

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

7 A 12148/98.OVG

1 K 791/97.MZ

Urteil

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

w e g e n Abschleppkosten

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 02. Februar 1999, an der teilgenommen haben

...

für Recht erkannt:

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 25. Juni 1998 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Das Kraftfahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen ..., ein Pkw Marke Mercedes Benz, war am 08. Januar 1996 in der Fußgängerzone im Bereich ...platz in ... geparkt. Die Verkehrsüberwachungskraft im Dienste der Beklagten stellte um 12.26 Uhr wegen Parkens in einem Fußgängerbereich (Zeichen 242 StVO) eine Verwarnung aus und versuchte in der Folgezeit durch Nachfrage in vier umliegenden Geschäften den Fahrer des Fahrzeuges ausfindig zu machen. Eine Halterfeststellung über das Verkehrsüberwachungsamt war nicht möglich, da zu dem fraglichen Zeitpunkt die Computeranlage ausgefallen und nicht absehbar war, wann sie wieder betriebsbereit sein werde. Daraufhin wurde das Abschleppen des Fahrzeuges veranlasst und um 13.05 Uhr durchgeführt. Das beauftragte Abschleppunternehmen stellte der Stadt ... für das Umsetzen des Fahrzeuges 160,59 DM in Rechnung.

Mit Kostenbescheid vom 22. Februar 1996 forderte die beklagte Stadt diese Kosten zuzüglich Zustellungsgebühren in Höhe von 11,00 DM, insgesamt 171,59 DM, vom Halter des Fahrzeuges, der Rechtsvorgängerin der Klägerin, zurück. Mit dem dagegen eingelegten Widerspruch machte die Rechtsvorgängerin der Klägerin im

Wesentlichen geltend, das abgestellte Fahrzeug habe weder eine Behinderung noch eine Störung dargestellt, ihr hätte nach einer Halterfeststellung die Möglichkeit gegeben werden müssen, das Fahrzeug zu entfernen.

Der Stadtrechtsausschuss der Stadt ... wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 11. Dezember 1996 zurück. In den Gründen dieser Entscheidung heißt es im Wesentlichen, bei dem Vorschriftszeichen "Fußgängerzone" handele es sich um einen vollziehbaren polizeilichen Dauerverwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung. Die Einrichtung von Fußgängerbereichen in den Innenstädten beruhe nicht allein auf straßenverkehrsrechtlichen Erwägungen der Sicherheit und Leichtigkeit bzw. Ordnung des Verkehrs, hier lägen darüber hinaus auch städtebauliche und planerische Gesichtspunkte zugrunde, die auf eine Verbesserung der Lebensqualität und der Wiederbelebung des öffentlichen Lebensraums in Innenstädten abzielten. Deshalb habe das Fahrzeug abgeschleppt werden dürfen. Es sei zwar zutreffend, dass eine Abschleppmaßnahme unverhältnismäßig und unangemessen sei, wenn etwa mit zumutbaren Maßnahmen der Fahrer bzw. die Fahrerin des Fahrzeugs in der Umgebung festgestellt werden könne. Eine sog. Nahbereichsermittlung sei hier von der Verkehrsüberwachungskraft bei in der Nähe gelegenen Geschäften durchgeführt worden. Es sei allerdings nicht zumutbar gewesen, auch alle in der Nähe gelegenen Wohnungen und Büros aufzusuchen. Eine derartig ausgedehnte Ermittlung hätte jeglichen zeitlichen und zumutbaren Rahmen gesprengt. Die Verkehrsüberwachungskraft habe ferner auch die Zentrale ihres Amtes verständigt, wo die technischen Möglichkeiten bestehen, den Halter eines Kfz festzustellen. Am 08. Januar 1996 seien diese Möglichkeiten jedoch aus technischen Gründen ausgefallen und erst um 13.55 Uhr wieder zugänglich gewesen. Unter diesen Umständen sei die Verkehrsüberwachungskraft nicht gehalten gewesen, auf die Abschleppmaßnahme gänzlich zu verzichten oder eine zum damaligen Zeitpunkt völlig ungewisse Zeit bis zum eventuell wieder möglichen Einsatz der Halterfeststellung abzuwarten.

Mit ihrer rechtzeitig erhobenen Klage hat die Klägerin im Wesentlichen geltend gemacht, von dem Pkw sei eine Verkehrsbehinderung bzw. Gefährdung nicht ausgegangen. Der Pkw habe zwischen den Geraden eines u-förmig angelegten, gemauerten Blumenbeetes gestanden. Da es in einer Fußgängerzone naturgemäß keinen Durchgangsverkehr gebe, könne von einer Verkehrsgefährdung keine Rede sein, sodass es sich bei dem Abschleppenden Fahrzeugs um einen, gemessen an der Beeinträchtigung durch das Falschparken, unangemessene Maßnahme handele. Im Übrigen handele es sich bei der Ersatzvornahme des Abschleppens um ein Zwangsmittel, welches gemäß § 51 Abs. 2 i.V.m. §§ 56 und 61 POG anzudrohen sei. Von einer solchen Androhung könne zwar in Ausnahmefällen abgesehen werden, so etwa wenn die sofortige Anwendung des Zwangs zur Abwendung einer Gefahr notwendig sei. Eine Gefahr könne von dem zwischen Blumenkübeln stehenden Pkw aber nicht ausgegangen sein.

Die Beklagte könne sich auch nicht darauf berufen, dass die Halterin nicht rechtzeitig zu ermitteln gewesen sei. Nach der eigenen Darstellung der Beklagten

sei die technische Einrichtung zur Halterermittlung etwa gegen 13.50 Uhr wieder betriebsbereit gewesen. Die Maßnahme sei aber nicht in einem solchen Maße eilbedürftig gewesen, dass nicht ein Zuwarten von einigen Stunden möglich gewesen wäre.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 22. Februar 1996 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Dezember 1996 aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat die Ausführungen aus dem Widerspruchsbescheid wiederholt und ergänzend ausgeführt, soweit die Klägerin sich darauf berufe, dass der geparkte Pkw andere Verkehrsteilnehmer nicht gefährdet oder behindert habe, verkenne sie Sinn und Zweck der Ausweisung einer Fußgängerzone. Insoweit seien städtebauliche und planerische Gründe zu berücksichtigen, es gehe um die Wiederbelebung des öffentlichen Lebensraums in den Städten; den Fußgängern solle eine von Autos freigehaltene Ruhezone zur allgemeinen Verbesserung der Lebensqualität vorbehalten bleiben. Dieser Zweck werde auch gefährdet, wenn ein Pkw das "Durchlaufen" von Fußgängern nicht hindere, außerdem könne sich auch durch das Herausfahren eines Pkw aus einer Fußgängerzone eine Gefährdung für die sich dort aufhaltenden Fußgänger ergeben, weil Fußgänger in diesem Bereich nicht mit dem Auftauchen eines Kraftfahrzeugs rechneten.

Gemäß § 56 Abs. 1 Satz 2 POG könne von einer Androhung eines Zwangsmittels abgesehen werden, wenn die Umstände sie nicht zulassen, insbesondere wenn die sofortige Anwendung des Zwangsmittels zur Abwehr einer Gefahr notwendig sei. Im vorliegenden Fall habe der Halter des Wagens mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelt werden können.

Das Verwaltungsgericht Mainz hat die Klage durch Urteil vom 25. Juni 1998 abgewiesen. In den Gründen dieser Entscheidung heißt es im Wesentlichen, vor Einleitung der Zwangsmaßnahme habe die Beklagte von einer Androhung gemäß § 56 Abs. 1 Satz 3 POG absehen können, weil die sofortige Anwendung des Zwangsmittels zur Abwendung einer Gefahr notwendig gewesen sei. Es seien keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich gewesen, wo genau der betreffende Fahrzeugführer sich aufhalte. Daher habe den Bediensteten der Beklagten keine weitere Nachforschungs- oder Wartepflicht getroffen. Das angeordnete Abschleppen sei auch geeignet und verhältnismäßig gewesen. Das verbotswidrig geparkte Fahrzeug habe unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr alsbald entfernt werden müssen. Unabhängig davon sei das Abschleppen des klägerischen Fahrzeugs unter dem Gesichtspunkt der generalpräventiven Zwecksetzung ebenfalls rechtmäßig gewesen. Die durch das verbotswidrige Parken des Fahrzeugs begründete negative Vorbildwirkung für andere Autofahrer sei dadurch beseitigt worden.

Daraus, dass vorliegend eine Halterfeststellung im betreffenden Zeitpunkt nicht möglich gewesen sei, ergäbe sich keine Unangemessenheit der Kostenforderung. Grundsätzlich sei nämlich festzuhalten, dass die Beklagte als zuständige Ordnungsbehörde an sich nicht verpflichtet sei, nach dem Halter oder dem Fahrer des Wagens in einem Fall wie hier zu forschen bzw. mit dem Abschleppen zuzuwarten.

Mit der vom Senat zugelassenen Berufung wiederholt die Klägerin ihr bisheriges Vorbringen und weist insbesondere nochmals darauf hin, dass von einer Verkehrsgefährdung durch den Pkw keine Rede sein könne. Auch die Möglichkeit, dass von dem Fahrzeug der Klägerin eine unerwünschte Vorbildfunktion ausgehen könne, habe nicht bestanden, da sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu der Stelle, wo der Pkw geparkt worden sei, ausgewiesene Parkplätze befänden und Fußgänger in diesem Bereich ohnehin ständig mit Autoverkehr rechnen müssten, da Lieferverkehr für in der Nähe gelegene Geschäfte über den ...platz fahren müsse. Es liege auch kein Ausnahmefall vor, in dem von der Androhung der Ersatzvornahme abgesehen werden könne. Die Ersatzvornahme sei daher schon mangels Androhung rechtswidrig. Die Beklagte könne sich auch nicht darauf berufen, dass der Halter nicht rechtzeitig zu ermitteln gewesen war. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Computeranlage der Beklagten nicht zum ersten Mal einen Defekt aufgewiesen habe. Für solche Fälle müssten Erfahrungswerte vorliegen, da Computeranlagen üblicherweise innerhalb weniger Stunden wieder betriebsbereit sein müssten.

Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Mainz vom 25. Juni 1998 den Bescheid der Beklagten vom 22. Februar 1996 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Dezember 1996 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie wiederholt ihr bisheriges Vorbringen und tritt der Berufungsbegründung entgegen.

Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes ergeben sich aus den zu den Gerichtsakten gereichten Schriftsätzen der Beteiligten sowie aus dem Inhalt der vorliegenden Verwaltungs- und Widerspruchsakten.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage der Klägerin zu Recht abgewiesen.

Rechtsgrundlage für die von der Klägerin geforderte Erstattung der Abschleppkosten ist vorliegend, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, § 52 Abs. 1 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG). Da die Ersatzvornahme nach § 52 Abs. 1 als Zwangsmittel im Sinne des § 50 POG der Durchsetzung polizeilicher Verfügungen dient, setzt sie eine die Verpflichtung zur Erfüllung einer vertretbaren Handlung beinhaltende Grundverfügung voraus. Diese bestand vorliegend in dem gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO aufgestellten Vorschriftensymbol "Fußgängerbereich" (Symbol Nr. 242 StVO). Wie sich aus § 41 Abs. 2 Nr. 5 Satz 6 ergibt, ist der Fußgängerbereich Fußgängern vorbehalten, andere Verkehrsteilnehmer dürfen ihn nicht benutzen. Dieses Verbot, die Fußgängerzone mit einem Kraftfahrzeug zu benutzen, umfasst zugleich das Gebot, verbotswidrige Nutzungen zu beenden, im vorliegenden Zusammenhang, ein verbotswidrig abgestelltes Kraftfahrzeug zu entfernen. Da dieses Gebot gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar ist, kann ein verbotswidrig abgestelltes Fahrzeug grundsätzlich abgeschleppt werden. In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist jedoch anerkannt, dass daraus nicht zwangsläufig folgt, dass die Behörde in jedem Fall die Entfernung des Fahrzeuges verfügen darf. Vielmehr ist dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt (vgl. BVerwGE 90, 189 f.; Urteil vom 14.05.1992, Buchholz 442.151 § 12 StVO Nr. 8):

Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei dem Abschleppen von auf Gehwegen abgestellten Fahrzeugen stellt der Senat ausdrücklich klar, dass der bloße Verstoß gegen § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO die Sicherstellung und das Vorgehen im Verwaltungszwang nicht ohne Weiteres rechtfertigt. Einen solchen Verstoß bereits für sich genommen stets als hinreichende Rechtfertigung für ein Abschleppen ausreichen zu lassen, stünde mit dem bundesrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Verfassungsrang zukommt und der die Erfordernisse der Geeignetheit, Erforderlichkeit, des geringsten Eingriffs und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne umfasst, nicht in Einklang. Auch allein auf eine bloße Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens und allein auf den Gesichtspunkt der Generalprävention wird sich die Behörde nicht berufen können. Keinem Zweifel unterliegt andererseits, dass ein Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge im Falle der Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmern geboten erscheint. Das kann unter anderem u.a. bei einem Verstellen des gesamten Bürgersteiges oder einem Hineinragen des Fahrzeuges in die Fahrbahn, aber auch bei Funktionsbeeinträchtigungen einer Fußgängerzone oder beim rechtswidrigen Parken auf dem Schwerbehindertenparkplatz, in Feuerwehrzufahrten oder auch bei einem Abschleppen zur Verhinderung von Straftaten der Fall sein.

Demnach genügt für die Annahme eines über die bloße Generalprävention hinaus gehenden öffentlichen Interesses am Abschleppen des Fahrzeuges (vgl. Urteil des Senats vom 07. Juli 1998 - 7 A 12712/97.OVG) die Funktionsbeeinträchtigung der Fußgängerzone. Bei der Annahme einer derartigen Funktionsbeeinträchtigung sind keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Zwar ist das Abschleppen eines Kraftfahrzeuges für den Betroffenen durchaus lästig und es sind damit gewisse Ungelegenheiten verbunden. Die geforderten Geldbeträge sind aber dem absoluten

Betrag nach und auch im Vergleich der mit dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs regelmäßig anfallenden Kosten nicht hoch. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich der Verkehrsteilnehmer mit dem Parken in der Fußgängerzone auf rücksichtslose Weise einen Vorteil verschafft. Im Hinblick darauf können an den die Maßnahme rechtfertigenden Zweck der Verhinderung einer Funktionsbeeinträchtigung keine hohen Anforderungen gestellt werden. Deshalb geht der Senat davon aus, dass das Parken eines Fahrzeugs im Fußgängerbereich regelmäßig eine Funktionsbeeinträchtigung darstellt. Bei Fußgängerzonen tritt die Aufenthaltsfunktion (vgl. § 45 Abs. 1 c StVO) einer Straße in den Vordergrund: Durch die Einrichtung von Freiflächen als Spiel-, Kommunikations-, Verweil- und Bewegungsräume und gleichzeitige Einschränkung des Kfz-Verkehrs auf das für die Erschließung unbedingt Notwendige soll der öffentliche Lebensraum wiederbelebt und die Lebensqualität in Innenstadtbereichen verbessert werden. Dieser Zweck würde aber durch das Parken eines Fahrzeugs in der Fußgängerzone und durch das Befahren dieses Bereichs bis zum Erreichen und beim Verlassen der Parkposition gestört. Kraftfahrzeuge haben daher in einer Fußgängerzone grundsätzlich keinen Platz (vgl. Urteil vom 08. Dezember 1998, 7 A 10899/98.OVG).

Im Hinblick auf diese Aufenthaltsfunktion kann auch die Überlegung der Klägerin nicht überzeugen, bei dem Platz, an dem ihr Pkw geparkt gewesen sei, habe es sich um einen "funktionslosen Raum" gehandelt. Die fragliche, durch gemauerte Blumenbeete entstandene Teilfläche erfüllt die gleiche Funktion wie der übrige Fußgängerbereich: dort sollen sich Personen ungestört aufhalten, Kinder spielen können etc..

Das Umsetzen des Fahrzeugs war ferner auch nicht etwa deshalb unverhältnismäßig, weil die Verkehrsüberwachungskraft der Nachforschungs- und Wartepflicht nicht ausreichend genügt hätte. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es zwar, dass nicht in jedem Fall dann, wenn das Abschleppen aufgrund der gegebenen Situation an sich gerechtfertigt ist, diese Maßnahme auch sofort angeordnet wird. Wenn etwa bei einem vorschriftswidrig abgestellten Kraftfahrzeug anhand von Anschriften, wie sie bei Liefer- oder Handwerkerfahrzeugen üblich sind oder durch sonstige Anzeichen, etwa durch einen angebrachten Zettel erkennbar ist, dass dieses Fahrzeug einem bestimmten Anwohner gehört, spricht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Halter bzw. Fahrer gefunden werden kann und das Fahrzeug selbst entfernen wird. Daher wäre es unverhältnismäßig, wenn das Fahrzeug umgehend abgeschleppt würde, ohne dass eine solche sich aufdrängende Nachforschung nach dem Fahrzeugführer angestellt bzw. eine gewisse Zeit auf die Rückkehr des Fahrzeugführers gewartet würde. Der Umfang der aus Verhältnismäßigkeitsgründen zu fordernden Nachforschungs- und Wartepflicht ist aber ebenfalls vor dem Hintergrund der Bedeutung des Verkehrsverstoßes und der mit dem Abschleppen verbundenen eher niedrigen Kostenfolgen zu bestimmen (vgl. Urteil des Senats vom 21. August 1990 - 7 A 10099/90.OVG -). Im Übrigen ist es in erster Linie Aufgabe der Verkehrsüberwachungskräfte, den ruhenden Verkehr zu überwachen; es kann nicht verlangt werden, dass - um den Kraftfahrzeugführern oder -haltern Ungelegenheiten zu ersparen - umfangreiche, zeitraubende, aber

nicht erfolgversprechende Suchmaßnahmen nach dem Fahrer veranstaltet und die eigentlichen Aufgaben darüber zurückgestellt werden.

Nach diesen Grundsätzen ist die Vorgehensweise der Verkehrsüberwachungskraft im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden. Da im fraglichen Zeitpunkt die Datenverarbeitungsanlage der Beklagten defekt war, konnte der Halter auf diesem Wege nicht festgestellt werden. Es bestanden aber auch keine anderen erfolgversprechenden Möglichkeiten, den Verantwortlichen in absehbarer Zeit ausfindig zu machen. Das Fahrzeug war im Innenstadtbereich geparkt, sodass sich der Halter bzw. Fahrer aus der Sicht der Bediensteten der Beklagten in jeder von hunderten in fußläufiger Entfernung vorhandenen Wohnungen, Büros, Läden etc. aufhalten konnte. Da auch an und in dem Fahrzeug selbst keine Anhaltspunkte festgestellt werden konnten, die eine gezielte Nachfrage in einem bestimmten Haus nahegelegt hätten, sind war die Möglichkeit erfolgversprechender und zumutbarer Nachforschungen nicht gegeben. Der Nachforschungspflicht war daher dadurch genügt worden, dass die Verkehrsüberwachungskraft in umliegenden Ladenlokalen Nachfrage gehalten und vom Zeitpunkt der Ausstellung der Verwarnung bis zum Umsetzen des Fahrzeugs der Rechtsvorgängerin der Klägerin 39 Minuten zugewartet hatte. Wollte man hier ein noch darüber hinausgehendes Zuwarten fordern, würde dies zudem dazu führen, dass entgegen der Zweckbestimmung des Fußgängerbereichs dort ein zeitlich begrenztes sanktionsloses Parken erzwungen und das Nutzungsverbot gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 5 Satz 6 StVO unterlaufen werden könnte.

Die Ersatzvornahme durfte vorliegend auch ohne vorherige Androhung angeordnet und unmittelbar ausgeführt werden. Gemäß § 51 Abs. 2 i.V.m. § 56 Abs. 1 Satz 1 POG ist zwar ein Zwangsmittel möglichst schriftlich anzudrohen, gemäß § 56 Abs. 1 Satz 3 kann von der Androhung jedoch abgesehen werden, wenn die Umstände sie nicht zulassen, insbesondere wenn die sofortige Anwendung des Zwangsmittels zur Abwehr einer Lage erforderlich ist. Die Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelung sind vorliegend erfüllt: Die Umstände ließen eine Androhung nicht zu, sodass davon abgesehen werden konnte. Die sachgerechte Gefahrenabwehr in den Fällen, in denen ein Kraftfahrzeug entgegen § 41 Abs. 2 Nr. 5 Satz 6 StVO in einem Fußgängerbereich abgestellt wurde, erfordert nämlich ein sofortiges Handeln. Hätten die Verkehrsüberwachungskräfte den Halter bzw. den Fahrer auf die Folgen seines Verhaltens hinweisen und ihm Gelegenheit geben wollen, von sich aus der durch das Verkehrszeichen Nr. 242 verkörperten Verfügung nachzukommen, wäre die sachgerechte Gefahrenabwehr verzögert oder gar unmöglich gemacht worden. Eine sachgerechte Gefahrenabwehr wäre dann nämlich nicht mehr möglich, weil mit der vorherigen Androhung - wie oben ausgeführt - der Verkehrsteilnehmer entgegen der Zweckbestimmung der Fußgängerzone regelmäßig ein sanktionsloses Parken erzwingen könnte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Anordnung der vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 VwGO nicht vorlagen.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 171,59 DM festgesetzt.