



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 37.09
VGH 11 BV 08.481
VGH 11 BV 08.482

Verkündet
am 23. September 2010
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. September 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
Buchheister und Dr. Wysk

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Juli 2009 wird zu-
rückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, der als selbständiger Fuhrunternehmer Segel- und Motoryachten transportiert, wendet sich gegen Lkw-Überholverbote auf der Bundesautobahn A 8 Ost.

- 2 Dort ist zwischen km 97,65 und km 125 in Richtung Salzburg und zwischen km 123,2 und km 87,2 in Richtung München eine Streckenbeeinflussungsanlage (SBA) installiert, die am 1. März 2000 zunächst in Probe- und später in Dauerbetrieb genommen wurde. Sie zeigt seit dem 6. Oktober 2000 das Verkehrszeichen für Lkw-Überholverbote automatisch an, wenn in der jeweiligen Fahrtrichtung eine Verkehrsstärke von 2 700 Pkw-E/h und ein Lkw-Anteil von 15 % erreicht werden; zuvor, seit der ersten Schaltung der Anlage im April 2000, wurden Lkw-Überholverbote erst ab einem Aufkommen von 4 000 Pkw-E/h an-

gezeigt. Darüber hinaus sind zwischen km 97,65 und km 100,9 sowie zwischen km 122 und km 125 in Richtung Salzburg sowie zwischen km 123,2 und km 87,2 in Richtung München starre Verkehrsschilder und Prismenwender aufgestellt, die ebenfalls Lkw-Überholverbote anzeigen.

- 3 Den Widerspruch des Klägers hat der Beklagte nicht beschieden. Nach Einlegung des Widerspruchs wurden bestimmte Verbotsschilder durch Prismenwender ersetzt.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat die am 18. Juli 2003 erhobenen Klagen nach Einholen eines Sachverständigengutachtens mit Urteilen vom 14. November 2007 als unbegründet abgewiesen.
- 5 Die Berufungen des Klägers hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, der den Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung nochmals angehört hat, mit Urteil vom 29. Juli 2009 zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt: Die Klagen seien unzulässig, soweit sie sich gegen die durch Prismenwender bekannt gegebenen Überholverbote richteten. Der Kläger habe sich in seinem Widerspruch vom 21. August 2001 nur gegen durch die Streckenbeeinflussungsanlage und starre Verkehrszeichen angezeigte Lkw-Überholverbote gewandt. Ansonsten seien die Klagen zulässig, insbesondere nicht verfristet. Die Rechtsmittelfrist beginne erst dann zu laufen, wenn sich der Verkehrsteilnehmer dem Verkehrszeichen erstmals gegenübersehe. Hier sei es außerdem zu Änderungen der der Beschilderung zugrunde liegenden verkehrsrechtlichen Anordnungen gekommen; sie hätten den Lauf der Rechtsmittelfrist erneut ausgelöst. Soweit die Klagen zulässig seien, seien sie unbegründet. Eine Gefahrenlage, die auf besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO zurückzuführen sei, ergebe sich aus den Streckencharakteristika (erhebliche Höhenunterschiede mit entsprechenden Steigungs- und Gefällstrecken; Nichterreichen der erforderlichen Haltesichtweiten wegen der Kuppen- und Wannenhalmesser sowie engen Kurvenradien; dichte Abfolge von Anschlussstellen; nur zwei Fahrstreifen pro Fahrtrichtung ohne Standstreifen und mit einem nur schmalen Mittelstreifen) in Verbindung mit einem überdurchschnittlichen Verkehrsaufkommen. Die Unfallraten hätten in den Jahren von

1991 bis 1993 in beiden Fahrtrichtungen deutlich über dem bayerischen Durchschnitt gelegen. Daraus und aus der weit überdurchschnittlichen Verkehrsbelastung folge, dass die konkrete Gefahrenlage das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteige. Bei der Auswahl des Mittels zur Bekämpfung dieser Gefahren habe der Beklagte den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt. Aus der Studie der Zentralstelle für Verkehrssicherheit der Straßenbauverwaltung (ZVS) vom 21. September 2007 ergebe sich, dass Lkw-Überholverbote geeignet seien, die Verkehrssicherheit auf den streitigen Autobahnabschnitten zu verbessern. Der dort angestellte Vergleich der Zeit vor und nach der Anordnung von Lkw-Überholverboten weise für die untersuchten Strecken eine Abnahme der Unfallzahlen aus. Das zeige auch ein Vergleich der Überholverbotsstrecken mit dem übrigen bayerischen Autobahnnetz. Dieses Ergebnis könne auch für die streitgegenständlichen Autobahnabschnitte zugrunde gelegt werden. Den Einwand des Klägers, der Zahlenvergleich beruhe auf einem methodischen Fehler, habe der hierzu angehörte Sachverständige entkräftet. Nach seinen Angaben könne zwar nicht ausgeschlossen werden, dass sich ein Teil des Lkw-Verkehrs in die überholverbotsfreien Zeiten verlagere; das bedeute aber nicht, dass sich die Unfallzahlen in einer Weise veränderten, die die Aussagekraft des angestellten Vergleichs verringere. Soweit der Kläger bemängele, dass die Untersuchung der ZVS auch einen Autobahnabschnitt einschließe, auf dem 2005 und 2006 gar keine Überholverbotszeichen aufgestellt gewesen seien, müsse dem nicht nachgegangen werden, weil der Vorher-Nachher-Vergleich nicht wesentlich anders ausfalle, wenn man die dortigen Unfallzahlen nicht berücksichtige. Wegen der Besonderheiten der hier streitigen Autobahnabschnitte könne der Kläger die Eignung der Überholverbote auch nicht mit dem Verweis auf die Studien von Drews und Assing in Frage stellen. Weniger weitgehende Beschränkungen, die die Verkehrssicherheit in gleichem Maße gewährleisteten, hätten sich dem Beklagten nicht aufdrängen müssen. Es bleibe der Straßenverkehrsbehörde vorbehalten, aufgrund ihres Erfahrungswissens und ihrer Sachkunde zu entscheiden, welche Maßnahme den bestmöglichen Erfolg verspreche. Zwar habe der Kläger als Alternative eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung genannt, doch nicht im Ansatz den Nachweis geführt, dass es sich beim Lkw-Überholverbot um eine ersichtlich sachfremde und damit unvertretbare Maßnahme handele. Die nach § 45 Abs. 1

StVO gebotenen Ermessenserwägungen habe der Beklagte angestellt. Das ergebe sich zwar nicht aus den verkehrsrechtlichen Anordnungen, doch habe die zuständige Autobahndirektion in ihrem Schreiben an die Regierung von Oberbayern die Notwendigkeit einer Anordnung der Lkw-Überholverbote im Einzelnen begründet. Außerdem handele es sich, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 45 Abs. 9 StVO vorlägen, um intendiertes Ermessen. Der Kläger werde schließlich auch nicht in seinen Grundrechten verletzt. Soweit er in seiner Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) betroffen sei, hätten die Überholverbote ihren sachlichen Grund in der Notwendigkeit, die festgestellten Verkehrsgefahren zu vermindern. Dass der Kläger dadurch in seiner Existenz gefährdet werde, habe er weder vorgetragen noch sei dies sonst ersichtlich. Eine Beschränkung der straßenrechtlichen Widmung zu Lasten des Schwerlastverkehrs sei mit den Überholverboten nicht verbunden. Sie bedeuteten auch keine unzulässige Privilegierung des Pkw-Verkehrs.

- 6 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Zu Unrecht habe der Verwaltungsgerichtshof seine Klage für unzulässig gehalten, soweit sie sich gegen die durch Prismenwender bekannt gegebenen Überholverbote richte. Sein Widerspruch habe auch diese Streckenabschnitte umfasst. Dass in Widerspruch und Klage nicht von Prismenwendern die Rede gewesen sei, habe seinen Grund darin, dass dort damals noch keine Prismenwender, sondern starre Verkehrszeichen gestanden hätten. Abgesehen davon seien die den Überholverboten zugrunde liegenden Anordnungen mehrfach geändert worden; darin liege eine Neuregelung, mit der die Rechtsmittelfrist neu in Gang gesetzt werde. Schließlich beginne die Jahresfrist jedes Mal neu zu laufen, wenn er das Verkehrszeichen erneut passiere; insoweit könne nichts anderes gelten als bei Einzelanordnungen eines Polizeivollzugsbeamten. Seine Klage sei auch begründet, denn die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Lkw-Überholverbote hätten nicht vorgelegen. Das Berufungsgericht habe sich trotz der Ortsbezogenheit von § 45 Abs. 9 StVO nicht mit den einzelnen Streckenabschnitten befasst. Es habe auf Unfallraten aus den Jahren 1991 bis 1993 verwiesen, obwohl es auf den Sachstand zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, also zum 27. Juli 2009, ankomme. Tragfähige aktuelle Unfalldaten habe der Beklagte nicht vorgelegt, insbesondere nicht dazu, dass die Un-

fallzahlen nach der Anordnung der Lkw-Überholverbote gesunken seien. Aus den Streckencharakteristika - hier Steigungen und Gefälle - könne keine konkrete, sondern nur eine abstrakte Gefahr abgeleitet werden. Ebenfalls zu Unrecht habe das Berufungsgericht Ermessensfehler verneint. Die Eignung der Lkw-Überholverbote könne es mit der Studie der Zentralstelle für Verkehrssicherheit der Straßenbauverwaltung (ZVS) vom 21. September 2007 nicht begründen. Die dort angewandte Methodik sei fehlerhaft. Der Sachverständige sei dieser Kritik zwar nicht gefolgt. Es bestünden aber erhebliche Zweifel an dessen Unparteilichkeit, nachdem er einen Verkehrsversuch zur Wirksamkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen und Überholverböten wissenschaftlich begleitet habe. Außerdem gebe es eine Reihe von Zweifeln an der Richtigkeit seiner Annahmen. Es widerspreche den allgemeinen Beweiswürdigungsgrundsätzen, wenn das Berufungsgericht den teils widersprüchlichen, teils nicht fundierten Annahmen von ZVS und Sachverständigem gefolgt sei. Nachdem die herrschende Meinung in der Verkehrswissenschaft eine positive Wirkung von Lkw-Überholverböten nicht als belegt ansehe, sei bis zum Beweis des Gegenteils von deren mangelnder Eignung auszugehen. Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit von Lkw-Überholverböten habe das Berufungsgericht einen falschen Maßstab angelegt, wenn es annehme, er - der Kläger - habe den Nachweis zu führen, dass das Verbot ersichtlich sachfremd und daher unvertretbar sei. Es sei vielmehr der Beklagte, der die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahme zu belegen habe. Im Übrigen habe er nachgewiesen, dass allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkungen oder die Anordnung von Mindestgeschwindigkeiten auf Überholspuren vorzuziehen gewesen seien. Diese Maßnahmen würden auch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung empfohlen. Das Berufungsgericht habe zu Unrecht nicht beanstandet, dass sich der Beklagte mit diesen Alternativen nicht auseinandergesetzt habe. Bei der Prüfung der Angemessenheit der Maßnahme habe es verkannt, dass das Lkw-Überholverbot zu einer erheblichen Beschränkung der Verkehrsqualität führe, da sich die Lkw-Fahrer in ihrer Fahrweise dem Langsamsten anpassen müssten. Ihnen werde außerdem die Nutzung eines erheblichen Teils der zum Gemeingebrauch freigegebenen Verkehrsfläche vorenthalten. Das behindere sie in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit und in ihrer Berufsfreiheit. Dar-

auf, dass die Lkw-Fahrer gegenüber den Pkw-Fahrern in der Minderzahl seien, könne nicht verwiesen werden, da die Grundrechte nicht aufrechenbar seien.

- 7 Der Beklagte tritt der Revision entgegen. Der Kläger müsse sich daran festhalten lassen, dass er seinen Widerspruch nur gegen Lkw-Überholverbote durch die Streckenbeeinflussungsanlage und starre Verkehrsschilder gerichtet habe. Die nach Auffassung des Klägers gebotene Ausweisung von Unfällen, die speziell auf Lkw-Überholmanöver zurückzuführen seien, sei faktisch nicht möglich. Daten über das Unfallgeschehen von 1993 bis 1997 hätten nicht vorgelegen. Die Zahlen für die Jahre 1998 bis 2009 ergäben einen stetigen Rückgang der Unfallzahlen und der Unfallrate. Besondere örtliche Verhältnisse habe das Berufungsgericht nicht nur aus Steigungen und Gefällen abgeleitet, sondern noch auf weitere Umstände abgestellt. Zu Recht habe es auch die Eignung und Erforderlichkeit der Lkw-Überholverbote bejaht.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist wie der Beklagte der Auffassung, dass die Rechtsmittelfrist für alle Verkehrsteilnehmer mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens als dessen öffentlicher Bekanntgabe zu laufen beginne. Das sei zur Sicherung des Rechtsfriedens auch unerlässlich; andernfalls könnte eine solche Allgemeinverfügung nie bestandskräftig werden. Die streitigen Lkw-Überholverbote hätten aufgrund der besonderen Streckencharakteristika angeordnet werden dürfen.

II

- 9 Die Revision des Klägers ist zulässig. Zwar ist seine Revisionschrift erst am 2. Oktober 2009 und damit nach Ablauf der am 30. September 2009 endenden Revisionsfrist beim Berufungsgericht eingegangen. Der Briefumschlag wurde von der Post aber schon am 27. September 2009 abgestempelt; der Schriftsatz wurde danach so frühzeitig aufgegeben, dass er bei normalem Postlauf fristgerecht hätte eingehen müssen. Dem Kläger ist deshalb Wiedereinsetzung in die versäumte Revisionsfrist zu gewähren (§ 60 Abs. 1 und 2 VwGO).

- 10 Seine Revision ist im Ergebnis unbegründet. Zwar hat das Berufungsgericht die Klage zu Unrecht für unzulässig gehalten, soweit sich der Kläger gegen in den streitigen Streckenabschnitten durch Prismenwender bekannt gegebene Lkw-Überholverbote wendet. Doch lagen auch dort die rechtlichen Voraussetzungen für deren Anordnung - soweit sie angegriffen wird - vor, so dass das Berufungsurteil insgesamt Bestand hat (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 11 1. Die Annahme des Berufungsgerichts, die Klagen seien wegen fehlender Widerspruchseinlegung unzulässig, soweit sie sich gegen die durch Prismenwender bekannt gegebenen Überholverbote richteten, steht nicht im Einklang mit Bundesrecht. Das Berufungsgericht hat insoweit die Reichweite von § 68 Abs. 1 VwGO verkannt.
- 12 Zwar trifft es zu, dass der Kläger in seinem Widerspruch vom 21. August 2001 und dessen Ergänzung durch Schriftsatz vom 7. Mai 2002 als Gegenstand seines Rechtsbehelfs nur die Anordnung von Überholverboten durch die Verkehrsbeeinflussungsanlage und starre Verkehrszeichen genannt hat. Doch wird aus seinem Vorbringen deutlich, dass er die in den genannten Streckenabschnitten geltenden Lkw-Überholverbote ungeachtet ihrer Bekanntmachungsform insgesamt beseitigt wissen will. Wurden nach der Einlegung des Widerspruchs starre Verkehrsschilder durch Prismenwender ersetzt, mit denen ebenfalls Lkw-Überholverbote bekannt gegeben wurden, war die erneute Einleitung eines Widerspruchsverfahrens entbehrlich, da der Streitstoff im Wesentlichen der Gleiche blieb (vgl. u.a. Urteile vom 23. März 1982 - BVerwG 1 C 157.79 - BVerwGE 65, 167 = NJW 1982, 2513 <2514> und vom 18. Mai 1990 - BVerwG 8 C 48.88 - BVerwGE 85, 163 <167>). Andernfalls müsste der Widerspruchsführer die von ihm angegriffenen Verkehrszeichen und deren Bekanntmachungsform unter ständiger Kontrolle halten, um zu vermeiden, dass eventuelle Nachfolgeregelungen in Bestandskraft erwachsen. Das kann von ihm mit Blick auf den nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen effektiven Rechtsschutz nicht erwartet werden.
- 13 Soweit innerhalb der streitgegenständlichen Streckenabschnitte zusätzlich Prismenwender aufgestellt wurden, um damit Verkehrskontrollen zu ermögli-

chen, sind die dadurch bekannt gemachten Verkehrsverbote, wie der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat klargestellt hat, nicht Angriffsgegenstand. Ohnehin nicht von der Klage erfasst sind Prismenwender, die außerhalb der in den Klageanträgen bezeichneten Streckenabschnitte aufgestellt wurden.

- 14 2. Mit Recht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass die wegen des Fehlens einer Rechtsmittelbelehrung einjährige Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 2 i.V.m. § 58 Abs. 2 VwGO gegenüber dem Kläger nicht schon mit dem Aufstellen der betreffenden Verkehrszeichen zu laufen begann, sondern erst zu dem Zeitpunkt, in dem er erstmals auf diese Verkehrszeichen traf.

- 15 Das Lkw-Überholverbot nach Zeichen 277, das wie andere Verkehrsverbote und -gebote ein Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG ist (stRspr seit den Urteilen vom 9. Juni 1967 - BVerwG 7 C 18.66 - BVerwGE 27, 181 <182> und vom 13. Dezember 1979 - BVerwG 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 <224>), wird gemäß § 43 VwVfG gegenüber demjenigen, für den es bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem es ihm bekannt gegeben wird. Die Bekanntgabe erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung durch Aufstellen des Verkehrsschildes (vgl. insbesondere § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 4 StVO). Sind Verkehrszeichen so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ erfassen kann (BGH, Urteil vom 8. April 1970 - III ZR 167/68 - NJW 1970, 1126 f.), äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (Urteil vom 11. Dezember 1996 - BVerwG 11 C 15.95 - BVerwGE 102, 316 <318>). Das gilt unabhängig davon, ob die Bekanntgabe in Form starrer Verkehrszeichen erfolgt oder mithilfe einer Anzeige über eine Streckenbeeinflussungsanlage oder einen Prismenwender.

- 16 Damit ist nicht gesagt, dass auch die Anfechtungsfrist gegenüber jedermann bereits mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens in Gang gesetzt wird. Diese

Frist wird vielmehr erst dann ausgelöst, wenn sich der betreffende Verkehrsteilnehmer erstmals der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht. Jedes andere Verständnis geriete in Konflikt mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, die es verbietet, den Rechtsschutz in unzumutbarer, durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise zu erschweren. Lief die Anfechtungsfrist für jedermann schon mit dem Aufstellen des Verkehrsschildes, könnte ein Verkehrsteilnehmer, der erstmals mehr als ein Jahr später mit dem Verkehrszeichen konfrontiert wird, keinen Rechtsschutz erlangen; denn bis zu diesem Zeitpunkt war er an der Einlegung eines Rechtsbehelfs mangels individueller Betroffenheit (§ 42 Abs. 2 VwGO) gehindert, danach würde ihm der Ablauf der einjährigen Anfechtungsfrist entgegengehalten. Dieses Rechtsschutzdefizit wird auch durch die Möglichkeit, ein Wiederaufgreifen des Verfahrens zu beantragen, nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise ausgeglichen, dies schon wegen der besonderen Voraussetzungen, die § 51 VwVfG an einen solchen Rechtsbehelf stellt.

- 17 Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 1996 (a.a.O.) lässt sich Gegenteiliges nicht entnehmen (so aber VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 2. März 2009 - 5 S 3047/08 - JZ 2009, 738). Es stellt ausdrücklich klar, dass es nicht im Widerspruch zur Aussage des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 13. Dezember 1979 (a.a.O.) stehe, wonach ein Verkehrsteilnehmer von dem Verwaltungsakt erst dann betroffen werde, „wenn er sich (erstmalig) der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht“. Dass in dem Urteil aus dem Jahre 1996 die Bekanntgabe nach den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung als eine besondere Form der öffentlichen Bekanntmachung bezeichnet wird, zwingt ebenso wenig zu dem Schluss, dass auch die Anfechtungsfrist für jedermann mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens zu laufen beginnt; denn es handelt sich - wie dort zutreffend ausgeführt wird - um eine „besondere“ Form der öffentlichen Bekanntmachung, die von der Wirkung anderer Formen öffentlicher Bekanntmachung durchaus abweichen kann.
- 18 Entgegen der Auffassung des Klägers beginnt die gemäß § 58 Abs. 2 VwGO einjährige Rechtsbehelfsfrist allerdings nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegen-

übersieht. Das Verkehrsge- oder -verbot, das dem Verkehrsteilnehmer bei seinem ersten Herannahen bekannt gemacht wurde, gilt ihm gegenüber fort, solange dessen Anordnung und Bekanntgabe aufrechterhalten bleiben. Kommt der Verkehrsteilnehmer erneut an diese Stelle, hat das Verkehrszeichen für ihn nur eine erinnernde Funktion. Daraus, dass Verkehrszeichen gleichsam an die Stelle von Polizeivollzugsbeamten treten (so etwa Beschluss vom 7. November 1977 - BVerwG 7 B 135.77 - NJW 1978, 656), kann der Kläger nichts anderes herleiten. Trotz der Funktionsgleichheit und wechselseitigen Vertauschbarkeit einer Verkehrsregelung durch Verkehrszeichen einerseits und durch Polizeibeamte andererseits unterscheiden sie sich dadurch, dass Verkehrszeichen die örtliche Verkehrssituation regelmäßig dauerhaft regeln (so auch bereits Urteil vom 13. Dezember 1979 a.a.O. S. 225).

- 19 Dagegen begann mit der Änderung der Ein- und Ausschaltwerte an der Streckenbeeinflussungsanlage zum 6. Oktober 2000 - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend erkannt hat - die einjährige Rechtsmittelfrist neu zu laufen. Denn von da an ging die Anzeige des Zeichens 277 auf eine wesentliche Änderung der dem Lkw-Überholverbot zugrunde liegenden verkehrsrechtlichen Anordnung zurück, was nach außen zur Bekanntgabe eines neuen Verwaltungsaktes führt. Auch soweit nach den Feststellungen des Berufungsgerichts am 7. August 2001 an starr angebrachten Verkehrszeichen 277 die Zusatzschilder entfernt wurden, mit denen das Lkw-Überholverbot auf Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t beschränkt worden war, liegt darin eine Neuregelung, für die der Lauf der Rechtsmittelfrist neu zu bestimmen ist.
- 20 3. Die danach zulässige Klage ist unbegründet. Das Berufungsgericht hat auf der Grundlage seiner tatsächlichen Feststellungen zutreffend angenommen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Lkw-Überholverbote vorlagen und der Beklagte auch ermessensfehlerfrei gehandelt hat.
- 21 a) Maßgeblich für den Erfolg einer gegen einen Dauerverwaltungsakt gerichteten Klage ist regelmäßig die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Verhandlung (stRspr; vgl. für verkehrsbeschränkende

Anordnungen u.a. Urteile vom 21. August 2003 - BVerwG 3 C 15.03 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 19 = NJW 2004, 698 <699>, vom 14. Dezember 1994 - BVerwG 11 C 25.93 - BVerwGE 97, 214 <221> = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 31 und vom 27. Januar 1993 - BVerwG 11 C 35.92 - BVerwGE 92, 32 <35 f.> = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 24), hier also am 27. Juli 2009.

- 22 Zwar lag dieser Rechtsprechung die Anfechtung starrer Verkehrszeichen zugrunde, doch gilt bei einer Klage, die gegen die zeitlich unterbrochene Anzeige eines Lkw-Überholverbotes durch eine Streckenbeeinflussungsanlage oder einen Prismenwender gerichtet ist, nichts anderes. Insbesondere kann es in diesen Fällen nicht auf den Zeitpunkt ankommen, zu dem die konkrete Anzeige wieder erloschen ist, der sich der Betroffene beim Vorbeifahren gegenüber sah. Die Rechtfertigung dafür, auch bei der gerichtlichen Überprüfung von Wechselanzeigen auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts abzustellen, liegt darin, dass der Anzeige des Lkw-Überholverbotes durch eine Streckenbeeinflussungsanlage feste Algorithmen zugrunde liegen. Ein solches Verkehrsgebot oder -verbot ist, wenn auch nicht im strengen Sinn auf Dauer, so doch in Abhängigkeit von den voreingestellten Werten auf stetige Wiederholung angelegt. Ähnliches gilt für die Anzeige eines Lkw-Überholverbotes durch Prismenwender, wenn es ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen automatisch „aktiviert“ wird.
- 23 b) Der rechtliche Maßstab für die Beurteilung der Lkw-Überholverbote ergibt sich danach aus § 45 Abs. 1 und Abs. 9 der Straßenverkehrs-Ordnung in der Fassung der Fünfundvierzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 26. März 2009 (BGBl I S. 734). Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Nach Satz 2 dürfen - abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen - Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allge-

meine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter - also etwa der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs - erheblich übersteigt.

- 24 § 45 Abs. 1 StVO, der als Ermächtigungsgrundlage mit der Anfügung von § 45 Abs. 9 durch die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl I S. 2028) zwar modifiziert, nicht aber ersetzt worden ist, setzt somit in Verbindung mit § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO für Verbote und Beschränkungen des fließenden Verkehrs auf Autobahnen eine Gefahrenlage voraus, die - erstens - auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und - zweitens - das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der relevanten Rechtsgüter (hier insbesondere: Leben und Gesundheit von Verkehrsteilnehmern sowie öffentliches und privates Sach Eigentum) erheblich übersteigt.
- 25 Als in Bezug auf Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs speziellere Regelung konkretisiert und verdrängt § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO in seinem Anwendungsbereich die allgemeine Regelung in § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.
- 26 aa) Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO können bei verkehrsbehördlichen Maßnahmen wie einem Lkw-Überholverbot insbesondere in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen (z.B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), der dort anzutreffenden Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein. Sie liegen - wie der Senat in Bezug auf Geschwindigkeitsbeschränkungen bereits entschieden hat - etwa dann vor, wenn eine Bundesautobahn den Charakter einer innerstädtischen Schnellstraße angenommen hat, bei der unterschiedliche Verkehrsströme zusammengeführt oder getrennt werden und wo deshalb eine erhöhte Unfallgefahr gegeben sein kann, oder wenn der Streckenverlauf durch eng aufeinanderfolgende Autobahnkreuze oder -dreiecke und eine Vielzahl von sonstigen Ab- und Zufahrten geprägt wird (vgl. Urteil vom 5. April 2001 - BVerwG 3 C 23.00 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 41 S. 22). Neben diesen auf die Streckenführung bezogenen Faktoren

hat der Senat auf die Verkehrsbelastung abgestellt. So kommt es auch auf die im sog. DTV-Wert ausgedrückte durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke an; ebenso fällt ein überproportional hoher Anteil des Schwerlastverkehrs ins Gewicht. Eine besondere Verkehrsbelastung kann auch für sich allein die Gefahren begründen, die Lkw-Überholverbote rechtfertigen können (Beschluss vom 4. Juli 2007 - BVerwG 3 B 79.06 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 43 S. 2 m.w.N.).

- 27 Eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt, hat das Berufungsgericht erst dann annehmen wollen, wenn alsbald mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermehrt Schadensfälle eintreten würden, sähe die zuständige Straßenverkehrsbehörde von einem Eingreifen ab. Auch insoweit hat es auf vorangegangene Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts Bezug genommen (Beschluss vom 4. Juli 2007 a.a.O. und Urteil vom 5. April 2001 a.a.O.). Das bedarf der Richtigstellung. Unfälle beruhen in der Regel auf einer Mehrzahl von Faktoren, die sowohl subjektiver (Fahrerverhalten) wie objektiver Art (Streckencharakter und Verkehrsverhältnisse) sein können. Auch für die Streckeneigenschaften und die Verkehrsverhältnisse ihrerseits sind - wie bereits gezeigt - eine Reihe von Umständen (mit-)bestimmend. Angesichts dessen wird sich in der konkreten Situation eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit vermehrter Schadensfälle kaum je dartun lassen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es bei Verkehrsbeschränkungen und -verboten im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO regelmäßig - bei solchen zur Unfallvermeidung wie den hier in Rede stehenden Lkw-Überholverboten immer - um die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben und bedeutende Sachwerte geht. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts ist jedoch, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nicht gefordert. Die Vorschrift setzt nur - aber immerhin - eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus. Erforderlich ist somit eine entsprechende konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht.

- 28 bb) Die Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, bedarf einer Prognose, für deren Tatsachenbasis der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht maßgeblich ist. Das bedeutet, dass die Voraussetzungen für die getroffenen Anordnungen von der Straßenverkehrsbehörde fortlaufend „unter Kontrolle“ gehalten werden müssen. Dementsprechend bleibt es ihr - ebenso wie dem betroffenen Verkehrsteilnehmer - möglich, bis zum Abschluss der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht neue, also auch nachträglich entstandene Tatsachen vorzubringen, mit denen die Rechtmäßigkeit der Anordnungen untermauert oder in Frage gestellt werden kann.
- 29 Bei der Prüfung, ob die in § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO geforderten Voraussetzungen vorliegen, ist das Revisionsgericht an die tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts gebunden, soweit hiergegen nicht zulässige und begründete Verfahrensrügen erhoben werden; weiterer Tatsachenvortrag im Revisionsverfahren ist ausgeschlossen (§ 137 Abs. 2 VwGO). Um solche tatsächlichen Feststellungen handelt es sich zum einen, wenn es darum geht, welche der oben skizzierten das Unfallgeschehen beeinflussenden Faktoren in den hier streitigen Autobahnabschnitten gegeben sind, und zum anderen bei der Wertung, aus welchen dieser Faktoren oder aus welcher Kombination dieser Faktoren sich das besondere Gefährdungspotenzial für die Verkehrssicherheit ergibt. Ferner gehört zu den tatsächlichen Feststellungen die Wertung, welcher Erfolg von welcher straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme zu erwarten ist. Aus der in § 137 Abs. 2 VwGO angeordneten Bindung des Revisionsgerichts folgt zugleich, dass es nicht ausreicht, wenn eine Partei den vom Berufungsgericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen nur ihre eigene andere Wertung entgegensetzt. Die Feststellungen des Berufungsgerichts können nur damit in Frage gestellt werden, dass ein Verstoß gegen die Beweiswürdigungsgrundsätze, allgemeine Erfahrungssätze oder Denkgesetze geltend gemacht wird und vorliegt.

- 30 cc) Hier hat das Berufungsgericht besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO daraus hergeleitet, dass die A 8 Ost im streitgegenständlichen Bereich erhebliche Höhenunterschiede aufweist, die deshalb vorhandenen Kuppen- und Wannenhalmmesser in Verbindung mit teilweise engen Radien dazu führen, dass die erforderlichen Haltesichtweiten nicht erreicht werden, Anschlussstellen dicht aufeinander folgen und die A 8 Ost im streitgegenständlichen Bereich nur zweispurig ausgebaut ist, über keinen Standstreifen und nur einen schmalen Mittelstreifen verfügt. Hinzu kommen ein überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen und eine den bayerischen Durchschnittswert übersteigende Unfallrate. Dass deshalb eine das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigende Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO bestehe, hat das Berufungsgericht einer gemessen an den bayerischen Verhältnissen deutlich überdurchschnittlichen Unfallhäufigkeit entnommen.
- 31 Diese vom Berufungsgericht herangezogenen Bestimmungsfaktoren und die von ihm zur Gefahrenlage getroffenen tatsächlichen Feststellungen, an die der Senat gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO), sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geeignet, die in § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorausgesetzte konkrete Gefahr und nicht - wie der Kläger meint - eine nur abstrakte Gefahr zu begründen. Konkret wird sie dadurch, dass auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten und die sich daraus ergebende Gefahrenlage abgestellt wird. Für die Annahme einer solchen konkreten Gefahr bedarf es - wie der Senat bereits entschieden hat - zwar einer sorgfältigen Prüfung der Verkehrssituation jedoch nicht zwingend der Heranziehung von Unfalltypensteckkarten oder sonst vertiefter Ermittlungen dazu, wie hoch im Einzelnen der Anteil an Unfällen ist, der ausschließlich oder überwiegend auf überholende Lastkraftwagen zurückzuführen ist. Dem steht das Erfahrungswissen entgegen, dass Unfälle - zumal Unfälle auf Autobahnen - selten monokausal sind, sondern ganz überwiegend auf einer Mehrzahl von zusammenwirkenden Ursachen beruhen, die in ihren Verursachungsanteilen nicht oder nur schwer festzulegen sind (vgl. Urteil vom 5. April 2001 a.a.O. S. 23).

- 32 Entgegen der Revisionsbegründung beschränkt sich das Berufungsgericht bei seiner Würdigung keineswegs darauf, allein die Streckencharakteristika heranzuziehen; einbezogen werden ebenso der Ausbauzustand, das Verkehrsaufkommen und die Unfallhäufigkeit. Ein noch weitergehendes Eingehen auf einzelne Streckenabschnitte war nicht veranlasst. Der Kläger hat nichts dazu vorgebracht, dass einzelne Abschnitte abweichende Charakteristika aufweisen. Gegen die vom Berufungsgericht zu den örtlichen Gegebenheiten getroffenen Feststellungen hat er auch keine Verfahrensrügen erhoben.
- 33 Ebenso wenig begründet es einen Verstoß gegen allgemeine Beweiswürdigungsgrundsätze, wenn das Berufungsgericht bei seiner Bewertung der Gefahrenlage unter anderem auf die deutlich überdurchschnittlichen Unfallraten der Jahre 1991 bis 1993 abgestellt hat. Die für diese Unfälle nach seinen Feststellungen maßgeblichen besonderen örtlichen Verhältnisse haben sich seitdem nicht geändert, vielmehr ist es - wie das Berufungsgericht ebenfalls festgestellt hat - noch zu einem weiteren Anstieg des Verkehrsaufkommens auf den streitigen Streckenabschnitten gekommen. Anderes hat auch der Kläger nicht vorgebracht.
- 34 dd) Die Annahme des Berufungsgerichts, dass der Beklagte bei der Anordnung der Lkw-Überholverbote ermessensfehlerfrei gehandelt hat, ist revisionsgerichtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.
- 35 Aus § 45 Abs. 9 Satz 2 i.V.m. § 45 Abs. 1 StVO folgt, dass auch Maßnahmen im Regelungsbereich des § 45 Abs. 9 StVO im Ermessen der zuständigen Behörden stehen. Soweit es um die Auswahl der Mittel geht, mit denen die konkrete Gefahr bekämpft oder gemildert werden soll, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen (vgl. Urteil vom 5. April 2001 a.a.O. S. 21). Der vom Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang gebrauchte Begriff des intendierten Ermessens der Straßenverkehrsbehörde ist jedenfalls missverständlich. Richtig ist nur, dass bei Bejahung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO, zumal bei einer konkreten Gefahr für die Rechtsgüter Leib und Leben, in der Regel ein Tätigwerden der Behörde geboten und somit ihr Entschließungsermessen reduziert ist. Die Auswahl der Mittel

ist indes nicht in bestimmter Weise durch die Verordnung vorgezeichnet; sie steht im Ermessen der Behörde.

- 36 Nach dem Urteil des Senats vom 5. April 2001 ist es der Straßenverkehrsbehörde aufgrund ihres Sachverstandes und ihres Erfahrungswissens vorbehalten festzulegen, welche von mehreren in Betracht zu ziehenden Maßnahmen den bestmöglichen Erfolg verspricht (a.a.O. S. 24). Im damaligen Fall ging es um den Umfang einer Geschwindigkeitsbeschränkung; bei einem Lkw-Überholverbot gilt aber nichts Anderes.
- 37 Der Senat ist im gleichen Zusammenhang außerdem davon ausgegangen, dass dem Einwand des damaligen Klägers, gleiche Erfolge wären auch bei einer mildereren Geschwindigkeitsbeschränkung zu erzielen gewesen, nur dann nachgegangen werden müsse, wenn er jedenfalls ansatzweise den Nachweis einer ersichtlich sachfremden und damit unververtretbaren Maßnahme geführt hätte. Das meint nicht die Verteilung der Darlegungslast - sie liegt, da es sich dabei um Eingriffsvoraussetzungen handelt, grundsätzlich beim Beklagten -, sondern die inhaltlichen Anforderungen, die mit Blick auf die Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörde an den Gegenvortrag des von einer Verkehrsbeschränkung Betroffenen zu stellen sind. Dementsprechend hat das Berufungsgericht, das diese Formulierung aufgegriffen hat, nicht die Verteilung der Darlegungslast verkannt.
- 38 (1) Das Berufungsgericht konnte ohne Verstoß gegen allgemeine Beweiswürdigungsgrundsätze die Eignung von Lkw-Überholverboten zur Verbesserung der Verkehrssicherheit aus der Unfallentwicklung herleiten, wie sie in der Studie der Zentralstelle für Verkehrssicherheit der Straßenbauverwaltung (ZVS) über die „Auswirkungen von Lkw-Überholverboten auf die Verkehrssicherheit diverser Autobahnabschnitte in Bayern“ vom 21. September 2007 dargestellt wird.
- 39 Dass der Schluss auf die Eignung dieser Maßnahme, den das Berufungsgericht aus dem in der Studie angestellten Vergleich der Unfallzahlen vor und nach der Anordnung von Lkw-Überholverboten einerseits und dem Vergleich der Maßnahme- mit einer Kontrollgruppe andererseits gezogen hat, gegen Denkgeset-

ze, allgemeine Erfahrungssätze oder sonstige allgemeine Beweiswürdigungsgrundsätze verstoßen hat, hat der Kläger nicht darzulegen vermocht.

- 40 Seiner Auffassung, dass die in der Studie genannten Unfallzahlen ihrerseits mit einer unzulässigen Berechnungsmethode gewonnen wurden, ist das Berufungsgericht mit dem in der mündlichen Verhandlung dazu gehörten Sachverständigen nicht gefolgt. Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Beweisansprüche hat der auch im Berufungsverfahren anwaltlich vertretene Kläger dort nicht gestellt, die Notwendigkeit einer weiteren Beweiserhebung, etwa einer Neuberechnung, musste sich dem Gericht auch nicht aufdrängen. Im Revisionsverfahren ist für weitere tatsächliche Feststellungen kein Raum.
- 41 Soweit der Kläger sinngemäß geltend machen will, der Sachverständige sei befangen gewesen, weil er einen Verkehrsversuch des Beklagten wissenschaftlich begleitet habe, kann er damit in der Revision nicht mehr gehört werden, nachdem er eine solche Rüge im Berufungsverfahren nicht erhoben hat (§ 54 und § 98 VwGO i.V.m. § 42 f. und § 406 ZPO). Abgesehen davon kann er mit dieser Begründung auch inhaltlich keine vernünftigen Zweifel an der Unbefangenheit des Sachverständigen dartun.
- 42 (2) Vermeintlich mildere Mittel wie die Anordnung von Höchstgeschwindigkeiten für alle Verkehrsteilnehmer oder einer Mindestgeschwindigkeit auf der Überholspur hat das Berufungsurteil mit Recht verworfen.
- 43 Die rechtliche Wertung des Klägers, dass eine allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzung generell, also ohne Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse, als milderes Mittel einzustufen ist, trifft nicht zu. Das ergibt sich aus ihrer gegenüber einem Lkw-Überholverbot erheblich größeren Breitenwirkung in Bezug auf den Adressatenkreis. Mit einem solchen Abstellen auf den Kreis der von einem Eingriff Betroffenen ist keine Aufrechnung von Grundrechten verbunden. Hinzu kommt, dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit - folgte man den Vorstellungen des Klägers - in erheblichem Umfang herabgesetzt werden müsste, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Durch die von ihm propagierte allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung sollen erklärtermaßen

die Gefahren ausgeschaltet oder verringert werden, die aus der Geschwindigkeitsdifferenz zwischen Überholendem und Überholtem resultieren. Geht man aber von der für Lastkraftwagen zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h aus, dürfte die für alle anderen Fahrzeuge einzuführende Höchstgeschwindigkeit nicht weit darüber liegen. Dementsprechend einschneidend wäre der Eingriff für die anderen Verkehrsteilnehmer. Umgekehrt relativiert diese für Lastkraftwagen ohnehin geltende Höchstgeschwindigkeit die vom Kläger hervorgehobene Eingriffstiefe eines Lkw-Überholverbotes. Im Zusammenwirken mit dem Gebot eines deutlichen Geschwindigkeitsüberschusses beim überholenden Fahrzeug (vgl. § 5 Abs. 2 StVO) und bei Berücksichtigung der starken Motorisierung moderner Lastkraftwagen müsste sie dazu führen, dass Überholvorgänge zwischen Lastkraftwagen ohnehin eher die Ausnahme bleiben. Dass die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei einem unübersichtlichen Straßenverlauf, die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen empfiehlt, schließt nicht aus, dass die Straßenverkehrsbehörde gleichwohl zum Mittel des Lkw-Überholverbotes greifen darf, weil sie es unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse für wirksamer hält.

- 44 Die Mittelauswahl ist auch nicht deswegen rechtswidrig, weil die Straßenverkehrsbehörde ihre Maßnahmen - wie der Kläger meint - nicht gegen die Lkw-Fahrer, sondern in erster Linie gegen die Pkw-Fahrer als Störer zu richten habe. Die Regelung des Straßenverkehrs durch Verkehrszeichen richtet sich nicht gegen „Störer“ im polizeirechtlichen Sinne. Weder sind Pkw-Fahrer wegen ihrer regelmäßig höheren Fahrgeschwindigkeit noch überholende Lkw-Fahrer per se Verursacher einer Gefahr. Es geht vielmehr darum, allgemeine Verhaltensregeln vorzugeben, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs aufrechterhalten oder Gefahrenquellen, die der Straßenverkehr eröffnet, durch Reglementierung der Fortbewegungsmöglichkeiten einzudämmen.
- 45 Ebenso wenig kann in der vom Kläger befürworteten Anordnung von Mindestgeschwindigkeiten auf Überholspuren an Steigungsstrecken ein Eingriff gesehen werden, dem die gleiche Wirksamkeit wie Lkw-Überholverboten zukommt. Das Berufungsgericht geht beanstandungsfrei davon aus, dass der Schwerlast-

verkehr nach seiner heutigen Motorisierung die nach § 18 Abs. 5 Nr. 1 StVO zulässige Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h ohne Weiteres erreichen kann, was es für die überholenden Lastkraftwagen ohnehin schwierig macht, die gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 StVO erforderliche Differenzgeschwindigkeit zu erreichen. Es scheidet jedoch aus, für Lastkraftwagen eine höhere Mindestgeschwindigkeit als die zulässige Höchstgeschwindigkeit anzuordnen. Sollte es - worauf der Kläger abstellt - auf dem rechten Fahrstreifen tatsächlich einmal ein besonders langsam fahrendes Fahrzeug geben, das ein Lastkraftwagen unter Beachtung dieser straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben überholen könnte, bleibt es gleichwohl bei einem Fahrstreifenwechsel, der aufgrund der gegenüber herannahenden Personenkraftwagen bestehenden Differenzgeschwindigkeit zu einer Gefahrensituation führen kann. Zudem ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Kontrolle, ob die Geschwindigkeitsvorgaben eingehalten wurden, schwieriger und aufwendiger ist als die Kontrolle der Einhaltung eines Lkw-Überholverbotes.

- 46 Auf die Umgestaltung und Erweiterung der Fahrbahnen als gegenüber Lkw-Überholverböten vorrangige Maßnahme kann der Kläger den Beklagten schon deshalb nicht verweisen, weil er keinen Anspruch auf Erweiterung der vorhandenen Autobahnkapazitäten hat.
- 47 (3) Ohne Verstoß gegen revisibles Recht hat das Berufungsgericht schließlich angenommen, dass die Lkw-Überholverböte angemessen (verhältnismäßig i.e.S.) sind und den Kläger nicht in seinen Grundrechten verletzen. Abwägungserheblich sind dabei nur qualifizierte Interessen des Klägers, also solche, die über das Interesse jedes Verkehrsteilnehmers hinausgehen, in seiner Freiheit möglichst wenig beschränkt zu werden (Urteil vom 27. Januar 1993 - BVerwG 11 C 35.92 - BVerwGE 92, 32 <35 und 40> m.w.N.).
- 48 Eine Verletzung der Berufsfreiheit des Klägers (Art. 12 Abs. 1 GG) scheidet schon deshalb aus, weil das angegriffene Lkw-Überholverbot ersichtlich keine berufsregelnde Tendenz aufweist. Die allgemeine Handlungsfreiheit ist von vornherein nur in den Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet. Die eher als geringfügig anzusehende Beeinträchtigung der Fortbewegungsmöglichkeit

durch abschnittsweise verhängte Lkw-Überholverbote findet ihre Rechtsgrundlage in § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO, der zur Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung gehört, und ist in Hinblick auf den damit bezweckten Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer fraglos angemessen.

- 49 Eine unzulässige Privilegierung des Pkw-Verkehrs ist mit der Anordnung der Lkw-Überholverbote nicht verbunden (vgl. zur Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts etwa Urteil vom 28. Mai 1998 - BVerwG 3 C 11.97 - BVerwGE 107, 38 <44>). Die Lkw-Überholverbote bezwecken die Erhöhung der Verkehrssicherheit und dienen der Gefahrenabwehr. Soweit dadurch zugleich der Verkehrsfluss auf der Überholspur verbessert wird, was im Ergebnis insbesondere den Pkw-Fahrern nutzen mag, handelt es sich um eine mittelbare Folgewirkung, nicht aber um eine gezielte Privilegierung des Pkw-Verkehrs.
- 50 Ebenso wenig kann in den Lkw-Überholverböten eine unzulässige Beschränkung der Widmung der Bundesfernstraße gesehen werden. An der Zweckbestimmung der Bundesautobahn, dem Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen zu dienen (vgl. § 1 Abs. 2 des Bundesfernstraßengesetzes - FStrG), ändert sich dadurch nichts. Vielmehr bewirken die Verbote eine nach § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG grundsätzlich zulässige straßenverkehrsrechtliche Beschränkung des Gemeingebrauchs.
- 51 Sonstige Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Nachdem unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Beklagten weder eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung noch die Anordnung einer Mindestgeschwindigkeit auf Überholspuren noch die weiteren vom Kläger ins Spiel gebrachten Alternativen gegenüber den angeordneten Lkw-Überholverböten eindeutig vorzuzugswürdig gewesen wären, ist es im Ergebnis unschädlich, wenn sich in den vom Beklagten erlassenen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen keine Erwägungen dazu finden.

52 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Buchheister

Dr. Wysk

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

StVO	§§ 39, 41 Abs. 2 Nr. 7 Zeichen 277 und 281, § 45 Abs. 1 und 9
VwGO	§ 58 Abs. 2, § 70 Abs. 2
BayVwVfG	Art. 35, Art. 43

Stichworte:

Überholverbot; Lastkraftwagen; Lkw-Überholverbot; Verkehrsverbot; Streckenbeeinflussungsanlage; starres Verkehrszeichen; Verkehrsschild; Prismenwender; Wechselanzeige; Verkehrsbeschränkung; Unfallrate; Verkehrsgefahr; Verkehrsunfall; besondere örtliche Verhältnisse; das allgemeine Risiko erheblich übersteigende Gefahrenlage; verkehrsrechtliche Anordnung; Bekanntgabe; Mindestgeschwindigkeit; Höchstgeschwindigkeit; Rechtsmittelfrist; Widerspruchsfrist; Klagefrist; Fristbeginn.

Leitsatz:

Die Frist für die Anfechtung eines Verkehrsverbotes, das durch Verkehrszeichen bekannt gegeben wird, beginnt für einen Verkehrsteilnehmer zu laufen, wenn er zum ersten Mal auf das Verkehrszeichen trifft. Die Frist wird für ihn nicht erneut ausgelöst, wenn er sich dem Verkehrszeichen später ein weiteres Mal gegenüber sieht.

Eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt, liegt nicht erst dann vor, wenn ohne ein Handeln der Straßenverkehrsbehörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle zu erwarten wären (Änderung der Rechtsprechung aus dem Urteil vom 5. April 2001 - BVerwG 3 C 23.00 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 41). Es reicht aus, dass eine entsprechende konkrete Gefahr besteht, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt.

(wie Urteil vom gleichen Tag - BVerwG 3 C 32.09)

Urteil des 3. Senats vom 23. September 2010 - BVerwG 3 C 37.09

I. VG München vom 14.11.2007 - Az.: VG M 23 K 06.4245 und
VG M 23 K 06.4246

II. VGH München vom 29.07.2009 - Az.: VGH 11 BV 08.481 und
VGH 11 BV 08.482