

Verwaltungsgericht Mainz

1 K 472/05.MZ

Urteil

In der Verwaltungsstreitsache

wegen Erstattung von Abschleppkosten

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. April 2006, an der teilgenommen haben

für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 24. Mai 2000 und der Widerspruchsbescheid vom 17. Juni 2005 werden aufgehoben.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung der Klägerin gegen Sicherheitsleistung in einer der Kostenfestsetzung entsprechenden Höhe abzuwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zur Erstattung von Abschleppkosten durch die Beklagte.

Sie ist Halterin des Fahrzeugs mit dem amtlichen Kennzeichen: \*\*\*. Dieses Fahrzeug war am 24. Februar 2000 in der Straße \*\*\* in M. geparkt. Nach Angaben der Beklagten stand es im Bereich einer Fußgängerzone, welche durch ein auf der linken Straßenseite stehendes Zeichen 242 zu § 41 StVO ausgewiesen war. Nach dem vergeblichen Versuch, die Halterin des Fahrzeugs in den in der Nähe befindlichen Lokalen zu ermitteln, veranlasste eine Verkehrsüberwachungskraft der Beklagten nach Erteilung einer Verwarnung um 19:21 Uhr das Abschleppen des Fahrzeugs. Die ihr von dem Abschleppunternehmen in Rechnung gestellten Kosten in Höhe von 204,94 DM zuzüglich 11,00 DM Postzustellungsgebühren, insgesamt also 215,94 DM, forderte die Beklagte mit Bescheid vom 24. Mai 2000 von der Klägerin zurück.

Hiergegen legte die Klägerin Widerspruch ein mit im Wesentlichen folgender Begründung: An der Erkennbarkeit der Ausschilderung ergäben sich aus drei Gründen Zweifel. Sie habe die Beschilderung vor dem Einparken nicht wahrgenommen. Zudem sei auf der zum Rhein hin gelegenen Straßenseite ein Halteverbot ausgeschildert gewesen, was nur Sinn mache, wenn dort auch Fahrzeugverkehr zulässig sei. Schließlich sei sie nicht die Einzige gewesen, die dort geparkt habe. Zudem entspreche der Vorwurf der Verkehrsbehinderung oder -gefährdung nicht der vor Ort tatsächlich bestehenden Situation. Der Abstellort ihres Pkw habe sich außerhalb des eigentlichen asphaltierten Straßenquerschnittes vor dem Zaun eines Brachgeländes zwischen den dort vorhandenen Bäumen befunden. Dieser Bereich werde von Fußgängern üblicherweise

nicht genutzt, da der eigentliche Straßenbereich ausreichend Raum biete. Auch gehe aus den Unterlagen der Beklagten nicht hervor, wo die Beschilderung auf dem weitläufigen Gelände unter Berücksichtigung der Anfahrtswege und Parkmöglichkeiten gestanden habe. Schließlich werde die Verhältnismäßigkeit bereits aufgrund der langen Bearbeitungszeit bezweifelt. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass das ausgesprochene Verwarnungsgeld in Höhe von 60,00 DM nach dem damals gültigen Verwarnungskatalog dafür spreche, dass nur der Grundtatbestand erfüllt gewesen sei, keinesfalls jedoch eine Behinderung vorgelegen habe, weil ansonsten ein Verwarnungsgeld in Höhe von 75,00 DM festgelegt worden wäre.

Durch Widerspruchsbescheid vom 17. Juni 2005 wies der Stadtrechtsausschuss der Beklagten den Widerspruch mit im Wesentlichen folgender Begründung zurück: Die Beklagte habe zu Recht die Kosten der Abschleppmaßnahme von der Klägerin zurückgefordert. Deren Fahrzeug sei im Bereich der durch Zeichen 242 zu § 41 StVO eingerichteten Fußgängerzone geparkt gewesen. Das sei durch zwei Verkehrsüberwachungskräfte festgestellt worden. Aufgrund der vorliegenden Fotografien bestünden zudem – was näher ausgeführt wird – keine begründeten Zweifel an der Wahrnehmbarkeit des Zeichens 242. Eine Fußgängerzone werde nicht durch optische Gestaltung, sondern durch entsprechende Beschilderung geregelt. An diese Beschilderung hätten sich Kraftfahrer unabhängig vom persönlichen Eindruck der Fußgängerzone und unabhängig von persönlichen Wertungen zu halten.

Nach Zustellung des Widerspruchsbescheids am 07. Juli 2005 hat die Klägerin am 05. August 2005 Klage erhoben, mit der sie ihr Begehren weiterverfolgt. In umfangreichen Schriftsätzen wiederholt und vertieft sie ihr Vorbringen aus dem Vorverfahren und weist ergänzend u.a. darauf hin, kurz nach Erlass des streitgegenständlichen Kostenbescheides habe sich die Situation vor Ort schon gänzlich anders dargestellt. Zu dieser Zeit sei nämlich das Fußgängerzonenschild nach hinten versetzt worden, und zwar an den Beginn der anderen Bodenpflasterung.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 24. Mai 2000 und den Widerspruchsbescheid vom 17. Juni 2005 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie macht insbesondere nähere Ausführungen zu den damals bestehenden Beschilderungen und bestätigt, dass der Bereich, in dem die Klägerin damals geparkt hatte, heute nicht mehr innerhalb der Fußgängerzone liegt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die von den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie die Verwaltungsakte der Beklagten und die Akte des Stadtrechtsausschusses der Beklagten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und begründet.

Der Kostenbescheid der Beklagten vom 24. Mai 2000 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Juni 2005 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Beklagte hat bei der Anforderung der durch die Abschleppmaßnahme entstandenen Kosten von ihrem Ermessen nicht in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (vgl. §§ 40 VwVfG, 114 VwGO).

Die Beantwortung der Frage nach der Kostenpflicht richtet sich nach den Rechtsgrundsätzen, die das OVG Rheinland-Pfalz (Urteil vom 01. Oktober 1996 - Az.: 7 A 11677/95.OVG) grundlegend wie folgt formuliert hat:

„Bei der Beurteilung der Haftung für die Kosten der unmittelbaren Ausführung ist vielmehr zwischen der „Primärebene“ des polizeilichen Eingriffs und der „Sekundärebene“ der Haftung für die entstandenen Kosten zu unterscheiden (vgl. Lisken/Denninger, RdNr. 16 f.). Für die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme auf der Primärebene kommt es regelmäßig auf den Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens an (vgl. BVerwGE 45, 51, 57 f.), wobei das öffentliche Interesse an einer schnellen und effektiven Gefahrenabwehr absolut im Vordergrund steht. Selbst wenn eine nachträgliche Beurteilung eine andere Sicht erfordern würde, ändert dies nichts an der Rechtmäßigkeit einer im Zeitpunkt des Einschreitens bei verständiger Würdigung gebotenen polizeilichen Maßnahme. Gegenstand der auf der Sekundärebene zu treffenden Entscheidung ist es dagegen, zu einer gerechten Kostenverteilung im Verhältnis zwischen der Allgemeinheit und dem Betroffenen zu finden; dem Aspekt der schnellen und effektiven Gefahrenabwehr kommt hier keine vorrangige Bedeutung mehr zu, so dass bei der Beurteilung auf den Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung abzustellen ist. Ein Eingriff in den Rechtskreis eines - etwa auch vermeintlichen - Störers auf der Primärebene kann daher auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein, während sich in besonderen Einzelfällen die Heranziehung zu den Kosten unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes verbieten kann. Dementsprechend hat der Senat in einem Fall betreffend § 52 Abs. 1 PVG (Ersatzvornahme) entschieden, dass es dem Zweck der Ermächtigung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Regel entspricht, wenn die Behörde die entstandenen Kosten erhebt, weil sie in erster Linie eine dem Störer oder Pflichtigen obliegende Aufgabe wahrgenommen hat, dass es sich aber dann anders verhält, wenn von einem Fahrzeug, das ohne Verstoß gegen straßenverkehrsrechtliche Vorschriften zum Parken abgestellt worden ist, eine Störung ausgeht, die nicht vorhersehbar war und nicht in der Risikosphäre des Halters oder des Fahrers liegt. Bei solchen Sachverhalten, die dem Interesse der Allgemeinheit zuzurechnen sind, sei eine Kostenbelastung des Halters oder Fahrers unangemessen und unzumutbar und damit wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig (vgl. Urteil vom 04.02.1992 - 7 A 11301/91.OVG -). Diese Überlegungen gelten gleichermaßen für die unmittelbare Ausführung: § 6 Abs. 2 Satz 1 POG ist im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verfassungskonform dahin auszulegen, dass eine eigenständige Beurteilung der Verantwortlichkeit aufgrund der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung vorzunehmen ist, und zu prüfen ist, ob die Kostenzurechnung ausnahmsweise unangemessen ist.“

Diese Grundsätze gelten auch für den hier anzuwendenden § 63 Abs. 1 LVwVG, der inhaltsgleich mit dem früheren § 52 Abs. 1 PVG ist.

Es erscheint bereits fraglich, ob - was Voraussetzungen für einen Kostenerstattungsbescheid ist (vgl. De Clerck/Schmidt, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG), 6. Auflage, Erläuterung III 1 zu § 6) - die Abschleppmaßnahme als solche rechtmäßig war. Das wäre nur dann der Fall, wenn

sie erforderlich war, um einer Funktionsbeeinträchtigung einer Fußgängerzone entgegenzuwirken (vgl. ausführlich hierzu das der Beklagten bekannte Urteil der erkennenden Kammer vom 27. Januar 2005 - Az.: 1 K 528/04.MZ -). Eine Überprüfung der konkreten Einzelheiten setzt zunächst die Feststellung voraus, dass ein Fußgängerbereich auch rechtlich wirksam eingerichtet ist. Das ist vorliegend indessen zweifelhaft.

Folgt man der Beklagten, war zum Zeitpunkt, als die Klägerin ihr Fahrzeug geparkt hatte, der betreffende Bereich durch Zeichen 242 zu § 41 StVO (mit einem Zusatzschild, dass Radfahrer zugelassen sind) gekennzeichnet (vgl. Blatt 34 der Widerspruchsakte). Aufgestellt war das Verkehrsschild am linken Fahrbahnrand (aus Richtung ankommender Verkehrsteilnehmer gesehen). Nach § 41 Abs. 2 Satz 1 StVO haben Schilder jedoch regelmäßig rechts zu stehen. Anders als bei Zeichen 239, welches als Kennzeichnung eines Sonderweges für Fußgänger rechts oder links stehen kann (§ 41 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 StVO), besteht eine vergleichbare Sonderregelung für Fußgängerbereiche nicht. Das bedeutet, dass das Zeichen 242 nach der Grundregel von § 41 Abs. 2 Satz 1 StVO rechts zu stehen hat.

Inwieweit ein Verstoß hiergegen die Wirksamkeit des Benutzungsverbotens berührt, welches in Fußgängerbereichen für andere Verkehrsteilnehmer besteht (§ 41 Abs. 1, Abs. 2 zu Zeichen 242 Nr. 1 StVO), braucht hier nicht vertieft zu werden. Der angefochtene Bescheid erweist sich jedenfalls wegen Abwägungsdefiziten bei der Kostenanforderung als rechtswidrig.

Er setzt sich nicht mit den besonderen Umständen auseinander, die den vorliegenden Fall kennzeichnen. Insbesondere verhält er sich nicht zu der Frage, inwieweit objektivrechtliche Folgerungen für die Verbindlichkeit des Zeichens 242 zu § 41 StVO deshalb zu ziehen sind, weil es regelwidrig aufgestellt war. Von dessen Wirksamkeit geht der Widerspruchsbescheid vielmehr als selbstverständlich aus.

Bezüglich der Zurechnung der Kostenfolge geht der Widerspruch (auch) in subjektivrechtlicher Hinsicht von einem unzutreffenden Sachverhalt aus. Hierzu heißt es auf Seite 4: „Dass die Widerspruchsführerin, wie von ihr selbst vorgetragen, das die Fußgängerzone regelnde Verkehrszeichen nicht wahrgenommen hat, liegt allein in ihrer Verantwortungssphäre. An der Wahrnehmbarkeit des Zeichens 242 ergeben sich aufgrund der vorliegenden Fotografien keine begründeten Zweifel.“

Es trifft zwar zu, dass es grundsätzlich in der Verantwortungssphäre eines Verkehrsteilnehmers liegt, ob er ein Verkehrszeichen tatsächlich wahrgenommen hat oder nicht. Diese Regel gilt aber dann nicht, wenn besondere Umstände die Wahrnehmbarkeit wesentlich erschweren oder unmöglich machen und in den Verantwortungsbereich der Behörde fallen. Eine gerechte Kostenverteilung setzt dann eine fallspezifische Abwägung voraus, inwieweit die durch eine ordnungsbehördliche Maßnahme entstandenen Kosten der Allgemeinheit zuzurechnen sind. Hieran fehlt es vorliegend.

Entgegen dem Ansatz des Widerspruchsbescheides sind Zweifel daran begründet, dass das Zeichen 242 zu § 41 StVO ohne Weiteres wahrnehmbar war. Es war auf der linken Straße aufgestellt und befand sich damit nicht an der Stelle, an der Verkehrsteilnehmer üblicherweise mit ihm rechnen können und müssen. Bereits der regelwidrige Standort des Verkehrszeichens musste sich beeinträchtigend auf seine Erkennbarkeit auswirken, zumal es bei Dunkelheit nicht direkt im Scheinwerferkegel eines die rechte Fahrbahn einhaltenden Verkehrsteilnehmers lag. Zudem stand auf der rechten Straßenseite - also dort, wo Verkehrszeichen

regelmäßig zu stehen haben – ein Halteverbotsschild. Dieser Umstand war geeignet, die Aufmerksamkeit hierauf und weg von dem links stehenden Schild zu lenken.

Hinzu kommt, dass das betreffende Straßenstück von seiner Gestaltung her optisch nicht als Fußgängerzone zu erkennen war. Es wies keinerlei bauliche Veränderungen zu demjenigen Teil der Straße auf, den der ankommende Verkehr zuvor zu durchfahren hatte. Erst einige Meter hinter dem Zeichen 242 zu § 41 StVO erweiterte sich die Verkehrsfläche zu einem Platz (Malakoff-Terrasse) mit einer andersartigen Oberflächengestaltung (Plattenbelag). Daher konnte allenfalls von da ab bei der Klägerin der Gedanke an eine veränderte Verkehrsregelung aufkommen. Die Beklagte hat den Bereich später auch entsprechend umgestaltet. Grundsätzlich ist zwar – wie im angefochtenen Widerspruchsbescheid zutreffend ausgeführt – die bauliche Gestaltung einer Fußgängerzone ohne Belang, wenn die Frage zu beantworten ist, ob eine Gefahr zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit zu beseitigen war. Für die Kostenrechnung kann aber nicht unberücksichtigt bleiben, wenn ein Zeichen 242 zu § 41 StVO – seine Rechtswirksamkeit unterstellt – nicht ohne weiteres erkennbar war und darüber hinaus auch die örtlichen Gegebenheiten keinerlei Anhaltspunkte dafür gegeben haben, dass auf der betreffenden Verkehrsfläche eine andere Verkehrsregelung als im Bereich davor gilt und etwa ein Fußgängerbereich eingerichtet war.

Die Klägerin hatte bereits im Vorverfahren näher ausgeführt, dass sie das betreffende Verkehrsschild nicht wahrgenommen habe und dass die Gesamtumstände gegen das Vorliegen eines Fußgängerbereichs gesprochen hätten. Daher hätte die Notwendigkeit bestanden, sich mit diesem Vorbringen im Lichte der vorstehend aufgezeigten Gesichtspunkte auseinanderzusetzen. Das ist im Widerspruchsbescheid nicht geschehen. Ebenso wenig ist dort dargetan, dass die Klägerin entgegen ihrer Behauptung das Zeichen 242 zu § 41 StVO tatsächlich zur Kenntnis genommen habe. Mangels ordnungsgemäßer Ermessensausübung ist mithin die Kostenanforderung samt Widerspruchsbescheid aufzuheben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten findet ihre Grundlage in § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Beschluss

der 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz vom 06. April 2006

Der Streitwert wird auf 110,41 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3 GKG).