



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

An Verkündungs  
statt zugestellt.

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,  
- J 31 - ,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. März 2022 durch

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten 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.

Rechtsmittelbelehrung:

Innerhalb eines Monats nach Zustellung kann gegen dieses Urteil schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form die Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, 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

Der Kläger wendet sich gegen eine Untersagung der Weiterfahrt durch die Beklagte.

Die Ehefrau des Klägers ist Eigentümerin und Halterin eines Personenkraftwagens der Marke A. Typ ... mit dem amtlichen Kennzeichen HH-.... Der Kläger führte dieses Fahrzeug am 21. Mai 2016 um 16.20 Uhr auf der B.-Straße in ... Hamburg. Am Heck war ein Fahrradträger der Marke C. montiert und mit zwei Kinderfahrrädern beladen. Hinter dem Fahrradträger war weder das Kennzeichen wiederholt noch eine Beleuchtung angebracht. Als ein weiteres Fahrzeug auf das vom Kläger geführte auffuhr, kam es zu einem Unfall. Ein hinzugerufener Polizeivollzugsbeamter der Beklagten untersagte dem Kläger zunächst die Weiterfahrt. Die polizeiliche Verkehrsunfallanzeige (...) hält dazu auf S. 1 f. fest:

„PKW 01 und PKW 02 befuhren die B.-Straße in Richtung stadteinwärts. Auf Höhe der Hausnummer 277 musste 02 verkehrsbedingt bremsen. Die Fahrerin des PKW 01 konnte nicht mehr rechtzeitig bremsen und fuhr von hinten auf den PKW 02 auf. An beiden Fahrzeugen entstand Sachschaden. Weiterhin wurden zwei auf dem Fahrradträger des 02 befindliche Kinderfahrräder leicht beschädigt. Der Fahrradträger des PKW 02 war nicht straßenzugelassen und verdeckte Teile der Fahrzeug-Heckbeleuchtung, sowie das hintere Kennzeichen. Die Weiterfahrt mit dem nichtzugelassenen Fahrradträger wurde untersagt, worauf der Fahrer 02 den Fahrradträger in unserem Beisein demontierte.“

Der Kläger legte gegen die Untersagung mit anwaltlichem Schreiben vom 25. November 2016 Widerspruch ein, der unbeschieden geblieben ist.

Der Kläger hat am 21. Juli 2017 Klage erhoben. Er trägt vor, die streitgegenständliche Anordnung habe sich „nicht im Sinne von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO erledigt“, weil sie weiterhin Grundlage einer Verwaltungsvollstreckung sein könne. Der C.-Fahradträger dürfe in Schweden mit bis zu zwei aufgeschnallten Fahrrädern im öffentlichen Straßenverkehr verwendet werden, ohne dass ein zusätzliches Nummernschild angebracht werden müsse. Der angefochtene Verwaltungsakt wirke fort. Er nutze den C.-Fahradträger „seither“ nur außerhalb des Gebiets der Beklagten, beabsichtige aber, ihn auch wieder im Gebiet der Beklagten zu nutzen, ohne sich dabei ins Unrecht zu setzen. Die angefochtene Untersagungsverfügung sei ein Dauerverwaltungsakt, bei deren Nichtbefolgung er die Einleitung eines Bußgeldverfahrens zu gewärtigen hätte. Das Drohen eines Bußgeldverfahrens begründe auch ein Feststellungsinteresse.

Der Kläger beantragt,

die ihm gegenüber von einem Beamten der Polizeidienststelle PK ... am 21. Mai 2016 mündlich erlassene Untersagungsverfügung, die in der Verkehrsunfallanzeige der Polizeidienststelle PK ... auf Seite 1 unten und Seite 2 oben schriftlich festgehalten ist, aufzuheben,

hilfsweise festzustellen, dass die mündlich erlassene Untersagungsverfügung vom 21. Mai 2016 rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte bringt vor: Die streitgegenständliche Untersagungsverfügung habe sich mit Demontage des Fahrradträgers erledigt. Einer Untersagungsverfügung gestützt auf die polizeiliche Generalklausel des § 3 Abs. 1 HmbSOG gehe für den Fall einer dauerhaften Betriebsuntersagung der speziellere § 5 Abs. 1 FZV vor. Dafür sei nicht die Polizei Hamburg, sondern der Landesbetrieb Verkehr zuständig. Schon aus diesem Grund könne von der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung keine Rechtswirkung mehr ausgehen. Dass das hintere Kennzeichen verdeckt worden sei, stelle einen Verstoß gegen § 10 Abs. 9 FZV dar. Das teilweise Verdecken der Heckbeleuchtung habe gegen § 49a Abs. 9a StVZO verstoßen.

Das Gericht hat unter dem 5. Januar 2022 eine amtliche Auskunft des Landesbetriebs Verkehr eingeholt über die Haltereigenschaft des in Rede stehenden Kraftfahrzeugs.

In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger beantragt, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zu richten. Weiter hat der Kläger sieben Beweisanträge gestellt, die das Gericht abgelehnt hat.

Beigezogen worden und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden ist die Sachakte der Beklagten. Darauf sowie auf die Gerichtsakte wird wegen der Einzelheiten ergänzend Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

I. Die Entscheidung trifft gemäß § 6 Abs. 1 VwGO nach Übertragung des Rechtsstreits durch die Kammer mit Beschluss vom 10. Oktober 2019 der Einzelrichter.

Der Fortbestand des die Zuständigkeit des Einzelrichters begründenden Beschlusses wird nicht durch das Vorbringen des Klägers in Frage gestellt, er habe vor der Beschlussfassung eine Vorabentscheidung an den Gerichtshof der Europäischen Union zu beantragen angekündigt. Der Beschluss ist weder von der Kammer oder dem Einzelrichter noch dem Rechtsmittelgericht zu überprüfen, sondern nach § 6 Abs. 4 Satz 1 VwGO unanfechtbar. Eine Rückübertragung auf die Kammer nach Ermessen des Einzelrichters gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VwGO würde eine wesentliche Änderung der Prozesslage voraussetzen - an der es fehlt - sowie eine grundsätzliche Bedeutung oder besondere Schwierigkeit der Sache tatsächlicher oder rechtlicher Art - an denen es ebenso mangelt. Die Sache ist nicht schwierig, nur der Vortrag umfangreich (s.u. III.).

II. Die Sache ist zur Entscheidung reif, ohne dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung eine Frage zur Auslegung der Verträge vorzulegen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. a AEUV im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge. Ein Gericht eines Mitgliedstaats kann nach Art. 267 Abs. 2 AEUV diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen, Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich.

Insbesondere können die vom Kläger einem Vorabentscheidungsersuchen angemessenen Fragen beantwortet bleiben. Die Frage, ob in einem von einer deutschen Behörde („aufgrund von § 10 Absatz 9 Fahrzeugzulassungs-Verordnung“) erlassenen Verbot der Verwendung eines im Königreich Schweden zum öffentlichen Straßenverkehr zugelassenen Kraftfahrzeugfahrradträgers an einem im Königreich Schweden produzierten Kraftfahrzeug im Straßenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung“ im Sinne von Art. 34 AEUV liegt, stellt sich nicht. Streitgegenständlich ist die behördliche Untersagung der Weiterfahrt mit dem Fahrradträger in seiner konkreten Verwendungsweise, aber eben kein Verbot einer Verwendung dieses Fahrradträgers. Unabhängig davon sind selbst unter Annahme einer

Maßnahme gleicher Wirkung wie einer mengenmäßigen Beschränkung nach Art. 34 Alt. 2 AEUV, die die streitgegenständliche Untersagung stützenden Vorschriften in § 10 Abs. 9 FZV, § 49a Abs. 9a StVZO und § 1 Abs. 2 StVO ihrerseits gerechtfertigt (s.u. III. 2. b) cc) (2)).

III. Die Klage bleibt insgesamt ohne Erfolg.

1. Im Hauptantrag, die dem Kläger gegenüber von einem Beamten der Polizeidienststelle PK ... am 21. Mai 2016 mündlich erlassene Untersagungsverfügung, die in der Verkehrsunfallanzeige der Polizeidienststelle PK ... auf Seite 1 unten und Seite 2 oben schriftlich festgehalten ist, aufzuheben, ist die Klage bereits unzulässig.

Die Anfechtungsklage ist nicht nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft. Nach dieser Vorschrift kann durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) begehrt werden. Dies setzt einen Verwaltungsakt voraus, der einer Aufhebung noch zugänglich, insbesondere nicht bereits aufgehoben oder erledigt ist. Daran fehlt es.

Der sechste Beweisantrag, zu beweisen, dass der Polizeivollzugsbeamte am 21. Mai 2016 bei der Verkehrsunfallaufnahme in einer Art Befehlston gesagt habe, dass der Kläger den Fahrradträger nicht nutzen dürfe, weil er nicht in Deutschland zugelassen sei, war als unerheblich abzulehnen. Zugunsten des Klägers kann die zum Beweis gestellte Tatsache als wahr unterstellt werden, ohne dass dies zum Erfolg der Klage führt.

Zwar erließ die Beklagte durch den Polizeivollzugsbeamten einen nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbaren und nach § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 3 HmbVwVG vollstreckbaren Verwaltungsakt. Sie verpflichtete den Kläger als Fahrer eines Kraftfahrzeugs nach dem Verkehrsunfall am 21. Mai 2016 um 16.20 an der B.-Straße, die Weiterfahrt zu unterlassen. Falls der Kläger den Fahrradträger in Hamburg erneut ohne Wiederholung von Kennzeichen und Beleuchtung verwendet, mag eine erneute Untersagung durch die Beklagte drohen (s.u. 2. a)). Doch bedürfte es eben auch einer erneuten Untersagung. Die streitgegenständliche Untersagung der Weiterfahrt vom 21. Mai 2016 ist nicht länger rechtswirksam. Sie verlor, ohne je als Grundlage für eine Vollstreckung der dem Kläger auferlegten Unterlassungspflicht gedient zu haben, bereits vor Anrufung und zumal Entscheidung des Gerichts ihre Rechtswirksamkeit. Sie kann nunmehr nicht mehr als Grundlage für eine Verwaltungsvollstreckung dienen und vom Gericht nicht mehr im Wege eines Anfechtungsurteils nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufgehoben werden.

Aus mehreren selbständig tragenden Gründen musste der Kläger nach dem objektiven Empfängerhorizont den Verwaltungsakt vom 21. Mai 2016 als auf die Verkehrssituation beschränkte und nicht über die Demontage des Fahrradträgers vor Ort hinauswirkende einmalige Untersagung der Weiterfahrt verstehen. Insbesondere erging keine Betriebsuntersagung für das vom Kläger geführte Kraftfahrzeug seiner Ehefrau.

Dies folgt zunächst aus der behördlichen Zuständigkeitsordnung. Eine Rechtsgrundlage für den mündlich ausgesprochenen Verwaltungsakt wurde nicht genannt. Für die Beklagte handelte aber ein Polizeivollzugsbeamter der Behörde für Inneres und Sport, kein Bediensteter der Zulassungsstelle im Landesbetrieb Verkehr der damaligen Verkehrsbehörde - nunmehr Behörde für Verkehr und Mobilitätswende. Die Zuständigkeit für eine Betriebsuntersagung hätte bei letztgenannter Behörde gelegen, nicht bei der Behörde für Inneres und Sport, insbesondere der Polizei. Mangels zu einer anderen Auslegung zwingender Umstände wollte die Beklagte nicht gegen die Zuständigkeitsordnung verstoßen.

Dasselbe Ergebnis folgt daraus, dass die Beklagte mit dem Verwaltungsakt den Kläger als Fahrer in Anspruch nahm und nicht seine - ebenfalls anwesende - Ehefrau als Halterin des Kraftfahrzeugs.

Schließlich sprach der Polizeivollzugsbeamte - wie der Verkehrsunfallbericht bestätigt - die Untersagung erkennbar im Hinblick auf den zunächst in einer bestimmten Weise am Heck montierten Fahrradträger aus. Nach Demontage des Fahrradträgers wurde der Verwaltungsakt entweder nach § 43 Abs. 2 Alt. 1 HmbVwVfG unwirksam, indem der anwesende Polizeivollzugsbeamte die Weiterfahrt gestattete und damit die vorherige Untersagung konkludent widerrief, oder der Verwaltungsakt wurde nach § 43 Alt. 2 HmbVwVfG unwirksam, indem sich die Untersagung erledigte, als der vom Polizeivollzugsbeamten gerügte Zustand entfiel. Jedenfalls war nach dem erkennbaren Willen des Polizeivollzugsbeamten nach dem Rückbau des Fahrradträgers dem Kläger nicht länger die Weiterfahrt untersagt.

2. Im Hilfsantrag ist die Klage zulässig, aber unbegründet.

a) Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Sie ist auf die gerichtliche Feststellung gerichtet, dass die

mündlich erlassene Untersagungsverfügung vom 21. Mai 2016 rechtswidrig war. Dabei handelt es sich um einen vorprozessual erledigten Verwaltungsakt (s.o. 1.).

Das vom Gesetz geforderte berechnete Interesse an der Feststellung ist gegeben. Zu den anerkannten Fallgruppen eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses zählt eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr (BVerwG, Urt. v. 12.11.2020, 2 C 5/19, BVerwGE 170, 319, juris Rn. 13; Riese, in Schoch/Schneider, 41. EL Juli 2021, VwGO § 113 Rn. 124 jeweils m.w.N.). Die Klagemöglichkeit wegen Wiederholungsgefahr soll den Betroffenen davor schützen, in Zukunft nochmals der geltend gemachten Rechtsverletzung ausgesetzt zu werden; unter dem Aspekt der Prozessökonomie sollen zudem die Gerichte von zukünftigen Verfahren zu denselben Rechtsfragen entlastet werden und dem Betroffenen die „Früchte“ der bisherigen Prozessführung erhalten bleiben (BVerwG, Beschl. v. 17.12.2019, 9 B 52/18, juris Rn. 15). Eine das Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründende Wiederholungsgefahr setzt eine hinreichend bestimmte Gefahr künftiger gleichartiger Verwaltungsakte bei im Wesentlichen unveränderten Umständen voraus (BVerwG, Beschl. v. 17.12.2019, a.a.O., Rn. 17). Der insoweit verwandte Begriff der konkreten Gefahr ist nicht polizeirechtlich, sondern wegen des Gebots effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG allein prozessrechtlich zu bestimmen (Riese, a.a.O., Rn. 126). Nach diesem Maßstab ist eine Wiederholungsgefahr zu bejahen.

Der Kläger wohnt weiterhin in Hamburg. Seine Ehefrau ist ausweislich der eingeholten amtlichen Auskunft weiterhin Halterin des benannten Kraftfahrzeugs. Den benannten Fahrradträger beabsichtigt er zukünftig erneut im Hoheitsgebiet der Beklagten zu verwenden, in der von der Polizei der Beklagten am 21. Mai 2016 beanstandeten Weise ohne Wiederholung des Kennzeichens und weitere Beleuchtung. Ausweislich der Klagebegründung hielt die Polizei der Beklagten eine solche Verwendungsweise weiterhin für rechtswidrig. Eine auf die Annahme einer konkreten Gefahr gegen die öffentliche Sicherheit nach § 3 Abs. 1 HmbSOG gestützte erneute polizeiliche Untersagung der Weiterfahrt ist damit im Sinne des Gebots effektiven Rechtsschutzes hinreichend wahrscheinlich.

Der siebte Beweisantrag, zu beweisen, dass - hätte der Kläger vor den Augen des handelnden Polizeivollzugsbeamten den C.-Fahrradträger wieder befestigt - der Polizeivollzugsbeamten ihn gezwungen hätte, der Untersagungsverfügung vom 21. Mai 2016, 16.20 Uhr, abermals Folge zu leisten und den Fahrradträger erneut abzubauen, war



abzulehnen. Zum Beweis gestellt ist keine vom handelnden Polizeivollzugsbeamten als Zeugen wahrgenommene Tatsache, sondern eine Mutmaßung auf kontrafaktischer Grundlage („hätte der Kläger“) und letztlich eine Bewertung. Überdies nimmt das erkennende Gericht zugunsten des Klägers an, dass sich eine Untersagung der Weiterfahrt durch die Polizei der Beklagten zu wiederholten droht, wenn der Kläger den Fahrradträger in der Weise wie am 21. Mai 2016 erneut in Hamburg verwendet.

b) Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nicht begründet. Die erstrebte Feststellung ist nicht zu treffen. Die mündlich erlassene Untersagungsverfügung vom 21. Mai 2016 war rechtmäßig.

aa) Der in der Untersagung einer Weiterfahrt durch die Beklagte liegende Eingriff in die Rechte des Klägers findet eine gesetzliche Ermächtigung in der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel des § 3 Abs. 1 HmbSOG. Danach treffen die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall zum Schutz der Allgemeinheit oder des Einzelnen erforderlichen Maßnahmen, um bevorstehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen (Maßnahmen zur Gefahrenabwehr). Die vom Polizeivollzugsbeamten vor Ort mündlich gegenüber dem Kläger als Fahrer ausgesprochene Untersagung der Weiterfahrt beinhaltet keine der Zustellungsstelle vorbehaltene und grundsätzlich an die Halterin zu richtende Betriebsuntersagung nach § 5 Abs. 1 FZV (s.o. 1.).

bb) Den formellen Anforderungen ist genügt.

(1) Die Zuständigkeitsordnung ist gewahrt. Zum einen obliegt nach Abschnitt II Abs. 2 Satz 2 der Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (v. 5.1.1999, Amtl. Anz. S. 345) der Behörde für Inneres und Sport, deren Teil die Polizei ist, die Sicherstellung der Verkehrssicherheit und grundsätzlich die Verkehrsüberwachung. Zum anderen darf gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a HmbSOG neben der zuständigen Verwaltungsbehörde in allen Fällen der Gefahrenabwehr die Vollzugspolizei als Teil der Behörde für Inneres und Sport unaufschiebbare Maßnahmen treffen.

(2) Das Verwaltungsverfahren ist keinen Einwänden ausgesetzt. Insbesondere ist kein Mangel der Anhörung festzustellen.

Nach dem Grundsatz des § 28 Abs. 1 HmbVwVfG ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Entscheidungserheblich sind nur diejenigen Tatsachen, auf die es nach der rechtlichen Einschätzung der entscheidenden Behörde bei Erlass des Verwaltungsakts ankommt (BVerwG, Urt. v. 14.10.1982, 3 C 46/81, BVerwGE 66, 184, juris Rn. 44). Das Gesetz will erkennbar keinen Zwang zu einem Rechtsgespräch begründen (Schneider, in Schoch/Schneider, 1. EL August 2021, VwVfG § 28 Rn. 46). Nach § 28 Abs. 2 HmbVwVfG kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, insbesondere in den in einem Katalog Nr. 1 bis 5 benannten Fällen, darunter wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint.

Ausgehend davon kann letztlich dahinstehen, ob der im Rahmen der Verkehrsunfallaufnahme mit dem Kläger sprechende Polizeivollzugsbeamte den Kläger noch vor mündlichem Erlass einer Untersagung der Weiterfahrt anhörte. Zumindest war eine Anhörung aus mehreren selbständig tragenden Gründen nicht geboten.

Zum einen bedurfte es in der vorgefundenen Verkehrssituation der sofortigen Entscheidung des Polizeivollzugsbeamten, gerade bevor der Kläger weiterfuhr. Eben wegen dieser Dringlichkeit sind vom Gesetzgeber in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten sofort vollziehbar gestellt.

Zum anderen waren objektiv keine entscheidungserheblichen Tatsachen erkennbar, zu denen der Kläger sich hätte äußern können oder wollen. Solche Tatsachen sind vom Kläger weder vorprozessual noch prozessual benannt worden. Zwischen dem für die Beklagten handelnden Polizeivollzugsbeamten und dem ebenfalls vor Ort anwesenden Kläger konnte in tatsächlicher Hinsicht keine Unklarheit darüber bestehen, in welcher konkreten Verwendungsweise der Fahrradträger angebracht war und ob und in welcher Weise der Fahrradträger Kennzeichenschild und/oder Beleuchtung verdeckte. Allenfalls konnten sie in rechtlicher Hinsicht in der Beurteilung dieses feststehenden Sachverhalts auseinanderfallen.

Damit geht einher, dass sich kein Anhörungsfehler darstellen lässt, der geeignet wäre, die Entscheidung in der Sache beeinflusst haben könnte und nach § 46 HmbVwVfG zu einem Aufhebungsanspruch hätte führen können.

(3) Die Form des Verwaltungsaktes ist nicht zu beanstanden. Die Untersagung erging in Übereinstimmung mit § 6 Satz 1 Var. 2 HmbSOG mündlich und wies die durch § 6 Abs. 2 HmbSOG geforderte inhaltliche Bestimmtheit auf. Dem Kläger war in der konkreten Verkehrssituation vor Abbau des Fahrradträgers erkennbar aufgegeben, nicht weiterzufahren.

cc) Die nach dem gesetzlichen Tatbestand der Ermächtigung gestellten materiellen Anforderungen sind erfüllt. Tatbestandlich setzt § 3 Abs. 1 HmbSOG eine bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung voraus. Das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.2016, 7 C 20/15, juris Rn. 12). Eine polizeiliche Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens in absehbarer Zeit und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird (BVerwG, Urt. v. 26.2.1974, I C 31.72, BVerwGE 45, 51). Im Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens am 21. Mai 2016 stand mit der Weiterfahrt des Klägers eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bevor.

(1) Dahinstehen kann, ob eine Weiterfahrt des Klägers mit am Heck angebracht und beladenen Fahrradträger schon deshalb eine Gefahr bevorstehen ließ, weil - wie von dem die Weiterfahrt verbietenden Polizeivollzugsbeamten der Beklagten angenommen - der Fahrradträger selbst „nicht straßenzugelassen“ gewesen wäre. Möglich bleibt, den Fahrradträger am Heck zu montieren und mit bis zu zwei Fahrrädern zu beladen, wenn dabei im Einzelfall die für die Verwendung einschlägigen Vorschriften beachtet werden.

(2) Indessen ging eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei einer Weiterfahrt von der konkreten Verwendungsweise des Fahrradträgers aus. Ohne Rückbau des Fahrradträgers hätte der Unversehrtheit der Rechtsordnung sowie Rechtsgütern Dritter aus mehreren selbständig tragenden Gründen - erneut - Schaden gedroht. Die fortbestehende Gefahr war durch den bereits erlittenen Auffahrunfall augenfällig. Im Einzelnen fehlte es an der gebotenen Wiederholung von Kennzeichen und Beleuchtung.

Dabei war der dritte Beweisantrag, durch Einholung eines Sachverständigengutachtens zu beweisen, dass die Heckbeleuchtung des Personenkraftwagens A. ... mit dem amtlichen Kennzeichen HH-... rund 1 m oberhalb der Anhängerkupplung dieses Personenkraftwagens liegt, abzulehnen. Das Gericht kann aus eigener Sachkunde beurteilen, dass die Tatsachenbehauptung falsch ist und die Heckbeleuchtung in vertikaler Richtung lediglich einen geringen Bruchteil eines Meters über der Anhängerkupplung beginnt. Dies belegt das vom Kläger vorgelegten Fotos des Herstellers C. von dem Fahrradträger an einem insoweit vergleichbaren A ... (Anlage K 1) und insbesondere das vom Kläger vorgelegte Foto des dem A ... seiner Ehefrau mit montiertem C.-Fahradträger (Anlage K 5).

Der vierte Beweisantrag, durch Einvernahme des handelnden Polizeivollzugsbeamten als Zeugen zu beweisen, dass die auf dem Fahrradträger des Personenkraftwagens A. ... mit dem amtlichen Kennzeichen HH-... angebrachten Kinderfahräder am 21. Mai 2016 um 16.20 Uhr im Bereich der Heckbeleuchtung dieses Personenkraftwagens weniger als rund 1 m über die Anhängerkupplung dieses Personenkraftwagens ragten, war ebenso abzulehnen. Da nach dem Vorstehenden die Heckbeleuchtung in vertikaler Richtung nur den Bruchteil eines Meters über der Anhängerkupplung beginnt, hängt die Entscheidung des Gerichts nicht davon ab, dass Fahrradträger und Fahrräder weniger als rund 1 m über die Anhängerkupplung hinausgeragt hätten. Entscheidend ist vielmehr, dass der Fahrradträger und die Fahrräder - wie aus den benannten Fotos unmittelbar abzulesen ist - das Kennzeichen und die Heckbeleuchtung teilweise verdeckten.

Der fünfte Beweisantrag, durch Einvernahme des handelnden Polizeivollzugsbeamten als Zeugen und Einholung einer amtlichen Auskunft der Deutscher Wetterdienst AöR zu beweisen, dass am 21. Mai 2016 um 16.20 Uhr in Hamburg-... strahlender Sonnenschein herrschte, war abzulehnen. Die zum Beweis gestellte Tatsache ist zur Entscheidung nicht erheblich. Eine konkrete Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ergab sich in der Verkehrssituation ausgehend von der Verwendungsweise des Fahrradträgers auch bei Sonnenschein. Auch bei Sonnenschein waren eine Wiederholung von Kennzeichen und Beleuchtung vorgeschrieben, zumal der teilweise verdeckten Bremsbeleuchtung.

Nach § 10 Abs. 9 FZV muss am Fahrzeug oder am Ladungsträger das Kennzeichen wiederholt werden, wenn das hintere Kennzeichen durch einen Ladungsträger oder

mitgeführte Ladung teilweise oder vollständig verdeckt wird. So liegt der Fall hier, da das hintere Kennzeichen durch den Fahrradträger verdeckt war. Dieser Umstand ist in der polizeilichen Verkehrsunfallanzeige (...) festgehalten. An der gebotenen Wiederholung des Kennzeichens fehlte es.

Nach § 49a Abs. 9a StVZO sind zusätzliche Rückfahrscheinwerfer (§ 52a Abs. 2 StVZO), Schlussleuchten (§ 53 Abs. 1 StVZO), Bremsleuchten (§ 53 Abs. 2 StVZO), Rückstrahler (§ 53 Abs. 4 StVZO), Nebelschlussleuchten (§ 53d Abs. 2 StVZO) und Fahrtrichtungsanzeiger (§ 54 Abs. 1 StVZO) an Fahrzeugen oder Ladungsträgern nach Anzahl und Art wie die entsprechenden vorgeschriebenen lichttechnischen Einrichtungen fest anzubringen, wenn Ladungsträger oder mitgeführte Ladung auch nur teilweise in die in § 49a Abs. 1 Satz 4 StVZO geforderten Winkel der vorhandenen vorgeschriebenen Leuchten am Kraftfahrzeug oder Anhänger hineinragen. Die Wirkung lichttechnischer Anlagen in bestimmten Raumwinkeln muss demgemäß auch nach dem Anbau erhalten bleiben (Dauer, in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 49a StVZO Rn. 6). Die Vorschrift wurde mit der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (v. 23.6.1993, BGBl. I S. 1024) eingefügt. Dem liegt die Erwägung des Normgebers zugrunde, dass nicht hingenommen werden kann, wenn an Personenkraftwagen insbesondere zur Ferienzeit Hecktragesysteme zur Aufnahme von Fahrrädern angebracht werden, die dann die vorschriftsmäßigen Leuchten ganz oder teilweise verdecken (zit. nach Dauer, a.a.O., Rn. 1). Ein Teil der vorgeschriebenen Leuchten war verdeckt, wie in der polizeilichen Verkehrsunfallanzeige (...) festgehalten. Der gebotenen zusätzlichen Beleuchtung ermangelte es.

Eine Weiterfahrt mit dem Fahrradträger in der konkreten Verwendungsweise hätte schließlich gegen § 1 Abs. 2 StVO verstoßen. Wer am Verkehr teilnimmt hat sich nach dieser Vorschrift so zu verhalten, dass kein anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.

Die polizeiliche Untersagung der Weiterfahrt erging zudem nach Aufnahme eines Verkehrsunfalls, bei dem ein anderes Fahrzeug auf das vom Kläger geführte aufgefahren war. Es entstand ein Sachschaden. Bei einer Weiterfahrt mit teilweise überdeckten Bremsleuchten drohte sich ein Auffahrunfall zu wiederholen. Selbst eine Einwilligung der Ehefrau des Klägers Alexandra Müller als Eigentümerin des Fahrzeugs unterstellt, hätte bei einem Auffahrunfall fremdes Eigentum anderer Verkehrsteilnehmer oder insbesondere die

körperliche Unversehrtheit etwa der beiden Kinder als weiteren Insassen im Fond des Fahrzeugs Schaden nehmen können. Wegen der Bedeutung des durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützten Rechtsguts genügt für die Annahme einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit bereits der hier verwirklichte Grad.

Der Annahme einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit steht nicht entgegen, dass der Fahrradträger aus Schweden importiert und an einem aus Schweden importierten Kraftfahrzeug angebracht war.

Der erste sowie der zweite Beweisantrag, durch Sachverständigengutachten zu beweisen, dass der C. Fahrradträger des Klägers im Königreich Schweden zum öffentlichen Straßenverkehr zugelassen und mit bis zu zwei aufgeschnallten Fahrrädern im öffentlichen Straßenverkehr verwendet werden dürfte, ohne dass ein zusätzliches Nummernschild, das das amtliche Kennzeichen wiedergebe, angebracht werden müsste, waren abzulehnen. Das zum Beweis gestellte ausländische Recht ist für die Entscheidung des Gerichts unerheblich.

Schwedisches Recht als solches gilt in Deutschland aus Symmetriegründen ebenso wenig wie deutsches Recht in Schweden. Ob nach schwedischem Verkehrsrecht bei Montage des in Rede stehenden Fahrradträgers am Heck eines A. ... die Wiederholung von Beleuchtung und Kennzeichen vorgeschrieben ist, kann dahinstehen. Das schwedische Verkehrsrecht misst sich ohnehin keine Geltung in Deutschland bei. Das Königreich Schweden gab spätestens mit dem Verzicht auf eine Rückgabe Wismars 1903 (RGBl. 1904, S. 295) jede Botmäßigkeit über Deutschland auf.

Selbst wenn das in Rede stehende Produkt in Schweden marktfähig und ohne Wiederholung von Kennzeichen und Beleuchtung zu verwenden sein sollte, sind die Grundfreiheit des Warenverkehrs und insbesondere das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nicht verletzt. Dieses Verbot gründet in Art. 34 ff. AEUV und genießt über das Zustimmungsgesetz Geltungsvorrang sowie als Primärrecht nach Maßgabe des Art. 23, 79 Abs. 3 GG Anwendungsvorrang vor deutschem Ordnungsrecht in § 10 Abs. 9 FZV, § 49a Abs. 9a StVZO und § 1 Abs. 2 StVO, auf das sich die streitgegenständliche Untersagung der Weiterfahrt stützt.

Nach den Grundsätzen der Art. 34 f. AEUV sind zwischen den Mitgliedstaaten mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher

Wirkung verboten. Nach der Ausnahme des Art. 36 Satz 1 AEUV steht dieser Bestimmung eine Beschränkung nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Nach der Rückausnahme des Art. 36 Satz 2 AEUV dürfen diese Verbote oder Beschränkungen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Danach mag bereits dahinstehen, ob in dem aus § 10 Abs. 9 FZV, § 49a Abs. 9a StVZO und § 1 Abs. 2 StVO folgenden Verbot der konkreten Verwendungsweise des Fahrradträgers ohne Wiederholung des Kennzeichens oder in der streitgegenständlichen Untersagung der Weiterfahrt selbst eine nach Art. 34 Alt. 2 AEUV rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Freiheit des Warenverkehrs gesehen werden kann. Zwar stellt eine Nutzungsbeschränkung in dem Sinne, dass der eine Mitgliedstaat die Nutzung oder Verwendung eines in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Produkts für bestimmte Zwecke verbietet, sich als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar (W. Schroeder, in Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 34 Rn. 59 m.w.N.). Doch bestehen am Vorliegen einer solchen Nutzungsbeschränkung Zweifel. Nicht der Nutzung zu dem vorgesehenen Zweck als Fahrradträger, sondern lediglich einer Nutzung ohne Wiederholung von Kennzeichen und Beleuchtung wird entgegengetreten.

Zumindest wäre eine etwaig darin liegende Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt. Die Warenverkehrsfreiheit findet in Art. 36 Satz 1 AEUV eine ausdrückliche Schranke im Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und darüber hinaus eine immanente Schranke in dem zwingenden Erfordernis der Sicherheit des Straßenverkehrs (EuGH, Urt. v. 20.3.2014, C-61/12, BeckRS 2014, 80571 Rn. 59, Kommission ./ Litauen m.w.N.). Die Schrankenschanke des Art. 36 Satz 3 AEUV einer Diskriminierung oder verschleierten Handelsbeschränkung ist gewahrt. Die der Untersagung der Weiterfahrt zugrundeliegenden verkehrsrechtlichen Bestimmungen gelten unterschiedslos nach Staatsangehörigkeit oder grenzübertretendem Charakter des Sachverhalts. Die auf das Schutzziel bezogene weitere Schrankenschanke des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist ebenso beachtet. Danach darf die Regelung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist; es darf keine Mittel

und Maßnahmen gegeben, die den freien Warenverkehr weniger beeinträchtigen als die in Rede stehende Maßnahme und die zugleich geeignet sind, das Risiko, dem mit dieser Maßnahme begegnet wird, erheblich zu verringern (EuGH, Urt. v. 20.3.2014, a.a.O., Rn. 63, 68 f.). Dem ist hier Genüge getan. Eine etwaige Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit durch die Nutzungsregelung in § 10 Abs. 9 FZV, § 49a Abs. 9a StVZO und § 1 Abs. 2 StVO ist allenfalls gering. Mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Die streitgegenständliche Untersagung der Weiterfahrt trug sich bereits daraus, dass die konkrete Verwendung des Fahrradträgers ohne Wiederholung des Kennzeichens und weitere Beleuchtung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründete. Ein Verbot der Nutzung des Fahrradträgers schlechthin setzte sie nicht voraus (s.o. (1)).

dd) Die nach der Rechtsfolge der Ermächtigung in § 3 Abs. 1 HmbSOG zu treffende Ermessensentscheidung des handelnden Polizeivollzugsbeamten ist nicht zu beanstanden. Nach § 114 Satz 1 VwGO prüft das Gericht, soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, auch, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

(1) Die Beklagte übte ihr Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise aus. Die Untersagung der Weiterfahrt diene dem der gesetzlichen Ermächtigung in § 3 Abs. 1 HmbSOG entsprechenden Zweck der Abwehr einer konkreten Gefahr in der zum Zeitpunkt polizeilichen Einschreitens vorfindlichen Situation. Die ausgesprochene Untersagung begegnete der bei Weiterfahrt drohenden konkreten Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (s.o. cc)).

(2) Als gesetzliche Grenze des Ermessens ist der im Rechtsstaatsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 HmbVerf fußende und in § 4 HmbSOG konkretisierte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus mehreren selbständig tragenden Gründen beachtet.

Dem Kläger vor Demontage des Fahrradträgers die Weiterfahrt zu untersagen, stellte sich in Übereinstimmung mit § 4 Abs. 1 Satz 1 HmbSOG als geeignetes Mittel dar, um der sich aus der konkreten Verwendungsweise des Fahrradträgers ohne wiederholtes Kennzeichen und ohne zusätzliche Beleuchtung ergebenden Gefahr zu begegnen. Geschützt wurde die



Unverletzlichkeit der Rechtsordnung. Ein Verstoß gegen die Rechtspflichten aus § 10 Abs. 9 FZV und § 49a Abs. 9a StVZO, das Kennzeichen zu wiederholen und zusätzliche Beleuchtung anzubringen, wurde unterbunden. Ebenso geschützt wurden die Insassen des Fahrzeugs sowie andere Verkehrsteilnehmer in ihrer körperlichen Unversehrtheit und ihrem Eigentum, insbesondere durch Vermeidung eines erneuten Auffahrunfalls.

Die Untersagung der Weiterfahrt war erforderlich. Kommen für die Gefahrenabwehr im Einzelfall mehrere Maßnahmen in Betracht, so ist gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 HmbSOG nach pflichtgemäßem Ermessen diejenige Maßnahme zu treffen, die den Einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten belastet. Im Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens kam nicht in Betracht, statt dem Kläger vor Demontage des vorhandenen Fahrradträgers die Weiterfahrt zu verbieten, ihm eine Wiederholung des hinteren Kennzeichens sowie eine zusätzliche Beleuchtung zu gebieten. Dem Kläger mögen eben diese Möglichkeiten offenstehen, um den Fahrradträger unter Wahrung der Rechtsordnung und Schutz der Rechtsgüter anderer zu nutzen (s.o. cc) (1)). Indessen konnte der Kläger im Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens auf diese Möglichkeiten nicht unmittelbar zurückgreifen. Insbesondere in zeitlicher Hinsicht ist das Gebot der Erforderlichkeit beachtet. Die Maßnahme wurde nicht länger aufrechterhalten als notwendig. Nach Demontage des Fahrradträgers war dem Kläger die Weiterfahrt nicht länger untersagt (s.o. 1.). Eines Aufhebungsantrags des Betroffenen nach § 5 HmbSOG bedurfte es schon gar nicht mehr.

Die Untersagung der Weiterfahrt war angemessen. Nach § 4 Abs. 3 HmbSOG dürfen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr für den Einzelnen oder die Allgemeinheit keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht. Für einen solchen Nachteil besteht kein Anhaltspunkt. Zu Recht wurde nach § 8 Abs. 1 HmbSOG der Kläger als Fahrer und für sein Verhalten verantwortliche Person in Anspruch genommen. Mit der Untersagung der Weiterfahrt vor Demontage des Fahrradträgers verbot die Beklagte dem Kläger durch Verwaltungsakt nur das, was ihm durch Rechtsvorschriften in § 10 Abs. 9 FZV, § 49a Abs. 9a StVZO und § 1 Abs. 2 StVO ohnehin verboten war (s. o. cc) (2)).

IV. Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.