berechtigtes Feststellungsinteresse so substantiiert darlegen, dass das Gericht beurteilen kann, welchen Bedeutungsgehalt die begehrte Feststellung für ihn hat (vgl. VG Hamburg, Urt. v. 17.11.2022, 5 K 4826/21, juris Rn. 36-38 m. w. N.). Denn die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG erfasst nicht die Verpflichtung des Gerichts zu einer Sachentscheidung, wenn der Bürger zur Wahrung seiner Rechte den beantragten Rechtsschutz nicht mehr benötigt (VG Augsburg, Urt. v. 26.4.2021, Au 9 K 21.70, juris Rn. 20). So ergibt sich aus dem Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, dass die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise für die Überprüfung erledigter Verwaltungsakte in Anspruch genommen werden können (BVerwG, Urt. v. 16.5.2013, 8 C 14.12, juris Rn. 30, BVerwGE 146, 303). Maßgeblich ist stets, ob die Inanspruchnahme des Gerichts dem Kläger noch etwas nützt, also zur Verbesserung seiner Situation in rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Hinsicht geeignet ist. Das Bestreben nach persönlicher Genugtuung oder das Bestreben, eine vom Kläger für bedeutsam gehaltene Rechtsfrage gerichtlich klären zu lassen, reicht nicht aus. Dies gilt unabhängig von der Intensität des erledigten Eingriffs und vom Rang der Rechte, die von ihm betroffen waren (BVerwG, a. a. O.; VGH München, Beschl. v. 3.8.2021, 7 ZB 20/2545, juris Rn. 11; VG Hamburg, Beschl. v. 20.5.2022, 3 K 5270/21, n. v.; VG Düsseldorf, Gerichtsbescheid v. 17.1.2022, 29 K 7114/20, Rn. 21 jeweils m. w. N.). Ein solches Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist in der Rechtsprechung anerkannt in den Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des

Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses. Darüber hinaus kann auch die Art des mit der Klage gerügten Eingriffs, insbesondere im grundrechtlich geschützten Bereich, verbunden mit dem durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, die Anerkennung eines Feststellungsinteresses rechtfertigen, wenn sich die unmittelbare Belastung durch den schwerwiegenden Hoheitsakt auf eine Zeitspanne beschränkt, in der die Entscheidung des Gerichts kaum zu erlangen ist (BVerwG, Beschl. v. 25.6.2019, 6 B 154.18 u. a., juris Rn. 5; Beschl. v. 20.12.2017, 6 B 14.17, juris Rn. 13).

Eine das Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründende Wiederholungsgefahr kann dann angenommen werden, wenn die hinreichend konkrete Gefahr besteht, dass in naher Zukunft und unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird (BVerwG, Beschl. v. 25.4.2019, 8 B 3.18 u. a., juris Rn. 3; Beschl. v. 14.6.2018, 3 BN 1.17, juris Rn. 19; Urt. v. 16.5.2013, a. a. O. Rn. 21). Die gerichtliche Entscheidung muss insoweit für die künftige behördliche Entscheidung von „richtungsweisender“ Bedeutung sein können. Für das Feststellungsinteresse ist demnach entscheidend, ob die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen künftigen Verwaltungshandelns unter Anwendung der dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften geklärt werden können. Dabei bedarf es keiner völligen Übereinstimmung des der gerichtlichen Entscheidung zugrundeliegenden und eines mit hinreichender Sicherheit zu erwartenden Falles, sondern die Wiederholungsgefahr ist schon dann zu bejahen, wenn sich nach den Umständen des künftigen Sachverhalts die in Bezug auf den erledigten Fall kontroversen Rechtsfragen erneut stellen werden. Um dies annehmen zu können, müssen aber konkrete Anhaltspunkte für den Eintritt einer vergleichbaren Belastung bei einem vergleichbaren und abzusehenden Sachverhalt gegeben sein. Ist dagegen - gleichsam im Umkehrschluss - ungewiss, ob in Zukunft noch einmal die gleichen tatsächlichen Verhältnisse eintreten wie im Zeitpunkt des Erlasses des erledigten Verwaltungsakts, kann das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht aus einer Wiederholungsgefahr hergeleitet werden (BVerwG, Urt. v. 12.10.2006, 4 C 12.04, juris Rn. 8; OVG Münster, Urt. v. 7.12.2021, 5 A 2000/20, juris Rn. 28 m. w. N.; VG Hamburg, Urt. v. 17.11.2022, a. a. O. Rn. 41).

Der Klägerin wäre es wegen einer konkreten Wiederholungsgefahr von Nutzen gewesen, wenn das Gericht die Rechtswidrigkeit der das Stadtfest A. 2018 betreffenden „Auflage“ zu „Terrorschutzmaßnahmen“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 6.

September 2018 festgestellt hätte. Zum einen stand bei Erhebung der Klage am 30. April 2020 zu erwarten, dass sich die benannte „Auflage“ bei erneuter Durchführung des Stadtfestes wiederholen würde, wie bereits für das Stadtfest A. 2019 in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 15. August 2019 geschehen. Zum anderen war bei Erhebung der Klage anzunehmen, dass die Klägerin ohne die angegriffene „Auflage“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung von einer Verpflichtung zu den dort beschriebenen „Terror Schutzmaßnahmen“ frei sein würde. Denn bei erneuter Durchführung des Stadtfestes hätte sich voraussichtlich die Verwaltungspraxis aus den Jahren vor der coronapandemiebedingten Unterbrechung fortgesetzt. Die Klägerin wäre erst - wie unter dem 6. September 2018 und 15. August 2019 - durch eine straßenverkehrsbehördliche Anordnung der Polizei zu konkreten Maßnahmen verpflichtet worden. Demgegenüber hätte die wegeaufsichtsbehördliche Sondernutzungserlaubnis des Bezirksamtes - wie unter dem 6. September 2018 und 6. September 2019 - lediglich auf das Erfordernis einer Sicherung vor der latenten Anschlagsgefahr hingewiesen, die Konkretisierung der zu ergreifenden „Terrorsicherung“ jedoch nicht selbst vorgenommen.

Dabei kam in dem in der Sondernutzungserlaubnis enthaltenen Verweis darauf, Einzelheiten seien mit der Polizei abzustimmen, die - unzutreffende (s.u. 2.) - Rechtsauffassung zum Ausdruck, das Bezirksamt müsste die Abwehr der aus der Sondernutzung erwachsenden Gefahren nicht grundsätzlich abschließend selbst regeln. Dem Verweis auf eine vermeintliche Zuständigkeit und Befugnis der Polizei kann hingegen kein Regelungsgehalt als Verwaltungsakt beigemessen werden, dass jedweden nachfolgenden Anordnungen der Polizei zu folgen sei. Ein Verwaltungsakt nach § 35 (Hmb)VwVfG ist als behördliche Willenserklärung mit Rücksicht darauf auszulegen, welche vertypen Rechtsfolgen das jeweilige Fachrecht vorsieht (VG Hamburg, Gerichtsbescheid v. 30.9.2020, 1 A 2533/20, juris Rn. 23). Das Fachrecht enthält keine Ermächtigung dazu, dass eine Behörde - hier: das Bezirksamt B. - sich seiner Verantwortung begibt, indem es Zuständigkeit und Befugnis auf eine andere Behörde - hier: Polizei als Teil der Behörde für Inneres und Sport - delegiert.

b) Das Klagerecht war nicht verwirkt.

Eine prozessuale Verwirkung wird dann angenommen, wenn der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend macht (Vertrauensgrundlage), der Verpflichtete

ferner tatsächlich darauf vertraut hat, dass das Recht nicht mehr ausgeübt wird (Vertrauenstatbestand) und sich infolgedessen in seinen Vorkehrungen und Maßnahmen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde. Außerdem ist Verwirkung gegeben, wenn es das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Rechtsfriedens gebietet, die Anrufung des Gerichts nach langer Zeit als unzulässig anzusehen (zum Ganzen: Ehlers, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 44. EL März 2023, VwGO vor § 40 Rn. 103).

Diese Voraussetzungen liegen - offensichtlich - nicht vor. Die Klägerin hat der Beklagten keinen Anlass zu der Annahme gegeben, die Rechtswidrigkeit der unter der Überschrift „Terrorenschutzmaßnahmen“ stehenden „Auflage“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 6. September 2018 nicht mehr geltend zu machen. Im Gegenteil hatte die Klägerin bereits am 12. September 2018 Widerspruch eingelegt, ohne dass die Beklagte darauf vor dem 23. April 2020 - eine Woche vor Erhebung der Klage - zurückgekommen wäre. Der Erhalt des Rechtsfriedens sprach gerade für eine Klärung der Rechtmäßigkeit, nachdem die Beklagte unter dem 15. August 2019 eine „Auflage“ zu „Terrorenschutzmaßnahmen“ in einer straßenverkehrsbehördlichen Anordnung wiederholt hatte.

2. Die Klage war ursprünglich begründet. Die „Auflage“ zu „Terrorenschutzmaßnahmen“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung der Polizei vom 6. September 2018 war rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten. Die Polizei war zu der ausgesprochenen Verpflichtung der Klägerin nicht befugt. Die Befugnis zur Abwehr von Gefahren aus der Sondernutzung öffentlicher Straßen lag schon nicht bei der Straßenverkehrsbehörde, sondern bei der Wegeaufsichtsbehörde.

a) Die Polizei war zwar für Maßnahmen aufgrund § 45 Abs. 1 StVO zuständig. Doch ermächtigt diese Vorschrift nur zur Verkehrsregelung und nicht dazu, Veranstalten eines Stadtfestes zu „Terrorenschutzmaßnahmen“ oder „Durchfahrtschutzmaßnahmen“ zu verpflichten. Im Einzelnen:

Die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde sind nach § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO durch Abschnitt II Abs. 1 Nr. 1.1 der Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (v. 5.1.1999, Amtl. Anz. S. 345 m. spät. Änd. - StVZustAnO) der Behörde für Inneres und Sport übertragen. Die Polizei ist Teil dieser Behörde. Indessen können die Straßenverkehrsbehörden aufgrund § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO aus Gründen der

Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs nur die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen haben sie gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO das „gleiche Recht“. Die Straßenverkehrsbehörde darf mithin auch unter den erweiternden Voraussetzungen dieser Vorschrift lediglich die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten (vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, StVO § 45 Rn. 31; Steiner, in: Münchener Kommentar zum StVR, 1. Aufl. 2016, StVO § 45 Rn. 34; Will, in: Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, BeckOK StVR, Stand: 15.10.2023, StVO § 45 Rn. 92). Nur der Tatbestand ist verbreitert, unter dem die Rechtsfolge eintritt, nicht aber die Rechtsfolge. Dem entspricht, dass diese Verordnungsvorschrift auf der gesetzlichen Ermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 9 Buchst. a StVG betreffend Maßnahmen über den Straßenverkehr, die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind, beruht. Die Einfügung der Vorgängervorschrift § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG a. F wurde im Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 8/3150 S. 16) damit begründet, es bestehe aufgrund der Sicherheitslage „vielfach ein Bedürfnis für verkehrsbeschränkende Maßnahmen (z. B. Haltverbote zur Verhinderung von Bombenanschlägen mittels abgestellter Kraftfahrzeuge)“, ohne dass Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs vorlägen. Dem entspricht es, dass § 45 StVO sachlich begrenztes (Sonder-)Recht der Gefahrenabwehr (Steiner, a. a. O., Rn. 1) auf der Kompetenzgrundlage zugunsten des Bundesgesetzgebers in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 ist (dazu BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, 1 BvR 118/71, juris Rn. 32, BVerfGE 40, 371).

Befugt ist die Straßenverkehrsbehörde ausgehend davon zu Eingriffen gegenüber Teilnehmern des ruhenden oder fließenden Verkehrs. Solche Eingriffe standen zwar in Rede hinsichtlich der in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 6. September 2018 vorgesehenen Haltverbote und Sperrungen. Demgegenüber fehlte es an der Befugnis, zu der Verpflichtung der Klägerin als Dritte, geeignete Barrieren einzusetzen, die einen Angriff mit Kraftfahrzeugen in den Veranstaltungsraum unterbinden und die Barrieren so herzurichten (mobil), dass jederzeit eine Ein- und Ausfahrt von Rettungsfahrzeugen möglich sei.

b) Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 SOG ermächtigt zu einem Kreis an Maßnahmen, zu denen im Einzelfall auch „Terrorenschutzmaßnahmen“ oder „Durchfahrtschutzmaßnahmen“ des Veranstalters eines Stadtfestes als Inhaber einer Sondernutzungserlaubnis gehören

können. Doch war dazu nicht bereits in Vorbereitung der Veranstaltung die Polizei zuständig. Im Einzelnen:

Nach dem Grundsatz des § 3 Abs. 1 SOG sind für Maßnahmen der Gefahrenabwehr die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs zuständig. Die Vorschrift überträgt die Aufgabe für Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht insgesamt einer Behörde, etwa der Polizei. Sondern die Vorschrift verleiht der andernorts bestimmten zuständigen Fachbehörde eine zusätzliche Befugnis zu Gefahrenabwehrmaßnahmen im Rahmen ihres Geschäftsbereichs. Die Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr folgt danach der Zuständigkeit in der Sache. Dass die Zuständigkeit zur Prävention im Grundsatz geteilt ist, bestätigt sich gerade aus der Ausnahme einer umfassenden Eilkompetenz für unaufschiebbare Maßnahmen nach § 3 Abs. 2 SOG.

Für Maßnahmen zur Abwehr solcher Gefahren, die spezifisch mit einer Sondernutzung einhergehen, ist nach dem Grundsatz des § 3 Abs. 1 SOG die Behörde zuständig, im Rahmen deren Geschäftsbereich die Entscheidung über die Sondernutzung nach dem Hamburgischen Wegegesetz liegt. Dies ist hier das Bezirksamt, wegen der Belegenheit im Stadtteil A. das Bezirksamt B. Sondernutzung ist nach § 19 Abs. 1 Satz 1 HWG jede Benutzung der öffentlichen Wege, die ihren Gebrauch durch andere dauernd ausschließt oder in den Wegekörper eingreift oder über die Teilnahme am allgemeinen öffentlichen Verkehr (Gemeingebrauch) oder den Anliegergebrauch hinausgeht. Sie bedarf nach § 19 Abs. 1 Satz 2 HWG der Erlaubnis der Wegeaufsichtsbehörde. Die Bezirksämter sind Wegeaufsichtsbehörden. Nach dem Grundsatz des Abschnitts I der Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes (v. 16.10.1973, zuletzt geändert durch Anordnung v. 6.12.2022, Amtl. Anz. S. 1949 - WegeGDAnO) sind sie für die Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes zuständig. Eine Ausnahme davon greift für die in Rede stehenden Bezirksstraßen nicht. Insbesondere finden sich in Abschnitt II wengleich besondere Zuständigkeitsbestimmungen der Wegeaufsichtsbehörde, so doch nicht in Bezug auf § 19 Abs. 1 Satz 2 HWG.

Eine konkurrierende Zuständigkeit der Behörde für Inneres und Sport für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis und damit für Maßnahmen der Abwehr daraus erwachsender Gefahren besteht nicht. Gemäß Abschnitt VI Abs. 1 Nr. 1 WegeGDAnO ist die Behörde für Inneres und Sport nur zuständig, als Straßenverkehrsbehörde vor der Widmung oder Entwidmung öffentlicher Wege nach §§ 6 Abs. 1 Satz 2, 7 Abs. 1 Satz 2 HWG angehört zu

werden. Nach Abschnitt II Abs. 2 Satz 2 StVZustAnO obliegt ihr insbesondere die Sicherstellung der Verkehrssicherheit und grundsätzlich die Verkehrsüberwachung. Diese Zuständigkeitsanordnung betrifft aber nur das Gebiet des Straßenverkehrsrechts. Sie schafft keinen von Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung losgelösten Geschäftsbereich der Behörde für Inneres und Sport allgemein für den Straßenverkehr.

Eine Eilkompetenz der Polizei griff vorliegend nicht. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a SOG ist die Polizei umfassend in allen Fällen der Gefahrenabwehr zuständig, aber nur für unaufschiebbare Maßnahmen. Sie muss die - ungeachtet der Eilkompetenz weiterhin - zuständige Verwaltungsbehörde nach § 3 Abs. 2 Satz 2 SOG unverzüglich benachrichtigen und ihre Feststellungen und Maßnahmen mitteilen. Die zuständige Verwaltungsbehörde darf die aufgrund der Eilkompetenz getroffenen Maßnahmen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 3 SOG aufheben und ändern. Die von der Polizei am 6. September 2018 ausgesprochene Verpflichtung der Klägerin für das vom 15. bis 16. September 2018 durchzuführende Stadtfest A. war schon nicht unaufschiebbar, sondern hätte ohne Weiteres vom regulär zuständigen Bezirksamt B. vorgenommen werden können.

3. Die ursprüngliche Klage versprach wegen eines erledigenden Ereignisses nicht länger Erfolg. Sie wurde unzulässig, da das analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO vorausgesetzte Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen geänderter Verwaltungspraxis entfallen ist.

Der Klägerin wäre es nunmehr nicht mehr von Nutzen, wenn das Gericht die Rechtswidrigkeit der das Stadtfest A. 2018 betreffenden „Auflage“ zu „Terrorerschutzmaßnahmen“ in der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 6. September 2018 feststellte. Bei erneuter Durchführung des Stadtfestes A. wird die Klägerin voraussichtlich bereits wegeaufsichtsbehördlich zu einem konkreten Durchfahrtschutz verpflichtet sein. Im Einklang mit der Zuständigkeitsordnung (dazu s. o. 2. b)) verband das Bezirksamt B. die Sondernutzungserlaubnis vom 11. Juli 2023 für das Stadtfest A. 2023 nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 HmbVwVfG i. V. m. § 3 Abs. 1 SOG mit der Auflage, die im Sicherheitskonzept beschriebenen Maßnahmen umzusetzen. Die Klägerin war damit bereits durch die Wegeaufsichtsbehörde auf einen Durchfahrtschutz mit teilweise mobilen Wassertanks verpflichtet, wie sie ihn im Antrag vom 9. Juni 2023 im Einzelnen beschrieben hatte. Die Verpflichtung durch die Straßenverkehrsbehörde vom 29. August 2023 ging nicht darüber hinaus und blieb in ihrem Konkretisierungsgrad noch dahinter zurück. Dergleichen steht für die Folgejahre zu erwarten.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 Satz 1 und 2 ZPO.

V. Die Zulassung der Berufung stützt sich auf §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO. Grundsätzliche Bedeutung kommt der Rechtssache zu wegen der Frage einer Befugnis der Straßenverkehrsbehörde zur Abwehr von Gefahren aus einer Sondernutzung öffentlicher Straßen (dazu s. o. III. 2).