



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 5.13
VGH 8 A 1667/12

Verkündet
am 9. April 2014
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 9. April 2014 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 31. Januar 2013 wird geändert. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 14. Mai 2012 wird in vollem Umfang zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu Abschleppkosten.
- 2 Am 2. Juli 2011 stellte ein mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs beauftragter Bediensteter der Beklagten um 19:30 Uhr fest, dass ein Reisebus des

Klägers auf einem mit dem Zeichen 229 ausgeschilderten Taxenstand am Afentorplatz in Frankfurt-Sachsenhausen abgestellt und dessen Fahrer nicht im Fahrzeug oder dessen Umgebung anzutreffen war. Nachdem der städtische Bedienstete vergeblich versucht hatte, den Kläger über die im Reisebus sichtbar angebrachte Mobilfunknummer zu erreichen, ordnete er das Abschleppen des Busses an. Gegen 19:40 Uhr erschien der Kläger wieder am Bus und fuhr ihn wenig später fort. Der städtische Bedienstete brach die Abschleppmaßnahme um 19:42 Uhr noch vor dem Eintreffen des Abschleppfahrzeugs ab.

- 3 Mit Bescheid vom 25. November 2011 machte die Beklagte gegenüber dem Kläger Kosten in Höhe von 513,15 € geltend; dieser Betrag setzt sich zusammen aus den der Beklagten vom Abschleppunternehmen in Rechnung gestellten Kosten für die Leerfahrt eines mit zwei Mitarbeitern besetzten vierachsigen Abschleppfahrzeugs in der Zeit von 19:38 Uhr bis 20:08 Uhr in Höhe von 446,25 €, Verwaltungsgebühren in Höhe von 60 € und Zustellkosten in Höhe von 6,90 €. Dem Widerspruch des Klägers half die Beklagte in Höhe der hälftigen Zustellkosten ab; im Übrigen wies sie den Widerspruch zurück.
- 4 Die gegen diese Bescheide erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die Abschleppmaßnahme sei zu Recht ohne weiteres Zuwarten eingeleitet worden, nachdem der Kläger über die im Bus ausgelegte Mobilfunknummer nicht zu erreichen gewesen sei. Es sei Sache des Klägers gewesen, seine Erreichbarkeit sicherzustellen. Der Reisebus habe Taxen an der Anfahrt des Taxenstandes gehindert; daher sei ein umgehendes Einschreiten geboten gewesen. Auch die Höhe der Kosten sei nicht zu beanstanden. Die Beklagte habe nur die Möglichkeit gehabt, die am Markt angebotenen Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Suche nach einem möglicherweise günstigeren Anbieter sei aus Zeitgründen nicht möglich gewesen; im Vordergrund habe eine effektive Gefahrenabwehr gestanden.
- 5 Auf die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof diese Entscheidung geändert und die angegriffenen Bescheide aufgehoben, soweit im Widerspruchsverfahren keine Abhilfe erfolgt war; im Übrigen hat er die Berufung zurückgewiesen. Zur Begründung heißt es: Die dem Kostenbescheid zugrunde

liegende Abschleppanordnung sei unverhältnismäßig und daher rechtswidrig. Die beträchtlichen Leerfahrtkosten und die Verwaltungskosten wären nicht entstanden, wenn der Bedienstete zehn Minuten auf das Eintreffen des Busfahrers gewartet hätte, wozu er - mindestens - verpflichtet gewesen sei. In der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs sei geklärt, dass keine bestimmte Wartezeit für das Abschleppen verbotswidrig in einem absoluten Haltverbot abgestellter Fahrzeuge einzuhalten sei. Andererseits sei eine Wartezeit von mindestens einer Stunde erforderlich, bevor das Abschleppen eines Fahrzeugs veranlasst werden dürfe, das unzulässig an einem nur gegen Entgelt zu benutzenden Parkplatz (Parkuhr, Parkautomat) geparkt worden sei. Der hier zu beurteilende Fall sei zwischen diesen beiden Fallgruppen einzuordnen. Der Taxenstand sei nicht wie bei einem absoluten Haltverbot nur dem fließenden Verkehr oder Rettungsfahrzeugen vorbehalten und müsse zu diesem Zweck jederzeit freigehalten werden. Zulässig sei dort aber nur das Halten und Parken bestimmter öffentlicher Verkehrsmittel, zu denen der Reisebus des Klägers nicht gehöre. Mit dem verbotswidrigen Abstellen habe der Kläger eine Ordnungswidrigkeit begangen. Sie wiege in ihrer Sozialschädlichkeit aber weitaus geringer als das verbotswidrige Parken von Kraftfahrzeugen in absoluten Haltverbotszonen oder auf ausgewiesenen Rettungswegen. Sie bewirke keine akute Gefährdung der Sicherheit oder Leichtigkeit des fließenden Straßenverkehrs, von Leben und Gesundheit hilfebedürftiger Personen oder von bedeutenden Sachwerten. Beeinträchtigt werde nur die Möglichkeit anfahrender Taxen, Fahrgäste direkt am Taxenstand aussteigen zu lassen und dort anschließend auf neue Fahrgäste zu warten. Doch dürften gemäß § 12 Abs. 4 Satz 3 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) Taxen, wenn der Taxenstand durch andere Fahrzeuge blockiert sei und die Verkehrslage es zulasse, Fahrgäste auch neben anderen Fahrzeugen ein- oder aussteigen lassen, die auf einem Seitenstreifen oder am rechten Fahrbahnrand stünden. Dadurch würden die Folgen auch der vollständigen Fehlbelegung eines Taxenstandes deutlich relativiert. Die Einrichtung eines Taxenstandes biete weder den Taxiunternehmen die Gewähr dafür, ihn jederzeit nutzen zu können, noch könnten Fahrgäste damit rechnen, dort immer wartende Taxen vorzufinden. Deshalb müsse hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit eines sofortigen Abschleppens ein deutlicher Unterschied zum verbotswidrigen Abstellen in absoluten Haltverbotszonen gemacht werden. Zu berücksichtigen sei-

en auch die nachteiligen Folgen für den Betroffenen, der zusätzlich zu einem Bußgeld hohe Abschleppkosten tragen müsse, deren Verhältnismäßigkeit vor allem bei durch eine vorzeitige Anordnung verursachten Leerfahrten - wie hier - sehr fragwürdig sei. Der städtische Bedienstete müsse deshalb eine Ermessensentscheidung treffen, nach welcher Wartezeit er das Abschleppen anordne, da nicht damit zu rechnen sei, dass der Fahrer zurückkomme und das Fahrzeug selbst entferne. Eine solche Ermessensentscheidung fehle hier gänzlich. Aus der Niederschrift des Bediensteten, der Rechnung des Abschleppunternehmens und der dienstlichen Erklärung vom 6. Januar 2012 sei ersichtlich, dass er die Ordnungswidrigkeit um 19:30 Uhr festgestellt und nach nur einem erfolglosen Anrufversuch die dann fehlgeschlagene Abschleppmaßnahme um 19:38 Uhr oder zuvor veranlasst habe; sie sei nach dem Eintreffen des Klägers am Bus gegen 19:40 Uhr abgebrochen worden. Da die hier eingehaltene Wartezeit von maximal acht Minuten keinesfalls ausgereicht habe, biete der Fall an sich keine Veranlassung, konkret zur Mindestdauer der in solchen Fällen gebotenen Wartezeit Stellung zu nehmen. Um der Beklagten jedoch einen Anhaltspunkt für künftige Fälle zu geben, sei eine Konkretisierung angebracht. Die Wartezeit liege hier in der Mitte zwischen der in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs geforderten Wartezeit von mindestens einer Stunde bei der Zweckentfremdung von Parkplätzen im eingeschränkten Haltverbot und keiner Wartezeit bei der Missachtung eines absoluten Haltverbots; sie betrage somit eine halbe Stunde ab der Feststellung der Ordnungswidrigkeit.

- 6 Zur Begründung ihrer Revision macht die Beklagte geltend: Gegen die vom Berufungsgericht für erforderlich gehaltene Wartezeit spreche die besondere Funktion von Taxenständen. Der Ordnungsgeber habe im Interesse eines reibungslosen Taxenverkehrs das dort früher geltende Parkverbot durch ein Haltverbot ersetzt. Das von ihm angestrebte reibungslose Funktionieren des Taxenverkehrs setze voraus, dass die Taxenstände von unberechtigt haltenden oder parkenden Fahrzeugen freigehalten würden. Das Interesse hieran sei im Grundsatz dem Schutz von Behindertenparkplätzen gleichgelagert; dort dürften Abschleppmaßnahmen regelmäßig ohne jedes Zuwarten veranlasst werden. Außerdem führe die Auffassung des Berufungsgerichts faktisch zu einer sehr viel längeren Fehlbelegung des Taxenstandes; hinzuzurechnen sei noch die

Anfahrzeit für den Abschleppwagen und die Zeit für das Verladen des zu entfernenden Fahrzeugs. Gegen die Wartefrist spreche zudem das öffentliche Interesse an einer wirksam und wirtschaftlich durchführbaren Verkehrsüberwachung. Schließlich sei der Gedanke der Generalprävention zu berücksichtigen. Auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könne eine Wartezeit vor der Anordnung einer Abschleppmaßnahme nur dann in Betracht kommen, wenn kein Taxi behindert worden sei. Hier habe es aber eine konkrete Behinderung gegeben. Die angefallenen Kosten seien nicht überhöht.

- 7 Der Kläger verteidigt das angegriffene Urteil. Ein Taxenstand könne nicht wie eine absolute Haltverbotszone behandelt werden. Er habe dort gehalten, um die Fahrgäste gefahrlos aussteigen zu lassen, und im Bus seine Mobiltelefonnummer hinterlassen. Dass er das Mobiltelefon wegen eines Toilettengangs kurzfristig abgestellt habe, sei sicher nachvollziehbar. Vorsorglich und hilfsweise seien die geltend gemachten Abschleppkosten als weit überhöht zu beanstanden. Die Beklagte müsse mit den Abschleppunternehmen vertraglich deutlich günstigere Tarife für Leerfahrten vereinbaren.

- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält das Berufungsurteil für unzutreffend. Die Abschleppanordnung sei verhältnismäßig gewesen. Das verbotswidrige Abstellen des Reisebusses habe die Nutzungsmöglichkeit des Taxenstandes beeinträchtigt. Für ein Abschleppen habe auch das generalpräventive Interesse an einem geordneten Parkverhalten in Innenstädten gesprochen. Diesen gewichtigen öffentlichen Belangen stehe eine überschaubare Kostenbelastung des Klägers gegenüber. Der städtische Bedienstete habe vergeblich versucht, den Kläger zu erreichen. Eine pauschale Wartefrist könne nicht richtig sein. Es komme darauf an, in welchem Umfang es dem Behördenbediensteten zuzumuten sei, den Verantwortlichen zu erreichen oder seinen Aufenthalt festzustellen. Im Interesse einer effektiven Gefahrenabwehr müsse es möglich sein, gegen einen verbotswidrig Parkenden bereits im Vorfeld einer akuten Behinderung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs vorzugehen.

II

- 9 Die Revision der Beklagten ist begründet. Das Urteil des Berufungsgerichts verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die Abschleppanordnung stand im Einklang mit dem bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch die an diese Maßnahme anknüpfende Heranziehung des Klägers zur Kostentragung lässt keinen Verstoß gegen Bundesrecht erkennen. Die Revision führt daher zur Änderung des Berufungsurteils und zur vollständigen Zurückweisung der Berufung.
- 10 Zwar sind die Rechtsgrundlagen für den von der Beklagten gegen den Kläger geltend gemachten Kostenerstattungsanspruch im Wesentlichen dem irrevisiblen Landesrecht zu entnehmen, namentlich den Vorschriften des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) und des Hessischen Verwaltungskostengesetzes (HVwKostG) sowie der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, auf die die Abschleppanordnung und die daran anschließende Heranziehung des Klägers zur Kostentragung gestützt sind. Der revisionsgerichtlichen Überprüfung unterliegt jedoch, ob das Berufungsgericht dabei den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zutreffend angewendet hat (stRspr; vgl. u.a. Beschluss vom 18. Februar 2002 - BVerwG 3 B 149.01 - Buchholz 442.151 § 12 StVO Nr. 10 S. 2 m.w.N.). Dass die Inanspruchnahme des Klägers unabhängig davon aus Gründen des Landesrechts rechtswidrig war, haben die Vorinstanzen nicht angenommen; das ist auch sonst nicht ersichtlich.
- 11 1. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts musste hier zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nicht länger mit der Abschleppanordnung abgewartet werden. Der bundesverfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet nicht, dass in den Fällen eines Verstoßes gegen das absolute Haltverbot, das an Taxenständen nach dem Zeichen 229 für andere als betriebsbereite Taxen gilt, im Allgemeinen eine Wartezeit von mindestens

30 Minuten seit der Feststellung des unzulässigen Abstellens eingehalten werden muss, bevor eine Abschleppmaßnahme eingeleitet werden darf.

- 12 a) Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats und des zuvor für das Straßenrecht zuständigen 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts ist es zwar unverhältnismäßig, einen bloßen Verstoß etwa gegen das Verbot des Gehweg-Parkens oder allein die Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens, also ausschließlich generalpräventive Erwägungen, zum Anlass für Abschleppmaßnahmen zu nehmen; andererseits ist es aber nicht zweifelhaft, dass verbotswidrig abgestellte Fahrzeuge regelmäßig abgeschleppt werden dürfen, wenn sie andere Verkehrsteilnehmer behindern. Dies gilt etwa beim Verstellen des gesamten Bürgersteigs oder einem Hineinragen des Fahrzeugs in die Fahrbahn, bei Funktionsbeeinträchtigungen einer Fußgängerzone oder beim verbotswidrigen Parken auf einem Schwerbehinderten-Parkplatz, in Feuerwehranfahrzonen oder auch bei einem Abschleppen zur Verhinderung von Straftaten. In allen diesen wie auch in sonstigen Abschleppfällen dürfen jedoch die für den Betroffenen entstehenden Nachteile nicht außer Verhältnis zu dem mit der Maßnahme bezweckten Erfolg stehen, was unter Abwägung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen ist. Dabei hat die Straßenverkehrsbehörde sich davon leiten zu lassen, dass Abschleppmaßnahmen ohne konkrete Behinderungen zwar nicht ausgeschlossen sind, die gegenläufigen Interessen aber naturgemäß ein größeres Gewicht bekommen (zusammenfassend dazu Beschluss vom 18. Februar 2002 a.a.O. S. 2 f. m.w.N.).
- 13 b) Mit dem Abstellen des Reisebusses am Taxenstand hat der Kläger gegen das mit dem Zeichen 229 angeordnete absolute Haltverbot für nichtberechtigte Fahrzeuge und das sich daraus zugleich ergebende Wegfahrgebot verstoßen, das in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar ist (vgl. Beschlüsse vom 26. Januar 1988 - BVerwG 7 B 189.87 - Buchholz 442.151 § 13 StVO Nr. 4 S. 1 f. und vom 15. Juni 1981 - BVerwG 7 B 216.80 - Buchholz 442.151 § 41 StVO Nr. 4 S. 3). Der Kläger hat damit gemäß § 49 Abs. 3 Nr. 4 i.V.m. § 41 Abs. 1 StVO und Zeichen 229 der Anlage 2 zur StVO eine Ordnungswidrigkeit begangen. Darüber hinaus verletzt dieses Verhalten - auch ohne dass es erst noch zu einer konkreten Beeinträchtigung der Sicher-

heit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs kommen muss - die öffentliche Sicherheit im Sinne des Gefahrenabwehrrechts (vgl. zum Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung - HSOG: VGH Kassel, Urteil vom 22. Mai 1990 - 11 UE 2056/89 - NVwZ-RR 1991, 28).

- 14 c) Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass es an einer Ermessensentscheidung des städtischen Bediensteten vor dem Einschreiten gänzlich gefehlt habe, ist unzutreffend. Dieser hat, wie die von ihm über die Abschleppmaßnahme gefertigte Niederschrift zeigt, die maßgeblichen tatsächlichen Gegebenheiten (Verstoß gegen das absolute Haltverbot nach dem Zeichen 229; konkrete örtliche und zeitliche Umstände, insbesondere die bereits eingetretene Behinderung eines anfahrenden Taxis) in den Blick genommen. Er hat außerdem vor der Einleitung der Abschleppmaßnahme - allerdings vergeblich - zunächst noch versucht, Abhilfe über einen Anruf auf der im Reisebus ausliegenden Mobiltelefonnummer zu schaffen; damit wurden auch in Betracht kommende Handlungsalternativen in seine Entscheidungsfindung einbezogen.
- 15 d) Dass die auf dieser Grundlage dann getroffene Abschleppanordnung geeignet war, die mit dem Verstoß gegen das absolute Haltverbot eingetretene Störung der öffentlichen Sicherheit wieder zu beseitigen, kann nicht ernstlich in Zweifel gezogen werden. Etwas Abweichendes macht auch der Kläger nicht geltend.
- 16 e) Die Einleitung der Abschleppmaßnahme war erforderlich. Sie erweist sich nicht deshalb als unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, weil dem städtischen Bediensteten nach der maßgeblichen ex-ante Betrachtung zum Zeitpunkt der Einleitung der Abschleppmaßnahme ein milderes, aber ebenso wirksames Mittel offen stand. Insoweit gilt nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats, dass bei einer - bezogen auf den Zeitpunkt der Entdeckung des Verstoßes - zeitnahen Abschleppmaßnahme eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (nur) dann in Betracht zu ziehen ist, wenn der Führer des Fahrzeugs ohne Schwierigkeiten und ohne Verzögerung festgestellt und zur Beseitigung des verbotswidrigen Parkens veranlasst werden kann (vgl. Beschluss vom 27. Mai 2002 - BVerwG 3 B 67.02 - VRS 2002 309 <310> m.w.N.).

- 17 Dementsprechend war es nicht ausreichend, dass der Kläger seine Mobilfunknummer im Reisebus hinterlegt hatte. Der städtische Bedienstete unternahm vor dem Bestellen des Abschleppwagens den Versuch, den Kläger über diese Nummer telefonisch zu erreichen. Nachdem dieser Versuch ohne Erfolg blieb und auch sonst nicht zu erkennen war, dass der Fahrer des Busses alsbald wieder an seinem Fahrzeug eintreffen würde, waren weitere Maßnahmen zu einer Kontaktaufnahme nicht veranlasst. Der Kläger hat keinerlei konkrete Angaben zu seinem aktuellen Aufenthalt hinterlassen; für den städtischen Bediensteten war damit nicht ersichtlich, wo sich der für das Fahrzeug Verantwortliche befand. Der Kläger kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, er sei wegen eines dringenden Gangs auf die Toilette vorübergehend telefonisch nicht erreichbar gewesen. Der für den Verkehrsverstoß Verantwortliche hat das Risiko für seine jederzeitige Erreichbarkeit zu tragen. Hier hat der Kläger zudem, wie er in seiner Revisionserwiderung vorträgt, das Mobiltelefon selbst abgestellt.
- 18 f) Die Einleitung der Abschleppmaßnahme war schließlich nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne, also kein übermäßiger Eingriff in den Rechtskreis des Klägers. Der städtische Bedienstete durfte in Abwägung der wesentlichen Umstände des Einzelfalls zum Ergebnis kommen, dass die Nachteile, die mit der Abschleppmaßnahme für den Betroffenen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zum bezweckten Erfolg stehen.
- 19 Dabei fällt zugunsten des ordnungsbehördlichen Einschreitens ins Gewicht, dass sowohl der Gesetz- als auch der Verordnungsgeber dem reibungslosen Funktionieren des Taxenverkehrs einen hohen Stellenwert beimessen. Gemäß § 8 Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ist der Verkehr mit Taxen, der eine der in § 8 Abs. 1 PBefG genannten Verkehrsarten - also die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr - ersetzt, ergänzt oder verdichtet, Teil des öffentlichen Personennahverkehrs. Auch der erkennende Senat hat - wenn auch in anderem Zusammenhang - angenommen, dass die Existenz und das Funktionieren des Taxenverkehrs als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut

anzusehen sind (vgl. Beschluss vom 31. Januar 2008 - BVerwG 3 B 77.07 - juris Rn. 7 m.w.N.). Der Ordnungsgeber hat mit der Siebzehnten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 1993 (BGBl I S. 2043) das früher an Taxenständen geltende Parkverbot für nicht berechnigte Fahrzeuge (vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 5 StVO a.F.) durch ein absolutes Haltverbot ersetzt; er hat dadurch deutlich gemacht, dass er dem Taxenverkehr im Allgemeinen und der jederzeitigen bestimmungsgemäßen Nutzbarkeit der Taxenstände im Besonderen eine hohe Bedeutung beimisst. Zur Begründung für diese Änderung verweist er darauf, dass im Interesse eines möglichst reibungslosen Taxiverkehrs die rechtlichen Voraussetzungen für das Freihalten der Taxenstände von unberechtigt haltenden und parkenden Fahrzeugen verbessert werden müssten (VkBf 1994 S. 172). Diese als Nummer 9 an die sonstigen absoluten Haltverbote des § 12 Abs. 1 StVO angefügte Regelung hat mit der Sechsvierzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 5. August 2009 (BGBl I S. 2631) und der Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl I S. 367) ihren Standort in Nummer 15 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO gefunden; die rechtliche Gewichtung des absoluten Haltverbots an Taxenständen ist davon unberührt geblieben.

- 20 Vor diesem Hintergrund wird in der obergerichtlichen Rechtsprechung zu Recht davon ausgegangen, dass eine Abschleppmaßnahme bei einem Verstoß gegen das sich aus dem Zeichen 229 ergebende absolute Haltverbot grundsätzlich auch ohne konkrete Beeinträchtigung eines zum Halten und Parken an Taxenständen berechtigten Taxis verhältnismäßig ist (so u.a. VGH München, Beschluss vom 15. Dezember 2006 - 24 ZB 06.2743 - BayVfBf 2007, 249, OVG Hamburg, Beschluss vom 7. März 2006 - 3 Bf 392/05 - VRS 2006, 231 <232 f.> sowie OVG Saarlouis, Beschluss vom 16. Juni 1999 - 9 Q 166/98 - juris Rn. 13). Das findet seine Rechtfertigung darin, dass in aller Regel zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Erlass einer Abschleppanordnung weder absehbar ist, wann das nächste halteberechnigte Taxi am Taxenstand eintreffen wird, noch eingeschätzt werden kann, wann der Verantwortliche das dort unberechtigt abgestellte Fahrzeug selbst wegfahren wird. Da unterstellt werden kann, dass Taxenstände regelmäßig nur in dem für einen ordnungsgemäßen

Taxenbetrieb erforderlichen Umfang ausgewiesen werden, muss vielmehr jederzeit mit der Inanspruchnahme des Taxenstandes durch Taxen und bei einem verbotswidrigen Abstellen sonstiger Fahrzeuge mit deren Behinderung gerechnet werden (in diesem Sinne auch VGH München, Beschluss vom 15. Dezember 2006 a.a.O. und OVG Hamburg, Beschluss vom 7. März 2006 a.a.O.). Etwas anderes kann nur ausnahmsweise bei Vorliegen besonderer örtlicher oder zeitlicher Umstände angenommen werden, etwa dann, wenn offenkundig nicht (mehr) mit einer Inanspruchnahme des Taxenstandes durch Taxen und deren Fahrgäste zu rechnen ist. Das war hier - an einem Samstagabend in Frankfurt-Sachsenhausen - fernliegend.

- 21 Hier kam hinzu, dass durch den abgestellten Reisebus bereits ein Taxi bei der Nutzung des Taxenstandes behindert worden war. Das ergibt sich aus dem vom städtischen Bediensteten über die Abschleppmaßnahme angefertigten Protokoll, in dem dieses Taxi mit seinem amtlichen Kennzeichen aufgeführt wird; der Kläger hat das nicht substantiiert bestritten. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Abschleppanordnung aber regelmäßig nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne, wenn das vorschriftswidrige Abstellen des Fahrzeugs zu einer Behinderung anderer Verkehrsteilnehmer führt (vgl. u.a. Beschluss vom 18. Februar 2002 - BVerwG 3 B 149.01 - Buchholz 442.151 § 12 StVO Nr. 10 S. 2 und Urteil vom 14. Mai 1992 - BVerwG 3 C 3.90 - BVerwGE 90, 189 <193> m.w.N.). Darüber hinaus erwies sich die Beeinträchtigung der Nutzung des Taxenstandes schon wegen der Größe des Reisebusses als besonders gravierend.
- 22 Demgegenüber vermögen die vom Berufungsgericht für seine Auffassung angeführten Gesichtspunkte nicht zu überzeugen. Zu Unrecht differenziert es zwischen dem Haltverbot an mit dem Zeichen 229 ausgeschilderten Taxenständen und sonstigen absoluten Haltverboten. Das läuft der Wertung des Verordnungsgebers zuwider, der - wie gezeigt - den Ausschluss nichtberechtigter Fahrzeuge an Taxenständen bewusst zu einem absoluten Haltverbot „aufgewertet“ hat und damit gerade das Ziel verfolgt, sie für ihre bestimmungsgemäße Nutzung freizuhalten. Die Annahme des Berufungsgerichts, dass die ordnungswidrige zeitweilige Zweckentfremdung von Taxenständen durch das Par-

ken nicht privilegierter Fahrzeuge keine akute Gefährdung der Sicherheit oder Leichtigkeit des fließenden Straßenverkehrs, von Leben und Gesundheit hilfebedürftiger Personen oder des Schutzes bedeutender Sachwerte bewirke, hält zudem - jedenfalls in dieser Absolutheit - einer Überprüfung am Maßstab allgemeiner Lebenserfahrung nicht stand. Insofern liegt - wie die von der Beklagten vorgelegten Stellungnahmen von Taxenverbänden bestätigen - vielmehr auf der Hand, dass es beim Ausweichen von Taxen auf die vom fließenden Verkehr genutzte Fahrspur durch das Ausscheren selbst und ebenso beim Ein- und Aussteigen von Fahrgästen zu Gefährdungssituationen kommen kann, die durch eine bestimmungsgemäße Nutzbarkeit des Taxenstandes vermieden werden können und nach der Wertung des Ordnungsgebers auch sollen. Das gilt im Hinblick auf den erhöhten Zeit- und Platzbedarf verstärkt dann, wenn behinderte Menschen ein Taxi benutzen wollen. Der Verweis des Berufungsgerichts auf § 12 Abs. 4 Satz 3 StVO greift ebenfalls nicht durch. Zwar dürfen nach dieser Regelung Taxen, wenn die Verkehrslage es zulässt, auch neben anderen Fahrzeugen, die auf dem Seitenstreifen oder am rechten Fahrbahnrand halten oder parken, Fahrgäste ein- und aussteigen lassen. Doch kann hierdurch das durch das Zeichen 229 verkörperte absolute Haltverbot schon deshalb nicht relativiert werden, weil diese Möglichkeit den Taxen nur unter engen Voraussetzungen, nämlich nur dann eröffnet ist, wenn die Verkehrslage es zulässt. Ebenso wenig geht es entgegen dem Revisionsvorbringen des Klägers an, in dieser Befugnis gleichsam eine „Kompensation“ für eine mögliche nicht-berechtigte Inanspruchnahme von Taxenständen durch sonstige Fahrzeuge zu sehen. Zu keinem anderen Ergebnis führt schließlich die vom Berufungsgericht angeführte Erwägung, das Vorhandensein eines Taxenstandes biete weder den Taxifahrern eine Gewähr dafür, diesen Stand auch immer nutzen zu können, noch könnten potentielle Fahrgäste damit rechnen, am Taxenstand jederzeit wartende Taxen vorzufinden. Das mag zutreffen, kann aber nicht rechtfertigen, dass die Funktion von Taxenständen durch ein verbotswidriges Handeln Dritter ungeachtet dieser Unwägbarkeiten beeinträchtigt wird.

- 23 Auf der anderen Seite sind - als gegen ein sofortiges Abschleppen sprechende Gesichtspunkte - die regelmäßig nicht unerheblichen Kosten und sonstigen Erschwernisse einzustellen, die sich nach einer solchen Maßnahme für den Be-

troffenen ergeben; dazu zählt etwa der Aufwand für das Abholen des Fahrzeugs an einem Sammelplatz. Doch kann diesen Belangen des Betroffenen in aller Regel kein höheres Gewicht zukommen als dem vom Normgeber anerkannten öffentlichen Interesse an einem reibungslosen Funktionieren des Taxenverkehrs. Dabei kann nicht außer Betracht bleiben, dass der Fahrer des verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs die Ursache für die ihn treffenden nachteiligen Folgen selbst gesetzt hat.

- 24 An dieser Gewichtung der widerstreitenden Belange würde sich nichts ändern, wenn - wie der Kläger im Revisionsverfahren erneut geltend macht - eine an Ort und Stelle für Reisebusse vorgesehene Abstellfläche ihrerseits durch Taxen belegt gewesen wäre. Feststellungen dazu, ob diese Behauptung des Klägers stimmt, hat das Berufungsgericht nicht getroffen. Im Internet allgemein zugängliche Ansichten sprechen dafür, dass es sich hier zum einen um eine dem Linienverkehr vorbehaltene Busspur nebst Haltestelle und zum anderen um einen weiteren Taxenstand handelt, die für den Reisebus des Klägers gleichermaßen nicht offen standen. Aber auch ungeachtet dessen könnten Verkehrsverstöße Dritter einen eigenen Verkehrsverstoß nicht rechtfertigen.
- 25 g) Danach kann dem Berufungsgericht auch nicht in der Annahme gefolgt werden, der bundesverfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlange - im Allgemeinen - eine Mindestwartezeit von 30 Minuten gerechnet ab der Feststellung des unzulässigen Abstellens, bevor das Abschleppen eines unter Verstoß gegen das Haltverbot des Zeichens 229 abgestellten Fahrzeugs angeordnet werden dürfe. Das begründet das Berufungsgericht damit, dass diese Zeitspanne in der Mitte liege zwischen der in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs geforderten Wartezeit von mindestens einer Stunde bei einem verbotswidrigen Halten an Parkuhren und Parkscheinautomaten und keiner Wartezeit bei der Missachtung eines absoluten Haltverbots.
- 26 Diese Bildung eines arithmetischen Mittelwertes ist zum einen deshalb verfehlt, weil es sich bei dem durch das Zeichen 229 verkörperten Haltverbot - wie bereits dargelegt und wie das auf diesem Zeichen seinerseits abgebildete Zeichen 283 und die Entstehungsgeschichte der Regelung deutlich machen - gerade um

ein absolutes Haltverbot im Sinne der Straßenverkehrs-Ordnung handelt. Das bestätigt die dem Zeichen 229 in Nummer 15 der Anlage 2 zu § 41 StVO durch den Verordnungsgeber beigegebene Erläuterung; danach darf - abgesehen von den dort genannten Ausnahmen - wer ein Fahrzeug führt, an Taxenständen nicht halten. Dass das Zeichen 229 von diesem absoluten Haltverbot an Taxenständen „betriebsbereite Taxen“ - oder wie es nun in Anlehnung an das Personenbeförderungsgesetz heißt, „für die Fahrgastbeförderung bereit gehaltene Taxen“ - ausnimmt, ändert nichts an dem absoluten Verbot für nicht berechnigte Fahrzeuge. Insofern ist der vom Berufungsgericht in diesem Zusammenhang verwendete Begriff des „relativen“ Verbots zumindest missverständlich.

- 27 Abgesehen davon trägt die „30-Minuten-Regel“ des Berufungsgerichts dem rechtlichen Grundsatz nicht hinreichend Rechnung, dass es von einer Gesamtbetrachtung der wesentlichen Umstände des jeweiligen Einzelfalls abhängt, ob die Einleitung der Abschleppmaßnahme im Einklang mit dem bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz steht (vgl. dazu die bisherige Rechtsprechung zusammenfassend: Beschluss vom 18. Februar 2002 a.a.O. S. 2). Die Verengung auf den Verstoß gegen das Zeichen 229 und die schematische Vorgabe einer dreißigminütigen Wartefrist führen dazu, dass andere Gesichtspunkte ausgeblendet bleiben, die für die gebotene Einzelfallbetrachtung bedeutsam sein können.
- 28 Auch ist der Einwand der Beklagten und des Vertreters des Bundesinteresses nicht von der Hand zu weisen, dass bei der vom Berufungsgericht geforderten regelmäßigen Wartezeit von 30 Minuten eine effektive und zugleich wirtschaftliche Überwachung des ruhenden Verkehrs durch die Bediensteten der Ordnungsbehörde erheblich beeinträchtigt wäre. Sie müssten entweder vor Ort bleiben oder aber wieder zum Standplatz zurückkehren, um feststellen zu können, ob der Verstoß gegen das Haltverbot auch nach Ablauf der Wartefrist noch andauert. Hinzu kommt, dass sich die Blockierung eines Taxenstandes durch ein oder mehrere dort unberechtigt abgestellte Fahrzeuge über die vom Berufungsgericht für erforderlich gehaltene Wartezeit von 30 Minuten hinaus zusätzlich noch dadurch verlängert, dass die Anfahrt des Abschleppfahrzeugs und das

Verladen des verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs weitere Zeit in Anspruch nehmen.

- 29 Schließlich wird durch ein zeitnahe Abschleppen der negativen Vorbildwirkung entgegengewirkt, die von einem verbotswidrig an einem Taxenstand abgestellten Fahrzeug für andere Kraftfahrer ausgeht. Zwar kann nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats der Gedanke der Generalprävention für sich genommen eine Abschleppmaßnahme noch nicht rechtfertigen, doch kann dieser Gesichtspunkt - wie hier - ergänzend in die Gesamtabwägung einfließen. Das gilt umso mehr als die Rechtsprechung der Vorinstanz die Gefahr begründet, dass Verkehrsteilnehmer unter Inkaufnahme eines Bußgeldes, aber in Erwartung eines jedenfalls vorübergehenden „Abschleppschutzes“, von dem sie bei einer regelmäßigen Wartezeit von 30 Minuten ausgehen könnten, entsprechende Verkehrsverstöße begehen (vgl. dazu auch Beschluss vom 18. Februar 2002 a.a.O. S. 2).
- 30 2. Die angegriffenen Bescheide sind aus revisionsrechtlicher Sicht auch im Hinblick auf die Höhe der dort von der Beklagten geltend gemachten Kosten nicht zu beanstanden. Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wurde - bei sachdienlicher Auslegung des Klageantrags - nur noch der Restbetrag von 509,70 €, der nach der durch den Widerspruchsbescheid erfolgten Teilabhilfe vom Kläger gefordert wurde.
- 31 Der Kläger wendet sich vor allem dagegen, dass für den Einsatz der volle Stundensatz abgerechnet wurde, obgleich es sich nur um eine Leerfahrt gehandelt habe, die zudem schon wenige Minuten nach der Anforderung wieder abgebrochen worden sei. Doch gibt die Beklagte insofern nur die Kosten als Auslagen an den Kläger weiter, die ihr vom Abschleppunternehmer in Rechnung gestellt wurden. Das Abschleppunternehmen als Privatunternehmen aber ist rechtlich - zumal durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz - nicht dahingehend gebunden, dass es minutengenau abrechnen muss und nicht in der geschehenen Weise pauschalieren darf. Ansonsten ergibt sich die Höhe der Forderung beanstandungsfrei daraus, dass wegen der Größe des abzuschleppenden Fahrzeugs ein Spezialfahrzeug mit Zusatzpersonal zum Einsatz kommen musste

und zudem Wochenendzuschläge anfielen. Dass sich gemessen am bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein rechtswidriges Unterlassen der Beklagten daraus ergibt, dass sie mit dem Abschleppunternehmen im Vorfeld keine günstigere Pauschale für Leerfahrten mit Spezialfahrzeugen ausgehandelt hat, ist nicht zu erkennen. Das würde voraussetzen, dass eine solche Vereinbarung von den in Betracht kommenden Abschleppunternehmen überhaupt akzeptiert worden wäre. Dazu hat der Kläger nichts vorgebracht. Die Beklagte ihrerseits hat - vom Kläger unbestritten - geltend gemacht, dass solche Pauschalen für Leerfahrten mit Spezialfahrzeugen nicht ortsüblich seien.

32 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Kley

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

StVO

§ 1 Abs. 2; § 12 Abs. 4 Satz 3; § 41 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2
Nr. 15 (VZ 229)

Stichworte:

Abschleppen; Abschleppkosten; Abschleppanordnung; Einleitung einer Abschleppmaßnahme; Kosten einer Leerfahrt; Leerfahrtkosten; Parken; Halten; ruhender Verkehr; Überwachung des ruhenden Verkehrs; wirksame Kontrolle; Taxenstand; Taxistand; Taxi; Taxe; reibungsloser Taxenverkehr; reibungsloses Funktionieren des Taxenverkehrs; öffentlicher Personennahverkehr; Zeichen 229; Verkehrszeichen 229; absolutes Haltverbot; Parkverbot; Verhältnismäßigkeit; bundesverfassungsrechtlicher Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; obligatorische Wartezeit; Wartefrist; Behinderung des Straßenverkehrs; Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs; Generalprävention; negative Vorbildwirkung; Erreichbarkeit des Fahrers; Mobiltelefonnummer; Handynummer; telefonische Erreichbarkeit.

Leitsatz:

Die Einleitung einer kostenpflichtigen Abschleppmaßnahme wegen eines verbotswidrig an einem Taxenstand (Zeichen 229 zu § 41 StVO) abgestellten Fahrzeugs ist regelmäßig auch ohne Einhaltung einer bestimmten Wartezeit mit dem bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. Nach Maßgabe der konkreten Umstände kann es allerdings geboten sein, von Abschleppmaßnahmen abzusehen, etwa wenn eine Beeinträchtigung des reibungslosen Taxenverkehrs ausgeschlossen ist, oder mit der Abschleppanordnung zu warten, etwa wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Verantwortliche kurzfristig wieder am Fahrzeug erscheinen und es unverzüglich selbst entfernen wird.

Urteil des 3. Senats vom 9. April 2014 - BVerwG 3 C 5.13

I. VG Frankfurt am Main vom 14.05.2012 - Az.: VG 5 K 1325/12.F -
II. VGH Kassel vom 31.01.2013 - Az.: VGH 8 A 1667/12 -