

2. Kapitel

Abschleppen (allgemeine Erläuterungen)

2.1 Rechtsgrundlagen für das Abschleppen

- 0210** Die Ermächtigungsgrundlage zum Abschleppen verbotswidrig abgestellter Kfz ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Gefahrenabwehrrechts, wie sie in den jeweiligen Polizeigesetzen (Ordnungsbehördengesetzen) des Bundes und der Länder normiert sind¹.
- 0211** Dennoch wird teilweise die Meinung vertreten, die Abschleppmaßnahme könne auf § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO gestützt werden. Danach kann die Polizei bei Gefahr im Verzuge an Stelle der an sich zuständigen Behörde (= Straßenverkehrsbehörde) zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs vorläufige Maßnahmen treffen. Der Begriff der Gefahr im Verzuge kann dabei mit dem polizeirechtlichen Begriff der Unaufschiebbarkeit gleichgesetzt werden². Demnach könnte auch das Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge eine solche Maßnahme sein.

Jedoch wird man dies bereits deshalb ablehnen müssen, weil das Abschleppen zur Gefahrenbeseitigung eine endgültige und eben keine vorläufige Maßnahme ist, wie es § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO verlangt³. Im Übrigen wird die Polizei nur an Stelle der zuständigen (Straßenverkehrs-)Behörden tätig, was bedeutet, dass sie auch nur deren originäre Aufgaben übernimmt: Danach haben diese die notwendigen Ausführungsmaßnahmen wie Verkehrssicherung, Verkehrsbeobachtung, Aufstellung und Unterhaltung der VZ zu treffen⁴. Die Polizei wird danach also nur zur Regelung des Verkehrs

1 BOUSKA DAR 1983, 148; HENTSCHEL/KÖNIG/DAUER, RN 65 zu § 12 StVO; PERREY BayVBl. 2000, 609 (610); HILTL, S. 34; KIERSE DAR 1995, 400; FISCHER JuS 2002, 446; GÖTZ, RN 591; BERR DAR 1995, 264; BVerwG NJW 1982, 348 (= DÖV 1981, 919; VRS 62, 156; ZfS 1982, 103); vgl. die Ausführungen zum „irrevisiblen Landesrecht“ des BVerwGE 102, 306 (= VRS 93, 149; VersR 1997, 1030; NJW 1997, 1021; NZV 1997, 246; DAR 1997, 119; VM 1997, 34; BayVBl. 1997, 377; DÖV 1997, 506; JR 1997, 80; ZfS 1997, 196) und BVerwG DAR 2002, 424 (= NZV 2002, 285; VM 2002, 43).

2 BILETZKI NZV 1996, 303 (306); PERREY BayVBl. 2000, 609 (610).

3 REICHELDT VR 2002, 111 (112).

4 HENTSCHEL/KÖNIG/DAUER, RN 3 zu § 44 StVO.

und nicht zur Reaktion auf einen Regelverstoß tätig⁵. Dazu gehört jedoch das Abschleppen regelmäßig nicht⁶.

Das Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge kann auch durch andere Behörden (namentlich: Ordnungsbehörden) erfolgen, wenn für diese eine eigene Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist⁷. **0212**

Wo dies nicht gegeben ist, kann es bisweilen zu Schwierigkeiten kommen. Hierfür steht das sog. „Münchener Modell“. Danach erlässt die zuständige Polizeidienststelle generelle Abschleppanordnungen. Die tatsächlich vor Ort befindlichen städtischen Mitarbeiter der kommunalen Verkehrsüberwachung schildern der Polizei über Funk im Zutreffensfalle Standort und nähere Umstände des abzuschleppenden Fahrzeuges. Entscheidend ist, dass die Abschleppanordnung als solche, also die Entscheidung, dass eine Abschleppmaßnahme durchzuführen ist, von einem Beamten der Polizei getroffen worden ist⁸. Die Verkehrsüberwachungsbediensteten handeln insoweit als Beauftragte der Polizei. **0213**

2.2 Sicherstellung und Versetzen

Beim Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge ist danach zu unterscheiden, ob es sich beim Abschleppen bzw. Versetzen/Umsetzen um eine Sicherstellung oder um eine auf die polizeiliche Generalklausel gestützte Maßnahme handelt. **0220**

Des Weiteren sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

1. Das Fahrzeug wird abgeschleppt und anschließend für mehr oder weniger längere Zeit auf einen Verwahrungsort (z.B. beim beauftragten Abschleppunternehmer) untergestellt.
2. Es wird lediglich auf einen in der näheren Umgebung befindlichen freien Stellplatz versetzt/umgesetzt.

5 KLENKE NWVBl. 1994, 288.

6 BURMANN/HEB/HÜHNERMANN/JAHNKE, RN 3 zu § 44 StVO; PERREY BayVBl. 2000, 609 (611); REICHELTE VR 2002, 111 (112).

7 GUSY, RN 241.

8 PERREY BayVBl. 2000, 609 (614); VG München NVwZ 1988, 667 (= NZV 1989, 327); VGH München NZV 1992, 47 (= BayVBl. 1991, 433; ZfS 1991, 288; NPA 909, 41); VGH München NZV 1992, 207 (= ZfS 1992, 216).

2.2.1 Sicherstellung

- 0221** Eine Sicherstellung liegt immer dann vor, wenn eine Sache durch hoheitliche Maßnahmen in einen gefahrenabwehrrechtlich sicheren Zustand versetzt wird⁹.

Diese kann notwendig werden, weil von der Sache selbst oder der Art ihrer Benutzung eine Gefahr ausgeht, der Sache eine Gefahr droht oder durch ihre Lage im Raum (= verbotswidrig abgestellte Fahrzeuge¹⁰).

- 0222** Allerdings wirft ein Teil der Literatur und Rechtsprechung die Frage auf, ob das Abschleppen eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs überhaupt eine Sicherstellung darstellt. Strittig ist hierbei, ob der Zweck der Inbesitznahme durch die Polizei oder Ordnungsbehörde gerade den Ausschluss des Verfügungsberechtigten von der Einwirkungsmöglichkeit umfassen muss.

Mehrheitlich wird dabei die Meinung vertreten, der amtliche Verwahrungsanspruch sei begriffsbildendes Merkmal der Sicherstellung¹¹. Danach ist die Sicherstellung die Beendigung des Gewahrsams des Eigentümers oder sonstigen Berechtigten einer Sache unter Begründung neuen Gewahrsams durch die Polizei oder Verwaltungsbehörde oder die von ihr beauftragten Personen zum Zwecke der Gefahrenabwehr¹². Der Begriff der Sicherstellung bezeichnet nach nordrhein-westfälischem Polizeirecht die zwangsweise Entziehung der Verfügungsmöglichkeit über eine Sache durch den Staat zum Zwecke der Gefahrenabwehr¹³.

- 0223** Unter dieser Prämisse stellt das Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge keine Sicherstellung dar, da der polizeiliche Zweck nur darin besteht, das Fahrzeug von seinem ordnungswidrigen und gefahr begründenden Stellplatz zu entfernen. Im Übrigen kommt es der Polizei oder Ordnungsbehörde nicht darauf an, den Verfügungsberechtigten von der

9 HABERMEHL, RN 633; BECKMANN, Komjur 2012, 312 ff.

10 Dafür: GÖTZ, RN 311, 313; GUSY; RN 290; HABERMEHL, RN 633; KIERSE DAR 1995, 400.

11 KNEMEYER, RN 251; GÖTZ, RN 309, 396; GUSY RN 290; TÜNNESEN-HARMES, Jura 1992, 45 (49); VAHLE, Die Polizei 181, 102; BOUSKA DAR 1983, 149; RACHOR in: LISKEN/DENNINGER, RN F673; TEGTMEYER, RN 2 zu § 43 und RN 7 zu § 52 PolGNW; KLENKE NWVBl. 1994, 288; KOTTMANN DÖV 1983, 493 (495, 498); SCHURIG, RN 2.8.1; MEIXNER/FREDRICH, RN 3 zu § 40 HSOG und RN 1 zu § 41 HSOG; HONNACKER/BEINHOFER/HAUSER, RN 3,4 zu Art. 24 BayPAG und RN 1 zu Art. 25 BayPAG; EBERT/SEEL, RN 3 zu § 27 ThürPAG und RN 1 zu § 28 ThürPAG; REICHEL, VR 2002, 111 (113); HORNMANN, RN 6 zu § 40 HSOG; BayObLG NZV 1992, 289 (= BayVBl. 1991, 443).

12 KNEMEYER, RN 174.

13 GUSY, RN 284; TEGTMEYER, RN 1 zu § 43 PolGNW.

Einwirkungsmöglichkeit auszuschließen¹⁴. Das wird u. a. deutlich in der durch die Sicherstellungsbescheinigung angeordneten sofortigen Freigabe des Fahrzeugs, da ja mit seinem Abtransport der Grund für die Sicherstellung entfallen ist. In der Praxis äußert sich dies auch darin, dass das aufgeladene Kfz bei Erscheinen des Verfügungsberechtigten vor Ort umgehend wieder herausgegeben wird.

Es muss jedoch gefragt werden, ob nicht der gesamte Abschleppvorgang durch die zwar ex ante nicht gewünschte¹⁵, tatsächlich sich aber bildende amtliche Verwahrung¹⁶ eine Einheit darstellt, welche in der Retrospektive nur als Sicherstellung qualifiziert werden kann. Dann aber sind sichergestellte Sachen nach den polizeirechtlichen Vorschriften in amtliche Verwahrung zu nehmen. Gesetzestechisch mögen Sicherstellung und Verwahrung zwei rechtlich selbständige Akte sein¹⁷, tatsächlich bedingen sie sich gegenseitig.

0224

Es ist nämlich nicht ohne Belang, wo sich die Sache nach dem Abschleppen befindet. Wenn die Polizei oder Ordnungsbehörde das Fahrzeug so weit entfernen will oder muss, dass der Betroffene es bei seiner Rückkehr nicht auf Anhieb wiederfindet, muss sie es in amtliche Verwahrung nehmen, ob sie will oder nicht. Denn wenn sie es dem Besitzer auf diese Weise faktisch entzieht, darf sie dies nur, wenn sie es dafür ihrer Obhut unterstellt¹⁸. Dieses öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis besteht auch, wenn sich die Polizei oder Ordnungsbehörde zur Aufbewahrung Dritter bedient¹⁹.

Für die Anwendung der spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage der Sicherstellung spricht auch der höhere Gefahrengrad (gegenwärtige Gefahr²⁰) gegenüber der polizeilichen Generalklausel (konkrete Gefahr²¹),

0225

14 KNEMEYER, RN 252; RACHOR in: LISKEN/DENNINGER, RN F673; MEIXNER/FREDRICH, RN 4 zu § 40 HSOG; REICHELDT, VR 2002, 111 (113); Hornmann, RN 6 zu § 40 HSOG; a. A. Nr. 24.3 Vollz-Bek zu Art. 24 BayPAG.

15 GUSY, RN 290.

16 HABERMEHL, RN 636; RACHOR in: LISKEN/DENNINGER, RN 418.

17 KNEMEYER, RN 257.

18 HABERMEHL, RN 636.

19 RACHOR in: LISKEN/DENNINGER, RN F690.

20 § 43 Nr. 1 PolGNW (gilt über § 24 Nr. 13 OBG auch für die Ordnungsbehörden): „Die Polizei kann eine Sache sicherstellen, um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren“; VwV 43.02: „Unter § 43 Nr. 1 fällt auch die Sicherstellung von Fahrzeugen“; Vergleichende Übersicht bei GUSY, RN 435.

21 § 8 Abs. 1 PolGNW (= § 14 I OBG NW): „Die Polizei (Ordnungsbehörde) kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren“; Vergleichende Übersicht bei GUSY, RN 435.

- Eine konkrete Gefahr liegt bei hinreichender Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts vor²².
- Bei einer gegenwärtigen Gefahr steht das schädigende Ereignis unmittelbar bevor oder hat bereits begonnen²³.

obwohl an die Gegenwartigkeit der Gefahr geringe Anforderungen gestellt werden. Die Praxis nähert das Merkmal demjenigen der „konkreten“ Gefahr an²⁴.

Das OVG Münster²⁵ hat in der Vergangenheit mehrfach die genaue Ermächtigungsgrundlage offengelassen, weil die materiellen Voraussetzungen grundsätzlich unter jedem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt erfüllt sind.

Wird allerdings entgegen hier vertretener Meinung die polizeiliche Generalklausel²⁶ als Ermächtigungsgrundlage für das Abschleppen angenommen, so genügt zwar das Vorliegen einer konkreten Gefahr, doch sind dann die Voraussetzungen für die Anwendung der Ersatzvornahme bzw. des Sofortvollzuges/unmittelbare Ausführung zu prüfen.

2.2.2 Versetzen/Umsetzen

- 0226** Der Zweck der Maßnahme unterscheidet sich nicht von dem des Abschleppens. In beiden Fällen geht es um die Entfernung eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs von seinem ursprünglichen Standort zum Zwecke der Gefahrenabwehr.
- 0227** Unter Versetzen/Umsetzen wird allgemein das Verbringen eines Fahrzeugs auf eine Abstellfläche verstanden:
- im öffentlichen Verkehrsraum²⁷
 - in der näheren Umgebung²⁸ des ursprünglichen Abstellortes und

22 TEGTMEYER, RN 8 zu § 8 PolGNW.

23 TEGTMEYER, RN 12 zu § 8 und 10 zu § 43 PolGNW; GÖTZ, RN 310.

24 GUSY, RN 284.

25 NJW 1990, 2835 (= DÖV 191, 121; ZfS 1991, 72; NVwZ 1990, 1192; NZV 1990, 407; VRS 79, 477 – VZ 283); NWVBl. 2001, 181 (= NVwZ 2001, 934; VRS 100, 234; NJW 2001, 2035; DÖV 2001, 647; JuS 2001, 1131)

26 Dafür: TEGTMEYER, RN 10 zu § 43 PolGNW und RN 8 zu § 52 PolGNW; KNEMEYER, RN 252; SAMPER BayVBl. 1983, 333; PERREY BayVBl. 2000, 609 (611); REICHELDT VR 2002, 111 (113).

27 HILSE in: LISKEN/DENNINGER, RN G121.

28 BOUSKA DAR 1983, 147 (149); VAHLE Die Polizei 1981, 101 (102 „in zumutbarer Entfernung“); SCHWABE NJW 1983, 369 (373); SAMPER BayVBl. 1983, 333 („fünf oder zehn Meter, weil hier Platz ist und kein Abstellverbot besteht“); GEIGER BayVBl. 1983, 10 (11); JAHN JuS 1989, 969 (970 „in Sichtweite“); VGH München DAR 1983, 239 (= BayVBl. 1982, 469 „fünf Meter“).

- ohne zusätzliche Gefährdung des Fahrzeugs gegenüber dem bisherigen Standort²⁹.

Die Maßnahme des Versetzens/Umsetzens kommt gegenüber dem Abschleppen als mildere Maßnahme in Betracht³⁰. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann daher verletzt sein, wenn sich eine Behörde nicht mit einer gegebenen Möglichkeit begnügt, ein verbotswidrig abgestelltes Fahrzeug auf eine benachbarte Fläche umzusetzen. Ob eine bedenkenfreie Umsetzungsmöglichkeit besteht, ist immer einer Einzelfallwürdigung vorbehalten und kann u. a. auch davon abhängen, inwieweit als Folge einer Umsetzung gewährleistet ist, dass das umgesetzte Fahrzeug nicht anderen Gefährdungen ausgesetzt ist/oder durch den Verfügungsberechtigten ohne Weiteres ebenso aufzufinden ist, wie es auf einem Sammelplatz aufzufinden sein würde³¹.

Die Anwendung dieser Mindermaßnahme setzt allerdings voraus, dass in unmittelbarer Nähe des ursprünglichen Abstellplatzes ein verkehrsrechtlich ordnungsgemäßer Stellplatz vorhanden ist; der Fahrzeugführer muss den neuen Standort des Fahrzeugs vom ursprünglichen Abstellplatz aus erkennen können³². Das Fahrzeug darf also nicht in Seitenstraßen oder auf entfernte Parkplätze verbracht werden³³. Wenn durch moderne Leitstellentechnik jedoch sichergestellt ist, dass bei einem etwaigen Anruf des Verfügungsberechtigten, diesem der neue Stellplatz mitgeteilt werden kann, so kann die Forderung nach einem neuen Stellplatz „in unmittelbarer Nähe“ nicht mehr so eng ausgelegt werden. Auf der anderen Seite muss der neue Stellplatz jedoch auch von ortsunkundigen Fahrern ohne Schwierigkeiten aufgefunden werden können.

0228

Die anordnende Behörde ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht verpflichtet, durch Umherfahren freie Parkplätze in der Umgebung zu suchen, weil dies unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz einen erheb-

29 BVerwG VRS 103, 309 (= DAR 2002, 470; VM 2003, 2; VD 2003, 14; ZfS 2003, 98; Vorinstanz: OVG Schleswig DAR 2002, 330 [Behindertenparkplatz]).

30 In § 22 Abs. 2 des Thüringer OBG wird dies gesetzlich vorgegeben.

31 BVerwG VRS 103, 309 (= DAR 2002, 470; VM 2003, 2; VD 2003, 14; ZfS 2003, 98; Vorinstanz: OVG Schleswig DAR 2002, 330 [Behindertenparkplatz]).

32 BOUSKA DAR 1983, 147 (149); VAHLE Die Polizei 1981, 101 (102 „in zumutbarer Entfernung“); SCHWABE NJW 1983, 369 (373); SAMPER BayVbl. 1983, 333 („fünf oder zehn Meter, weil hier Platz ist und kein Abstellverbot besteht“); GEIGER BayVbl. 1983, 10 (11); JAHN JuS 1989, 969 (970 „in Sichtweite“); VGH München DAR 1983, 239 (= BayVbl. 1982, 469 „fünf Meter“).

33 KOTTMANN DÖV 1983, 493 (498), der insoweit eine Negativabgrenzung trifft.

lichen Aufwand bedeuten und zudem die Sicherheit des Straßenverkehrs beeinträchtigen könnte³⁴.

- 0229** Mehrheitlich wird hierzu die Auffassung vertreten, es handle sich beim Versetzen/Umsetzen wegen des fehlenden amtlichen Verwahrungsverhältnisses um eine atypische Maßnahme i. S. d. polizeilichen Generalklausel³⁵. Hinzu kommt die Kurzfristigkeit des Besitztentzuges nur für die Dauer des Umsetzungsvorgangs. In den beschriebenen Fällen hat die Behörde nämlich nicht den Willen, das abgeschleppte Kfz in ihre Obhut zu nehmen und dieses für den Verfügungsberechtigten aufzubewahren. Ein behördliches Interesse an der Überführung des Fahrzeugs in amtlichen Gewahrsam besteht nicht. Im Gegenteil: die Behörde will es auf freien Straßenflächen abstellen.

Auch nach hier vertretener Ansicht ist jedoch einzuwenden: wenn sowohl in den Fällen des Abschleppens als auch beim Versetzen/Umsetzen die Zweckrichtung identisch ist, so müssen auch die Eingriffsvoraussetzungen gleich sein³⁶.

2.3 Ermächtigungsvoraussetzung für die Sicherstellung

- 0230** Voraussetzung für die Sicherstellung einer Sache ist das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr. Diese liegt vor, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht³⁷.
- 0231** Dies ist immer dann gegeben, wenn ein Fahrzeug verbotswidrig abgestellt ist und der Verkehr dadurch behindert oder gefährdet und der Verantwortliche nicht erreichbar oder willens ist, das Fahrzeug wegzuschaffen und ein geeigneter Abstellplatz auf öffentlichem Straßengrund nicht vorhanden ist³⁸.

34 OVG Hamburg, Urteil vom 19.08.1993 (Bf VII 3/93; Veris Nr. 4234). Im entschiedenen Fall ließ die Polizei ein in einem Zonenhaltverbot geparktes Kfz durch einen Unternehmer abschleppen, der es auf einen von ihm betriebenen öffentlichen und gebührenpflichtigen Parkplatz schleppte.

35 GÖTZ, RN 313; KNEMEYER, RN 257; GUSY, RN 290; TEGTMEYER, RN 10 zu § 43 PolGNW; REMERT NVwZ 2000, 642.

36 SCHWABE NJW 1983, 369 (373); KLENKE NWVBl. 1994, 288; a.A. REICHEL, VR 2002, 111 (113).

37 Legaldefinition in § 2 Nr. 1b NdsSOG; TEGTMEYER, RN 12 zu § 8 und RN 10 zu § 43 PolGNW; HONNACKER/BEINHOFER, RN 4a zu Art. 2 PAG; HABERMEHL, RN 68, der den Begriff der akuten Gefahr verwendet; GÖTZ, RN 310.

38 Nach der VwV 43.02 zu § 43 Nr. 1 PolGNW fällt auch die Sicherstellung von Fahrzeugen unter § 43 I PolGNW. Einzelheiten über die Durchführung der Sicherstellung ergeben sich aus dem

Die Rechtmäßigkeit der Abschleppmaßnahme hängt letztlich von der Verhältnismäßigkeit des Zwangseingriffs ab³⁹, insbesondere davon, ob das Fahrzeug an seinem Abstellort über den Halt- oder Parkverstoß hinaus akute Gefahren für den Straßenverkehr verursacht⁴⁰. **0232**

Nach der Rechtsprechung des BVerwG⁴¹ rechtfertigt ein bloßer Normverstoß allein nicht ohne Weiteres eine Abschleppmaßnahme und auch alleine die Berufung auf eine bloße [negative] Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens und auf den Gesichtspunkt der Generalprävention ist nicht ausreichend. **0233**

Auf der anderen Seite kann nicht zweifelhaft sein, dass regelmäßig ein Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge im Falle einer Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmern geboten erscheint. Letzteres kann – ohne Beschränkung auf diese Fallgruppen – etwa der Fall sein beim Verstellen des gesamten Bürgersteigs oder einem Hineinragen des Fahrzeugs in die Fahrbahn, bei Funktionsbeeinträchtigungen einer Fußgängerzone oder beim rechtswidrigen Parken auf einem Schwerbehinderten-Parkplatz, in Feuerwehranfahrtszonen oder – selbstverständlich – auch bei einem Abschleppen zur Verhinderung von Straftaten. **0234**

Für alle diese und weitere Abschleppfälle gilt, dass die Nachteile, die mit der Abschleppmaßnahme für den Betroffenen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zu dem bezweckten Erfolg (vor allem: Fortfall von Behinderungen oder Belästigungen von anderen Verkehrsteilnehmern) stehen dürfen, was sich aufgrund einer Abwägung der wesentlichen Umstände des Einzelfalles beurteilt. **0235**

Auch beim Fehlen einer konkreten Behinderung anderer Verkehrsteilnehmer i. S. einer Gefährdung der Sicherheit des Straßenverkehrs kann die Störung der öffentlichen Ordnung durch den Verstoß eine Abschleppmaßnahme unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten rechtfertigen; naturgemäß wird aber dann das Gewicht der abzuwägenden gegenläufigen Interessen erheblicher werden⁴². **0236**

RdErl. IM NRW über die „Sicherstellung von Fahrzeugen durch die Polizei“ (SMBl. NW 20510).

39 GÖTZ, RN 303; BILETZKI NZV 1996, 303 (305).

40 HABERMEHL, RN 636.

41 BVerwGE 90, 189 (= NVwZ 1993, 480; DAR 1992, 473; NZV 1993, 44; BayVBl. 1993, 25; VM 1993, 1; ZfS 1993, 72; VRS 84, 127; NJW 1993, 870; DVBl. 1993, 620; JuS 1993, 971); BVerwG DAR 2002, 424 (= NZV 2002, 285; VM 2002, 43).

42 BVerwG VRS 101 (2001), 239; BVerwG DAR 2002, 424 (= NZV 2002, 285; VM 2002, 43).

0237 Vor diesem Hintergrund sind die Entscheidungen zu würdigen, die als Voraussetzung für eine rechtmäßige Abschleppmaßnahme alleine den Normverstoß, die von dem Verstoß ausgehende negative Vorbildwirkung oder Aspekte der Generalprävention haben genügen lassen.

0238 Normverstoß

Die Verletzung der einschlägigen Vorschriften über das Halten und Parken stellt wegen der in ihr zum Ausdruck gelangten Vorbewertung des abstrakt-generell normierten Sachverhaltes eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr dar, unabhängig davon, ob dadurch tatsächlich Gefahren für den Straßenverkehr verursacht worden sind⁴³.

Negative Vorbildwirkung

Das generalpräventive Interesse daran, den durch rücksichtsloses Parkverhalten gekennzeichneten Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, die auf dem Nachahmungseffekt des Fehlverhaltens anderer Kraftfahrer beruhen, ist als tragender Grund für eine Abschleppmaßnahme anerkannt⁴⁴. Allerdings soll die negative Vorbildwirkung dann als Abschleppgrund entfallen, wenn das Fahrzeug nur für kurze Zeit verbotswidrig geparkt wird, der Fahrer ohne Schwierigkeiten und Verzögerung festgestellt und zur Fahrzeugentfernung aufgefordert werden kann oder wenn wegen der besonderen örtlichen Verhältnisse ein verbotswidriges Parken in der Nähe faktisch unmöglich ist und eine negative Vorbildwirkung damit aus tatsächlichen Gründen entfällt⁴⁵.

43 VGH München DAR 1989, 154 (= NVwZ-RR 1989, 297; NZV 1988, 117; NVwZ 1988, 657; BayVBl. 1989, 436 Gehwegparken); VGH Kassel NVwZ 1997, 609 (= PVT 1997, 119; NJW 1997, 1023; VersR 1997, 1030; DÖV 1997, 466 mobiles VZ 283); VGH Mannheim NJW 1990, 2270 (= NVwZ 1990, 1096; NZV 1990, 488; DÖV 1990, 485; ZfS 1991, 72 Anwohnerparkplatz); VGH Mannheim VWBlBW 1990, 257 (Fußgängerzone); OVG Münster NJW 1998, 2465 (= DAR 1998, 365; NWVBl. 1998, 411; VRS 95, 310 VZ 286); OVG Münster VRS 69, 475 (= NJW 1986, 447; StVE Nr. 43 Behindertenparkplatz).

44 VG Würzburg NVwZ-RR 1989, 138 (Gehwegparken); BVerwG VRS 79, 79 (= NJW 1990, 931; DAR 1990, 191; NZV 1990, 205; DÖV 1990, 482; VM 1990, 42; NVWwZ 1990, 473; VD 1990, 142; StVE Nr. 65 Gehwegparken); OVG Münster NJW 1990, 2835 (= NVwZ 1990, 1192; NWVBl. 1990, 387; DÖV 1991, 121 VZ 283); VGH München NZV 1992, 207 (= ZfS 1992, 216 VZ 283); VGH München NZV 1990, 47 (= BayVBl. 1990, 433; NVwZ 1990, 180; MDR 1990, 100; NJW 1990, 933; ZfS 1990, 72 Fußgängerzone); OVG Münster VRS 94, 159 (= DVP 1997, 215; DÖV 1997, 886 verkehrsberuhigter Bereich); JAHN NZV 1990, 377.

45 BVerwG VRS 79, 79 (= NJW 1990, 931; DAR 1990, 191; NZV 1990, 205; DÖV 1990, 482; VM 1990, 53; NVWwZ 1990, 473; VD 1990, 142; StVE Nr. 65 Gehwegparken); BVerwG DAR 2002, 424 (= NZV 2002, 285; VM 2002, 43 Bordsteinabsenkung); VAHLE DVP 2002, 35 (38); VG Berlin DAR 1990, 90 (Sperrfläche; Anm. VAHLE DVP 1999, 524).

Generalprävention

Die normativ-abstrakte Vorbewertung verbotswidrigen Parkens kann eine tragfähige Grundlage für Abschleppmaßnahmen sein.

Funktionsbeeinträchtigungen allerdings reichen für das Abschleppen aus, so (z. B.) bei rechtswidrigem Parken in einer **0239**

- Fußgängerzone⁴⁶
- Busspur⁴⁷
- Ladezone gemäß VZ 286⁴⁸

2.4 VZ als Dauerverwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung

Ein VZ ist nach h. M.⁴⁹ ein Dauerverwaltungsakt gemäß § 35 Satz 2 VwVfG in Form einer Allgemeinverfügung. Er wird gemäß § 43 Abs. 1 VwVfG gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Die Bekanntgabe erfolgt nach den bundesrechtlichen Vorschriften der StVO durch Aufstellung des VZ. Dies ist eine besondere Form der öffentlichen Bekanntgabe. Sind VZ so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der erforderlichen Sorgfalt erfassen kann, so äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das VZ tatsächlich wahrnimmt oder nicht. Damit hängt die Wirksamkeit des VZ nicht von der subjektiven Kenntnisaahme des Verkehrsteilnehmers ab⁵⁰. Das BVerwG⁵¹ hat zwischenzeitlich die lange umstrittene Frage geklärt, mit welcher Frist **0240**

46 Zuletzt: BVerwG VD 2002, 195 (= NZV 2002, 285; NJW 2002, 2122; VRS 102, 313; VM 2002, 43; DAR 2002, 424; BayVBl. 2002, 567; ZfS 2002, 503; DVBl. 2002, 1560; VersR 2003, 32; NVwZ 2002, 1126; DVP 2002, 433).

47 VG Berlin ZfS 2001, 238 (= VM 2001, 93).

48 OVG Münster NJW 1998, 2465 (= DAR 1998, 365; NWVBl. 1998, 411; VRS 95, 310; DVP 1999, 257).

49 BERR/HAUSER, RN 441; HENTSCHEL/KÖNIG/DAUER, RN 247 zu § 41 StVO; REMMERT NVwZ 2000, 642 (643); BVerwGE 102, 306 (= VRS 93, 149; VersR 1997, 1030; NJW 1997, 1021; NZV 1997, 246; DAR 1997, 119; VM 1997, 34; BayVBl. 1997, 377; DÖV 1997, 506; JR 1997, 80; ZfS 1997, 196); BVerwG NZV 1993, 284 (= VRS 85, 312; DAR 1993, 401 [Busspur]); BayOBlGSt 99, 172 [= DAR 2000, 172 (VZ 274)]; OLG Koblenz DAR 1999, 419 (VZ 274); OLG Düsseldorf DAR 1999, 82 (Anwohnerparkregelung); OLG Stuttgart NZV 2001, 274 (VZ 274); OLG Stuttgart NZV 1998, 422 (VZ 274); VGH Mannheim NZV 1997, 532 (VZ 209); VGH München VRS 82, 388; VGH Kassel NJW 1999, 2057; VGH Kassel NJW 1999, 1651.

50 KLENKE NWVBl. 1994, 289; VG Berlin NZV 2000, 392; VG Karlsruhe DAR 1990, 192 (= ZfS 1990, 252; VklBl. 1994, 436); VGH Mannheim NJW 1991, 1698 (= NVwZ 1991, 806; DÖV 1991, 164); OVG Hamburg DÖV 1995, 783 (= DAR 1995, 264).

51 BVerwG 3 C 32.09; BVerwG 3 C 37.09; SCHUBERT, VD 2011, 3 ff.

ein Verkehrszeichen rechtlich angefochten werden kann. Grundsätzlich gilt für die Anfechtung von Verkehrszeichen (allerdings nur die eine Regelung in Form eines Ge- oder Verbotes enthalten) die Jahresfrist (§ 58 VwGO), da Verkehrszeichen ohne Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gegeben werden. Die Jahresfrist beginnt jedoch nicht mit der Aufstellung des Verkehrszeichens, sondern mit der individuellen Bekanntgabe.

- 0241** Im Zusammenhang mit dem ruhenden Verkehr werden an den Kraftfahrer ohnehin erhöhte Anforderungen gestellt: er hat sich mit aller Sorgfalt darüber zu informieren, ob in dem betreffenden Bereich eine Haltverbotszone eingerichtet ist⁵².

Selbst wenn die Beschilderung nicht auf den ersten Blick für den fließenden Verkehr klar sein sollte, so ändert das nichts daran, dass die VZ vorhanden und bei der im ruhenden Verkehr gebotenen gesteigerten Pflicht zur Nachschau und Prüfung des Regelungsinhaltes her eindeutig erkennbar und demgemäß wirksam sind⁵³. Erfasst ein Verkehrsteilnehmer an einer bestimmten Stelle eine mobile Haltverbotszone, so soll er allerdings nicht verpflichtet sein, den genannten Straßenabschnitt abzuschreiten und danach zu forschen, ob gegebenenfalls noch anderweitige Festlegungen durch VZ existieren⁵⁴.

- 0242** Besondere Probleme treten bei nichtigen und rechtsfehlerhaften Verwaltungsakten auf.

Nichtig ist ein Verwaltungsakt dann, wenn er an einem besonders schwerwiegenden Mangel leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommender Umstände offenkundig ist⁵⁵. Die einschlägigen Ver-

52 BVerwGE 102, 306 (= VRS 93, 149; VersR 1997, 1030; NJW 1997, 1021; NZV 1997, 246; DAR 1997, 119; VM 1997, 34; BayVBl. 1997, 377; DÖV 1997, 506; JR 1997, 80; ZfS 1997, 196); Vorinstanz OVG Münster VM 1996, 88; OVG Münster DAR 1995, 377 (= NZV 1995, 460; VRS 90, 223; NVwZ-RR 1996, 59; VM 1996, 63); OVG Münster DAR 1997, 366 (= VRS 93, 187; VM 1998, 20; StVE Nr. 91; NWVBl. 1997, 434 bzgl. eines umgedrehten mobilen VZ 283); OVG Münster, Beschluss vom 04.07.1995 (5 A 1741/95) n. v. bzgl. mobilem VZ 283; OVG Münster, Beschluss vom 14.12.1994 (5 A 5612/94) n. v. bzgl. Laubbefall eines Radweges).

53 VG Köln, Urteil vom 08.05.1995 (20 K 8403/93) n. v. (im vorliegenden Fall waren mobile VZ 283 zu niedrig und an einer Hauswand angebracht); vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 11.02.1998 (4 A 196.96) n. v. bzgl. Busspur; VG Frankfurt, Urteil vom 10.09.1998 (5 E 287/97) n. v. (hier war die Grenzmarkierung einer Feuerwehrzufahrt teilweise überteuert). Zu einer Nachschau ist der Verkehrsteilnehmer nur verpflichtet, wenn hierfür nach den konkreten Umständen des Einzelfalles ein besonderer Anlass besteht, BVerwG, Urteil vom 06.04.2016, Az. 3 C 10.15.

54 VG Berlin, Urteil vom 04.05.2000 (27 A 157.99) n. v.

55 So die gleichlautenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes (§ 44 Abs. 1 VwVfG) und der Länder (NRW: § 44 Abs. 1 VwVfG NW).