



HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Wahlpflichtfach Nr. 5 im Verwaltungszweig:

Aktuelle polizeirechtliche Probleme

**Parkraumbewirtschaftung und Überwachung des ruhenden Verkehrs
als kommunale Aufgabe**

DIPLOMARBEIT

zur

Erlangung des Hochschulgrades

Diplom - Verwaltungswirt (FH)

im

Studienjahr 2008 / 2009

vorgelegt von

Heiko Fischer

Erstgutachter: Professor Rolf Buchfink

Zweitgutachter: Polizeioberrat Thomas Lüdecke

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anlagenverzeichnis.....	XI
1. Einführung	1
2. Kommunale Parkraumbewirtschaftung.....	3
2.1. Ziele der Parkraumbewirtschaftung	4
2.2. Der ruhende Verkehr	5
2.3. Die Lenkung des ruhenden Verkehrs als Instrument der Parkraumbewirtschaftung	6
2.3.1. Gesetzliche Halteverbote und allgemeine Parkverbote	6
2.3.2. Halte- und Parkverbote durch Verkehrszeichen	7
2.3.3. Parkdauerbeschränkung.....	11
2.3.4. Parkgebühren	12
2.3.5. Bevorrechtigungen bestimmter Nachfragegruppen	13
2.3.6. Rechtscharakter von Verkehrszeichen	14
2.3.7. Zuständigkeit	15
2.4. Aktuelle Problemfelder	16
2.5. Zukünftige Entwicklungen.....	17
3. Überwachung des ruhenden Verkehrs.....	18
3.1. Aufgaben der Überwachung.....	18
3.2. Rechtliche Einordnung der Überwachungstätigkeit	19
3.3. Ahndung von Verkehrsverstößen	20
3.3.1. Verwarnung	21
3.3.2. Bußgeldverfahren	22
3.3.3. Besonderheiten der Halterhaftung	23
3.4. Zuständigkeiten der Überwachung und Ahndung.....	25

3.5.	Grenzen der Überwachung und Ahndung	27
3.5.1.	Nachlösen von Parkscheinen über die Höchstparkscheindauer.....	27
3.5.2.	Nachlösen von Parkscheinen mit der „Brötchentaste“	28
4.	Abschleppmaßnahme	30
4.1.	Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten für Abschleppmaßnahmen.....	30
4.1.1.	Abschleppanordnung nach § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO	31
4.1.2.	Ersatzvornahme.....	32
4.1.3.	Unmittelbare Ausführung	36
4.1.4.	Abgrenzungsprobleme.....	38
4.1.5.	Verhältnismäßigkeit	41
4.1.6.	Einsatz privater Abschleppunternehmen	43
4.2.	Kostentragung	43
4.3.	Verwahrung des abgeschleppten Fahrzeugs	45
4.4.	Haftung für Schäden beim Abschleppvorgang	45
4.5.	Probleme in der Praxis	46
4.6.	Lösungsansätze	47
4.6.1.	Landesrechtlicher Ansatz.....	48
4.6.2.	Bundesrechtlicher Ansatz	50
5.	Privatisierung der Verkehrsüberwachung	53
5.1.	Motivation	53
5.2.	Rechtliche Betrachtung	54
5.2.1.	Systematische Anzeigenerstattung durch Private.....	55
5.2.2.	Verwaltungshilfe	56
5.2.3.	Beleihung.....	57
6.	Schlussbetrachtung.....	59

Anlagen

Erklärung nach § 36 Abs. 3 APrOVw gD

Literaturverzeichnis

- ADAC (Hrsg.):** Parkraummanagement in Klein- und Mittelstädten, 2004
- Baier, Reinhold/
Klemps, Alexandra/
Peter-Dosch, Christof:** Aktuelle Praxis der kommunalen Parkraumbewirtschaftung in Deutschland, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft V 145, 2006
- Belz, Reiner/
Mußmann, Eike:** Polizeigesetz Baden-Württemberg, Kommentar, 6. Auflage, 2005
- Bernstein, Frank:** Zur Rechtsnatur von Geschwindigkeitskontrollen, NZV 1999, 316 ff.
- Berr, Wolfgang/
Hauser, Josef/
Schäpe, Markus:** Das Recht des ruhenden Verkehrs, 2. Auflage, 2005
- Biletzki, Gregor C.:** Rechtsprobleme beim Abschleppen unerlaubt geparkter Kraftfahrzeuge, NZV 1996, 303 ff.
- Bracher, Tilman/
Lehmbrock, Michael (Hrsg.):** Steuerung des städtischen Kfz-Verkehrs, 2008
- Brenner, Karl:** Ordnungswidrigkeitenrecht, 1996
- Burmeister, Joachim:** Die Ersatzvornahme im Polizei- und Verwaltungsvollstreckungsrecht, JuS 1989, 256 ff.
- Dienelt, Klaus:** Die Haftung des Kfz-Halters für Abschleppkosten, NVwZ 1994, 664 ff.
- Emde, Raimond/
Kreuter, Stefanie:** Das Entfernen eines Kraftfahrzeuges aus einer zugunsten Privater eingerichteten Haltverbotszone, NZV 1994, 420 ff.
- Fischer, Kristian:** Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen, JuS 2002, 446 ff.
- Funke-Kaiser, Michael:** Anmerkung zum Urteil des VGH BW vom 15.01.1990, VBIBW 1990, 260 f.

- Gehrmann, Ludwig:** Kommunale Parkraumbewirtschaftung im Umbruch, NZV 2001, 327 ff.
- Göhler, Erich (Hrsg.):** Ordnungswidrigkeitengesetz, 13. Auflage, 2002
- Gril, Peter:** Der abgeschleppte PKW, VBIBW 1997, 153 ff.
- Gusy, Christoph:** Polizeirecht, 5. Auflage, 2003
- Hentschel, Peter (Hrsg.):** Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 40. Auflage, 2009
- Huppertz, Bernd:** Halten – Parken – Abschleppen, 3. Auflage, 2004
- Jahn, Ralf:** Negative Vorbildwirkung als Abschleppgrund?, NZV 1990, 377 ff.
- Janiszewski, Horst/
Jagow, Joachim/
Burmann, Michael:** Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 19. Auflage, 2006
- Joachim, Norbert/
Radtke, Henning:** Kommunale Geschwindigkeitsüberwachung und die Beweisverwertung im Ordnungswidrigkeitenverfahren, NZV 1993, 94 ff
- Jungk, Fabian:** Police Private Partnership, 2002
- Kästner, Karl-Hermann:** Unmittelbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr, JuS 1994, 361 ff.
- Kettler, Dietmar:** Das Abschleppen von Fahrrädern, NZV 2003, 209 ff.
- Kodal, Kurt/
Krämer, Helmut (Hrsg.):** Straßenrecht, 6. Auflage, 1999
- Krumm, Carsten:** Grundlagenwissen: Halterhaftung nach § 25a StVG, SVR 2007, 277 ff.
- Kugelmann, Dieter:** Unmittelbare Ausführung von Maßnahmen und sofortige Anwendung von Verwaltungszwang durch die Polizei, DÖV 1997, 153 ff.

- Laub, Ludwig:** Allgemeines Polizeirecht und Verkehrsrecht als Eingriffsgrundlage im Straßenverkehr, SVR 2006, 281 ff.
- Lisken, Hans/
Denninger, Erhard (Hrsg.):** Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, 2007
- Maurer, Hartmut:** Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, 2006
- Merten, Melanie:** Abschleppen von Kraftfahrzeugen, Die Polizei 2005, 208 ff.
- Niehaus, Holger:** Sanktionen bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, NZV 2007, 18 ff.
- Nitz, Gerhard:** Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, NZV 1998, 11 ff.
- Perrey, Elke:** Abschleppen von Kraftfahrzeugen, BayVBl. 2000, 609 ff.
- Peters, Heinz-Joachim/
Schell, Reinhold:** Das Abschleppen rechtswidrig abgestellter Kraftfahrzeuge, BWVPr 1989, 246 ff.
- Remmert, Barbara:** Rechtsdogmatische Probleme des Umsetzens verkehrszeichenwidrig geparkter Kraftfahrzeuge, NVwZ 2000, 642 ff.
- Remmert, Barbara:** Vollzugspolizeiliches Abschleppen bei Verkehrszeichenverstößen, VBIBW 2005, 41 ff.
- Ronellenfitsch, Michael:** Dauerthema Verkehrszeichen, SVR 2004, 161 ff.
- Rosenkötter, Günter:** Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 6. Auflage, 2002
- Ruder, Karl-Heinz/
Schmitt, Steffen:** Polizeirecht Baden-Württemberg, 6. Auflage, 2005
- Sauthoff, Michael:** Straße und Anlieger, 2003
- Schieferdecker, Bernd:** Die Entfernung von Kraftfahrzeugen als Maßnahme staatlicher Gefahrenabwehr, 1997

- Schoch, Friedrich:** Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 755 ff.
- Scholz, Rupert:** Verkehrsüberwachung durch Private?, NJW 1997, 14 ff.
- Schweickhardt, Rudolf/
Vondung, Ute (Hrsg.):** Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2004
- Steedmann, Christoph:** Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, 2157 ff.
- Steiner, Udo:** Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161 ff.
- Stober, Rolf:** Privatisierung öffentlicher Aufgaben, NJW 2008, 2301 ff.
- Stober, Rolf:** Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, NJW 1997, 889 ff.
- Von Münch, Ingo/
Kunig, Philip:** Grundgesetz-Kommentar, Band 1 und 2, 5. Auflage, 2001
- Weber, Klaus:** Anmerkung zum Urteil des VGH BW vom 13.02.2007, NZV 2008, 263 f.
- Wiesinger, Manfred/
Markuske, Sven:** Straßenrecht, 2003
- Wohlfarth, Jürgen:** „Handyparken“ und mehr – Neuerungen bei der Zahlung der Parkgebühren und Überwachung der Parkdauer, NJW 2005, 2645 ff.
- Wolf, Heinz/
Stephan, Ulrich:** Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 5. Auflage, 1999
- Württemberg, Thomas/
Heckmann, Dirk:** Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Auflage, 2005

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Amtsgericht
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
BayObLG	Bayerische Oberste Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKat	Bußgeldkatalog
BKatV	Bußgeldkatalogverordnung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVOPoIG	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
h. M.	herrschende(n) Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des/dem
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
KAG	Kommunalabgabengesetz

Kap.	Kapitel
LOWiG	Landesgesetz über Ordnungswidrigkeiten
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LV	Landesverfassung Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwVGKO	Vollstreckungskostenordnung
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue juristische Wochenzeitschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
OWiZuV	Verordnung der Landesregierung über die Zuständigkeiten nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PolIG	Polizeigesetz Baden-Württemberg
Rn.	Randnummer
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVOZuG	Gesetz über die Zuständigkeiten der Straßenverkehrsordnung
StVOZuVO	Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehrs über die Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrsordnung und der Fernreiseverordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg

v. a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Versicherungsrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Verwarnungen	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Erteilung von Verwarnungen durch die Polizei
VwV-VkSA	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei
Z	Zeichen
z. B.	zum Beispiel
ZZ	Zusatzzeichen

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Beschluss des BayObLG vom 11.07.1997
Anlage 2	Urteil des VG Stuttgart vom 29.08.2001 AZ: 3K 4645/00

1. Einführung

Es ist 10 Uhr in der Innenstadt einer Großen Kreisstadt in Baden-Württemberg. Wie jeden Samstag machen sich die Menschen aus dem Umland mit ihren Fahrzeugen auf in die Stadt, um ihre Wochenendeinkäufe zu erledigen. Da die Innenstadt im Bereich der Historischen Altstadt bereits vor Jahren zum Fußgängerbereich erklärt wurde, bieten sich als einzige Parkmöglichkeiten neben der Benutzung einer überbelegten Tiefgarage eines privaten Unternehmens die Wohnbereiche um die Innenstadt. Doch dort ist Parkraum rar gesät. Zum einen hat die Stadtverwaltung auf Drängen der Anwohner Bewohnerparkzonen eingeführt. Zum anderen ist bei den wenigen übrigen Parkplätzen ein gebührenpflichtiger Parkschein notwendig. Daher suchen die sparsamen Wochenendeinkäufer ihr Glück bei den Stellplätzen, die nur durch Parkscheibe in der Parkzeit begrenzt sind. Diese sind jedoch auf Grund der hohen Nachfrage schnell belegt und die Dichte des parkplatzsuchenden Verkehrs nimmt minütlich zu. Verkehrsprobleme und Ärger der Fahrer und Anwohner sind vorprogrammiert.

Dieses einführende Beispiel zeigt deutlich die Notwendigkeit eines nachhaltig geplanten Parkraummanagements durch die Kommunen. Anwohner möchten auf der einen Seite möglichst nahe bei ihrer Wohnung ihr Fahrzeug abstellen können. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen eine hohe Nachfrage an Parkplätzen herrscht. Zum anderen liegt es im Interesse aller Verkehrsteilnehmer, in einem direkten örtlichen Zusammenhang zum Fahrtziel einen Abstellplatz für das Fahrzeug zu finden.¹ Ebenso kann durch ein gut aufgestelltes Parkraummanagement der Parksuchverkehr gelenkt und verringert werden und so durch die Reduzierung von Lärm und Abgasen zu einer gesteigerten Lebensqualität in den Kommunen bei-

¹ ADAC, 19

tragen.¹ Diese Gründe führen insofern zwangsweise zur Notwendigkeit einer Bewirtschaftung des knappen Parkraums durch die Kommunen.²

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs nimmt hierbei als Aufgabe von Polizei und Kommunen eine wichtige Stellung im System der Parkraumbewirtschaftung ein. Denn nur durch eine flächendeckende und konsequente Überwachung kann sichergestellt werden, dass sowohl die allgemeinen Halte- und Parkgebote als auch die zur Bewirtschaftung getroffenen Regelungen von den Verkehrsteilnehmern eingehalten werden.³

In dieser Arbeit sollen zunächst Inhalte und Ziele der Parkraumbewirtschaftung unter Betrachtung der verschiedenen Lenkungs- und Regelungsmöglichkeiten des ruhenden Verkehrs durch die Kommunen aufgezeigt werden. Als Schwerpunkt soll hier die Überwachung des ruhenden Verkehrs näher betrachtet werden und neben den verschiedenen Möglichkeiten der Ahndung insbesondere auf die Grenzen der Überwachung eingegangen werden. Damit einhergehend soll anschließend das Abschleppen von Fahrzeugen aus dem öffentlichen Straßenraum auf Grund von Verkehrsverstößen im Hinblick auf rechtliche Probleme vertiefend dargestellt und Lösungsvorschläge aufgezeigt werden. Abschließend werden in dieser Arbeit der rechtliche Rahmen einer möglichen Privatisierung von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen auf Machbarkeit und Zulässigkeit untersucht.

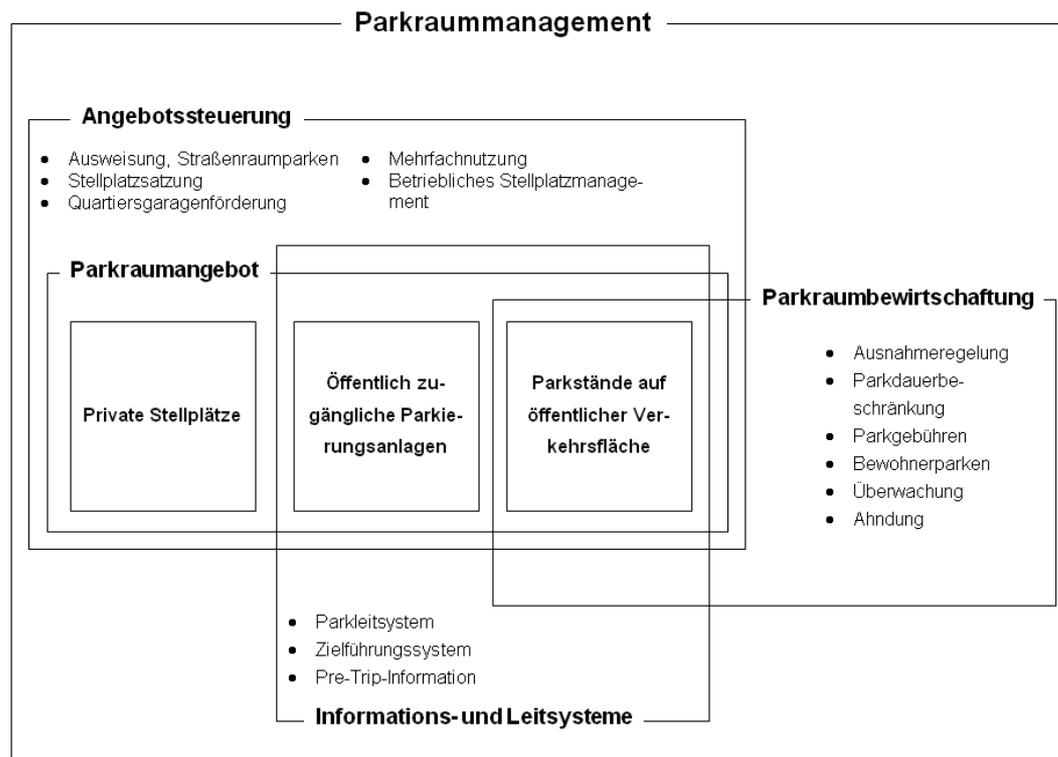
¹ vgl. Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO Rn. 2

² Baier/Klemps/Peter-Dosch, 7

³ ADAC, 35; Baier/Klemps/Peter-Dosch, 52

2. Kommunale Parkraumbewirtschaftung

Die Parkraumbewirtschaftung ist Teil des übergeordneten Systems des Parkraummanagements, das neben der Bewirtschaftung des Parkraums auch die Begriffe der Angebotssteuerung, des Parkraumangebots und der Parkinformations- und Leitsysteme umfasst.¹



Quelle: Baier/Klemps/Peter-Dosch, 7

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, erstreckt sich die Reichweite der Parkraumbewirtschaftung ausschließlich auf das Parkstandangebot im öffentlichen Straßenraum².

Die Parkraumbewirtschaftung wurde vielerorts bis in die 1990er Jahre von den Kommunen als Instrument zur punktuellen Verbesserung der Parksituation für bestimmte Nachfragegruppen in Gebieten mit hoher Parkraum-

¹ Baier/Klemps/Peter-Dosch, 7

² Baier/Klemps/Peter-Dosch, 7

nachfrage verstanden. Erst die Verdrängung des übrigen Parksuchverkehrs in die umliegenden, nicht bewirtschafteten Gebiete und die daraus folgende, erforderliche Erweiterung der Bewirtschaftungsmaßnahmen haben Notwendigkeit einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung aufgezeigt.¹ Daher besitzt die Parkraumbewirtschaftung heutzutage verschiedene Zielbereiche, die sich bis in die Verkehrs- und Bauplanung sowie die Stadtentwicklung auswirken.

2.1. Ziele der Parkraumbewirtschaftung

Leitgedanke der Parkraumbewirtschaftung ist die Verknüpfung der verschiedenen Interessen von Anwohnern, der Gewerbebetriebe und des allgemeinen Straßenverkehrs zu einer von allen Seiten akzeptablen Gesamtlösung der Parkraumsituation.² Um diesem Grundsatz Rechnung zu tragen, verfolgen die Kommunen folgende Ziele:³

- Zielnahe Befriedigung der Parkraumnachfrage
- Erhöhung der Parkchance bestimmter Nachfragegruppen wie Bewohner und Kunden
- Erhöhung des Parkstandumschlags
- Verringerung des Parksuchverkehrs
- Verbesserung der Wohnumfeldqualität in innerstädtischen Wohn-/Mischgebieten
- Verlagerung der Parkraumnachfrage von Pendlern z. B. auf den ÖPNV oder in öffentliche Parkieranlagen

Um diese Ziele zu erreichen, umfasst die kommunale Parkraumbewirtschaftung insbesondere folgende Maßnahmen und Instrumente⁴:

- Beschränkung der Parkdauer

¹ Baier/Klemps/Peter-Dosch, 8; vgl. Lehmbroch/Uricher in: Bracher/Lehmbrock, 83

² vgl. Gehrman, NZV 2001, 327 (328)

³ ADAC, 6; Baier/Klemps/Peter-Dosch, 8 f.

⁴ ADAC, 6; Baier/Klemps/Peter-Dosch, 9

- Erhebung von Parkgebühren
- Bevorrechtigtes Parken bestimmter Personengruppen
- Überwachung der Bewirtschaftungsmaßnahmen
- Ahndung von Verkehrsverstößen

Bei dieser Aufzählung wird erkennbar, dass es sich hier überwiegend um Maßnahmen zur Steuerung, Lenkung und Überwachung des ruhenden Verkehrs handelt. Bevor jedoch auf die einzelnen Bewirtschaftungsmaßnahmen eingegangen werden kann, muss der Begriff des ruhenden Verkehrs abgegrenzt werden.

2.2. Der ruhende Verkehr

Unter dem Begriff „Verkehr“ versteht man eine auf eine Ortsveränderung abzielende Tätigkeit. Hierzu zählen vor dem Hintergrund des Straßenverkehrs sowohl die Fortbewegung von Fahrzeugen als auch der Transport von Gütern. Unterbrechungen der Bewegung sind hierbei eingeschlossen. Der Verkehrsbegriff kann daher unterschieden werden in den fließenden Verkehr, der das Fahren und Transportieren beinhaltet, sowie in den Begriff des ruhenden Verkehrs.¹

Die wesentlichen Merkmale des ruhenden Verkehrs sind die straßenverkehrsrechtlichen Regelungen des Haltens und Parkens.² Nach der VwV-StVO zu § 12 Abs. 1 StVO versteht man unter Halten jede gewollte Fahrtunterbrechung, die nicht durch die Verkehrslage oder eine Anordnung veranlasst ist. Gem. § 12 Abs. 2 StVO geht das Halten in Parken über, wenn der Fahrzeugführer das Fahrzeug verlässt oder länger als drei Minuten hält. Hierbei ist von Bedeutung, dass das Parken eines Fahrzeugs nur eine vorübergehende Unterbrechung des fließenden Verkehrs darstellt.³ Daher können dem ruhenden Verkehr nur die Fahrzeuge zugerechnet

¹ Wiesinger/Markuske, 234

² Sauthoff, Rn. 561; Wiesinger/Markuske, 235

³ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 12

werden, die zum Straßenverkehr zugelassen und betriebsbereit sind und somit auch am fließenden Verkehr teilnehmen können. Alle Fahrzeuge, die diese Kriterien nicht erfüllen, stellen in der Regel eine über den straßenrechtlichen Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung dar.¹

2.3. Die Lenkung des ruhenden Verkehrs als Instrument der Parkraumbewirtschaftung

Auf öffentlichen Straßen darf grundsätzlich als Ausfluss der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG im Rahmen des Gemeingebrauchs überall geparkt werden.² Einschränkungen zu diesem Grundsatz ergeben sich insbesondere aus den Regelungen über das Halten und Parken in den §§ 1 Abs. 2, 12, 13 StVO.³ Daneben stellt der Verordnungsgeber mit der StVO ein Instrumentarium zur Bewirtschaftung des knappen Parkraums zur Verfügung, um eine wirksame Lenkung des ruhenden Verkehrs zu ermöglichen. Im folgenden Abschnitt werden die Regelungen der StVO über das Halten und Parken sowie die Instrumente zur Parkraumbewirtschaftung näher betrachtet.

2.3.1. Gesetzliche Halteverbote und allgemeine Parkverbote

Gesetzliche Halteverbote ergeben sich direkt aus dem Wortlaut des § 12 Abs. 1 Nr. 1-5, 7-9 StVO sowie § 18 Abs. 8 StVO. Gemeinsames Merkmal dieser gesetzlichen Halteverbote ist vorrangig die Vermeidung einer durch das Halten bedingten Gefährdung des Straßenverkehrs einschließlich der Fußgänger. Diese Halteverbote sind zugleich auch Parkverbote.⁴

¹ Grote in :Kodal/Krämer, Kap. 24 Rn. 48; Sauthoff, Rn. 561; Wiesinger/Markuske, 235

² Kunig in: von Münch/Kunig, Art. 2 Rn. 29; vgl. Lehmbrock/Uricher in: Bra-cher/Lehmbrock, 84; vgl. Schieferdecker, 250; vgl. Gehrman, NZV 2001, 327 (328)

³ Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO Rn. 36

⁴ OLG Köln, VR 1990, 100

Allgemeine Parkverbote sind in § 12 Abs. 3 Nr. 1-7, 9 StVO geregelt.¹ Ebenso wie bei den gesetzlichen Halteverboten ist in den hier bezeichneten Bereichen das Parken generell nicht erlaubt. Wie man aus der Vorschrift erkennt, dienen diese Parkverbote vornehmlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie dem Schutz der Anwohner vor einer Nutzungsbeeinträchtigung ihres Eigentums durch behinderndes Parken.

Ferner kann das Halten oder Parken auch nach der Grundregel für Verkehrsteilnehmer in § 1 Abs. 2 StVO verboten sein. Dies ist dann der Fall, wenn durch das Halten oder Parken ein Anderer geschädigt oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt werden könnte, auch wenn sonst kein gesetzliches Halte- oder Parkverbot besteht oder ein Verkehrszeichen dies verbietet.² Auf Grund des umfangreichen Verbotskatalogs in der StVO greift ein Halte- oder Parkverbot nach dieser Vorschrift allerdings nur in Ausnahmefällen.³

Da in den Bereichen der gesetzlichen Halteverbote und allgemeinen Parkverbote das Parken generell nicht erlaubt ist, spielen sie bei der Bewirtschaftung des Parkraums nur eine untergeordnete Rolle. Zur Hervorhebung der Parkverbotsfläche könnte sich jedoch das Anbringen von Z 299 auf der Fahrbahn als sinnvoll erweisen. Vielen Verkehrsteilnehmern sind diese gesetzlichen Halte- und Parkverbote meist wenig geläufig. Daher kann es in Bereichen ohne Verkehrszeichen leichter zu Verstößen kommen. Die Markierung der Verbotsflächen wäre hier zweckdienlich.

2.3.2. Halte- und Parkverbote durch Verkehrszeichen



Durch Anbringen des Z 283 kann nach § 41 Abs. 2 Nr. 8 StVO i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 6a StVO jedes Halten auf der Straße verboten werden. Beginn und Ende einer Halteverbotsstrecke können durch Pfeile im Verkehrs-

¹ Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO Rn. 42 ff.

² Hentschel, § 1 StVO Rn. 37

³ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 628; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO Rn. 81

zeichen festgelegt oder der allgemeine Geltungsbereich durch ein Zusatzschild abgegrenzt werden.¹ Das Halteverbot erstreckt sich grundsätzlich nur auf die Fahrbahn und nicht auch auf den Seitenstreifen. Soll dort ebenso das Halten verboten werden, muss der Geltungsbereich durch ein ZZ ausdrücklich auf den Seitenstreifen erweitert werden.² Im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung ist dieses Verkehrszeichen insbesondere an den Stellen zweckmäßig, an denen das Halten die Verkehrssicherheit beeinträchtigt sowie die Flüssigkeit des Verkehrs oder der öffentliche Personenverkehr ein Halteverbot erfordert. In den beiden letztgenannten Fällen kann nach der VwV-StVO zu Z 283 das Halteverbot auch zeitlich begrenzt werden. Diese Beschränkungen dürfen jedoch nicht zu Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit führen.



Das eingeschränkte Halteverbot mit Z 286 verbietet nach § 41 Abs. 2 Nr. 8 StVO i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 6b StVO das Halten auf der Fahrbahn über 3 Minuten, ausgenommen zum Ein- oder Aussteigen oder zum Be- oder Entladen. Es stellt daher ein Parkverbot dar, bei dem jedoch abweichend zu § 12 Abs. 2 StVO das Fahrzeug auch verlassen werden kann.³ Für den Beginn und das Ende sowie den Geltungsbereich gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei Z 283. Für die Bewirtschaftung des Parkraums ist die Verwendung dieses Verkehrszeichens dahingehend relevant, da es nach der VwV-StVO zu Z 286 dort aufzustellen ist, wo das Parken die Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs zwar nicht beeinträchtigt, ganztägiges Parken aber nicht zugelassen werden kann. Dies betrifft v. a. Bereiche mit überwiegendem Interesse des Lade-

¹ Hentschel, § 12 StVO Rn. 28

² Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 60; Hentschel, § 12 StVO Rn. 29; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO Rn. 13

³ Hentschel, § 12 StVO Rn. 30; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 StVO, Rn. 16

verkehrs oder des Ein- und Aussteigens.¹ Das Verbot kann sowohl zeitlich als auch auf bestimmte Verkehrsarten beschränkt werden.²



Durch Z 290 kann nach § 41 Abs. 2 Nr. 8 StVO das eingeschränkte Halteverbot auch für eine Zone festgelegt werden. Innerhalb dieser Zone gilt das Verbot für alle öffentlichen Verkehrsflächen, sofern nicht abweichende Regelungen durch Verkehrszeichen angeordnet oder erlaubt sind.³ Mit Z 290 können Regelungen zur Parkdauerbeschränkung oder zum Parken mit Parkschein verbunden werden oder das Parken auf dafür gekennzeichnete Flächen beschränkt werden. An diesen Stellen gelten dann jene Anordnungen.⁴ Die Einrichtung einer solchen Zone zur Bewirtschaftung des Parkraums spielt daher speziell in Innenstadtbereichen eine große Rolle. Durch die Einrichtung großflächiger Zonen kann so durch die Reduzierung von Verkehrszeichen das Stadtbild v. a. in Innenstadtbereichen mit schützenswerter Bausubstanz deutlich aufgewertet werden.⁵



Im Bereich des Z 314 mit ZZ darf nach § 42 Abs. 4 StVO i. V. m. § 12 Abs. 3 Nr. 8e StVO nur unter den Bedingungen des Zusatzschildes geparkt werden. Erst hierdurch ordnet das Verkehrszeichen ein Parkverbot an.⁶ Auch dieses Verkehrszeichen besitzt einen nennenswerten Stellenwert bei der Parkraumbewirtschaftung. So können durch das Zusatzschild insbesondere Parkregelungen über die Parkdauer, Parken mit Parkschein oder die Bevorrechtigung bestimmter Personengruppen getroffen werden.

¹ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 68

² Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 73 f.

³ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 108

⁴ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 111

⁵ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 109

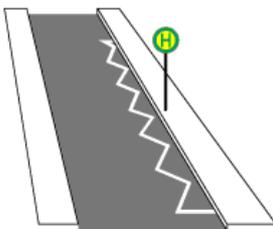
⁶ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 243



Durch Z 315 kann nach § 42 Abs. 4 StVO i. V. m. § 12 Abs. 3 Nr. 8c StVO das ansonsten unzulässige Gehwegparken erlaubt werden. Auch hier kann das Parken durch ein Zusatzschild hinsichtlich Parkdauer, Parken mit Parkschein oder der Bevorrechtigung bestimmter Personengruppen beschränkt werden. Wird die Bedingung für zulässiges Parken im Zusatzschild nicht erfüllt, so ordnet das Verkehrszeichen ebenfalls ein Parkverbot an.



Zur Steuerung des ruhenden Verkehrs trägt auch die Einrichtung eines verkehrsberuhigten Bereiches durch Z 325 bei. Nach § 42 Abs. 4a Nr. 5 StVO ist in diesen Bereichen das Parken außerhalb der dafür gekennzeichneten Flächen, ausgenommen zum Ein- und Aussteigen und dem Be- und Entladen, unzulässig. Die Anzahl der parkenden Fahrzeuge kann somit durch die Ausgestaltung der Parkmarkierungen an Hand von Maßstäben wie die gewünschte Parkdichte oder dem Aufenthaltswert für Fußgänger gesteuert werden.



Z 299 dient nach § 41 Abs. 3 Nr. 8 StVO als Grenzmarkierung für Halt- und Parkverbote vorwiegend der Verdeutlichung der räumlichen Begrenzung von Verböten. Auf der Markierung darf entsprechend dem angeordneten Verbot nach § 12 Abs. 1 Nr. 6e StVO nicht gehalten, nach § 12 Abs. 3 Nr. 8d StVO nicht geparkt werden. Es entfaltet jedoch nur dann Wirksamkeit, wenn bereits ein Halt- oder Parkverbot besteht. Nach der VwV-StVO zu Z 299 soll dieses Instrument vorrangig dort zum Einsatz kommen, wo das Parken vor oder hinter Kreuzungen auf mehr als 5 Meter verboten werden muss, ferner, wo ein Haltverbot aus Gründen der Verkehrssicherheit kenntlich gemacht oder verlängert werden muss.

Weitere Halte- oder Parkverbote aus Verkehrszeichen ergeben sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 6 c-d, f, Abs. 3 Nr. 8 a-b StVO. Diese haben jedoch im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung nur eine untergeordnete Bedeutung und seien hier der Vollständigkeit halber erwähnt.

2.3.3. Parkdauerbeschränkung

Die Beschränkung der Parkdauer zielt allgemein auf die Unterbindung von Langzeit- und Dauerparken ab. Soll ein kurzfristiger Parkumschlag erreicht werden, ist dieses Instrument jedoch nicht verwendbar. Diese Art der Parkraumbewirtschaftung ist daher v. a. für Gebiete sinnvoll, in denen mit Parkraum und Parkzeit noch großzügig umgegangen werden kann.¹

Als Instrument zur Parkdauerbeschränkung kommt vorwiegend die Parkscheibenregelung zum Einsatz. Gem. § 13 Abs. 2 StVO kann die Benutzung der Parkscheibe im Bereich eines Zonenhaltverbots Z 290 sowie mit Zusatzschild zu Z 314, 315 vorgeschrieben werden. Dann ist das Halten nur für die im Zusatzschild angegebene Zeit erlaubt, wenn gleichzeitig eine korrekt eingestellte Parkscheibe von außen gut lesbar im parkenden Fahrzeug ausliegt.² Nach der VwV-StVO zu § 13 Abs. 2 StVO darf die zulässige Höchstparkdauer nicht niedriger als auf eine Stunde angesetzt werden. Der optimale Einsatzbereich einer Bewirtschaftung mit Parkscheibe wird bei einer zulässigen Höchstparkdauer von einer bis drei Stunden gesehen.³ Zudem kann die Parkzeitbeschränkung nur auf bestimmte Zeiten festgelegt werden, z. B. „werktags 8 bis 18 Uhr“. So kann erreicht werden, dass während der einzelhandelsrelevanten Zeiten ein ausreichender Fahrzeugumschlag stattfinden kann, während in den Abendstunden das Parken ohne zeitliche Beschränkung, insbesondere für Anwohner, möglich ist.

¹ ADAC, 34; Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 424; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 1; vgl. Steiner, NJW 1993, 3161 (3165)

² Hentschel, § 13 StVO Rn. 11a; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 6

³ ADAC, 34

2.3.4. Parkgebühren

Ein weiteres Instrument der Parkraumbewirtschaftung stellt die Erhebung von Parkgebühren über Parkuhren und Parkscheinautomaten dar. Dieses Vorgehen kommt hauptsächlich dann in Betracht, wenn auf Grund des knappen Parkraums und der hohen Nachfrage ein kurzfristiger Umschlag der parkenden Fahrzeuge benötigt wird.¹ Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, bei der Festlegung der Höhe der Parkgebühr primär den vorherrschenden Parkdruck als Maßstab heranzuziehen. In einer aktuellen Untersuchung konnte gezeigt werden, dass infolge höherer Gebühren kürzere Parkdauern bezahlt wurden und so der Parkstandumschlag erhöht werden konnte. Des Weiteren kann der Parksuchverkehr durch die Einrichtung von großflächigen Zonen mit einheitlichem Tarif reduziert werden.²

An Parkautomaten kann zur Steigerung des Parkstandumschlags und der Attraktivität des Straßenraumparkens gebührenfreies Kurzzeitparken über die „Brötchentaste“ eingeführt werden. Dabei wird ein gebührenfreier Parkschein gelöst, der z. B. für die Dauer von 30 Minuten das Parken erlaubt.

Die rechtlichen Grundlagen zur Verwendung von Parkuhr und Parkscheinautomat finden sich in § 13 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 StVO. Beide Einrichtungen beinhalten danach ein modifiziertes Halteverbot.³ So ist das Halten an einer Parkuhr nur während des Laufens der Uhr erlaubt. Im Geltungsbereich eines Parkscheinautomaten darf nur mit einem von außen gut lesbaren Parkschein für die Dauer der zulässigen Parkzeit gehalten werden. Dieser Bereich kann entweder nach § 42 Abs. 4 StVO durch Z 314, 315 mit Zusatzschild oder nach § 41 Abs. 2 Nr. 8 StVO durch das Halteverbot für eine Zone durch Z 290 mit Zusatzschild angezeigt sein.

¹ ADAC, 34; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 1; vgl. Wohlfarth, NJW 2005, 2645; Steiner, NJW 1993, 3161 (3165)

² vgl. Baier/Klempers/Peter-Dosch, 37 ff.

³ BVerwG, StVE § 13 Nr. 16; VGH Kassel, NVwZ-RR 99, 23 (24)

Für beide gilt gleichermaßen, dass ein Fahrzeug die zulässige Höchstparkdauer nicht überschreiten darf. Eine Verlängerung der Parkzeit durch Nachwerfen oder Nachlösen ist daher nur bis zur Höchstparkdauer zulässig.¹

Die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung findet sich in § 6 Abs. 6 StVG. Danach können in Ortsdurchfahrten die Gemeinden für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen Gebühren erheben, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast. Hierzu wird in der Regel von den Kommunen eine Abgabensatzung nach § 2 Abs. 1 KAG erlassen.

2.3.5. Bevorrechtigungen bestimmter Nachfragegruppen

Wie gezeigt, kann in Gebieten mit hohem Parkdruck und knappen Parkraum der ruhende Verkehr über Instrumente wie Parkzeitbeschränkungen und Parkgebühren gesteuert werden. Jedoch haben die Bewohner in diesem bewirtschafteten Bereich dagegen selbst ein berechtigtes Interesse, ihr Fahrzeug in näherer Umgebung zu ihrem Wohnsitz ohne die Beschränkungen durch Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen abstellen zu können. Bei dieser Konstellation hat der Ordnungsgeber die Einrichtung von Bewohnerparkzonen nach § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO zur Möglichkeit gemacht.² Eine solche Zone mit Parkbevorrechtigung für Bewohner kann seit der Neuregelung des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG im Jahr 2002 eine Ausdehnung von bis zu 1000 Meter aufweisen.³ Die Kennzeichnung der betroffenen Parkstände erfolgt über ein Zusatzschild zu Z 286, 290, 314, 315. Die Bewohner erhalten auf Antrag einen Ausweis, der zum unbeschränkten Halten in der gesamten Zone berechtigt.

Für die Einrichtung von Bevorrechtigungen für Bewohner städtischer Quartiere bestehen drei Möglichkeiten. Beim *Trennungsprinzip* wird der

¹ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 389, 416; Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 2, 4; Hentschel, § 13 StVO Rn. 8, 8a

² ADAC, 36

³ vgl. Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 45 Rn. 10

Großteil der Parkstände in der bewirtschaftungsrelevanten Zone durch Z 286 mit Zusatzschild ausschließlich für Bewohner mit entsprechendem Ausweis reserviert.¹ Entscheidende Nachteile dieser Art der Regelung sind der Ausschluss aller übrigen Verkehrsteilnehmer von den betroffenen Parkplätzen und die damit einhergehenden Konflikte mit anderen Interessengruppen wie dem Einzelhandel oder Besucher.² Diese Umstände sind Grund dafür, dass die meisten Kommunen von dem flächendeckenden Einsatz des Trennungsprinzips abgekehrt sind und für das Gros der tangierten Parkstände das weniger einschneidende *Mischungsprinzip* anwenden.³ Hauptmerkmal des Mischungsprinzips ist die Freistellung der bevorrechtigten Bewohner von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen wie Parkgebühren oder Parkdauerbeschränkungen. Im Gegensatz zum Trennungsprinzip stehen die Parkplätze dem übrigen Verkehr noch zur Verfügung.⁴ Schließlich wird beim *Wechselprinzip* die Bevorrechtigung der Bewohner auf bestimmte Zeiten, z. B. auf die Abend- und Nachtstunden, beschränkt.⁵

Neben dem Bewohnerparken besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit, über eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO bestimmte Personen von Regelungen über das Halten und Parken zu befreien. Diese müssen für die Inanspruchnahme ein berechtigtes Interesse nachweisen können, wie z. B. Handwerker. Diese Art der Parkbevorrechtigung besitzt auf Grund des Ausnahmecharakters wenig Bedeutung bei der Parkraumbewirtschaftung.

2.3.6. Rechtscharakter von Verkehrszeichen

Nach der heutigen h. M. handelt es sich bei den von Verkehrszeichen getroffenen Anordnungen nach §§ 41, 42 StVO um Verwaltungsakte in Ge-

¹ Hentschel, § 45 StVO Rn. 36; vgl. Baier/Klemps/Peter-Dosch, 44

² vgl. Gehrman, NZV 2001, 327 (328)

³ vgl. Baier/Klemps/Peter-Dosch, 45

⁴ Hentschel, § 45 StVO Rn. 36; vgl. Baier/Klemps/Peter-Dosch, 44; Gehrman, NZV 2001, 327 (328)

⁵ Gehrman, NZV 2001, 327 (328)

stalt von Allgemeinverfügungen i. S. d. § 35 Abs. 2 LVwVfG.¹ Nach der Rechtsprechung des BVerwG² wird ein Verkehrszeichen schon durch seine Aufstellung öffentlich bekanntgegeben und somit wirksam nach § 43 Abs. 1 LVwVfG. Auf die tatsächliche Kenntnisnahme des Verkehrsteilnehmers kommt es dabei nicht an. Zur Wirksamkeit ist es vielmehr erforderlich, ob das Verkehrszeichen nach Aufstellung unter Einhaltung der nach § 1 StVO gebotenen Sorgfalt von einem durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer wahrgenommen werden kann.³ In diesem Sinne ist Verkehrsteilnehmer neben dem Fahrzeugführer auch der Halter, soweit er die tatsächliche Gewalt über das Fahrzeug inne hat.⁴

Anordnungen aus Verkehrszeichen nach §§ 41, 42 StVO, die das Halten oder Parken verbieten, beinhalten über das eigentliche Verbot hinaus gleichzeitig ein Wegfahrgebot. Dieses Wegfahrgebot ist in analoger Anwendung von § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar, da sich die Regelungen von Verkehrszeichen prinzipiell nicht von unaufschiebbaren Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten unterscheiden.⁵

2.3.7. Zuständigkeit

Rechtsgrundlagen für das Anbringen von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind § 45 Abs. 1b StVO sowie § 45 Abs. 3 StVO. Hierfür zuständig sind gem. § 44 Abs. 1 StVO grundsätzlich die Straßenverkehrsbehörden. Diese sind gem. § 1 StVOZuG i. V. m. § 15 Abs. 1 LVG (n. F.) die Landratsämter, die Großen Kreisstädte, die Verwaltungsgemeinschaften auf Antrag und die Stadtkreise als untere Verwaltungsbehörden.

Gem. § 2 StVOZuG können Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern auf Antrag vom Regierungspräsidium zu örtlichen Straßenverkehrsbehörden

¹ BVerwG, NJW 1978, 656; Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 39 StVO Rn. 8; Hentschel, § 41 StVO Rn. 247, § 42 StVO Rn. 181; vgl. Maurer, § 9 Rn. 36 ff; Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 441

² BVerwG, NJW 1997, 1021

³ Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 35; Maurer, § 9 Rn. 36b

⁴ BVerwG, NJW 1997, 1021 (1022)

⁵ BVerwG, NJW 1978, 656 f.; Hubbertz, Rn. 252; Ronellenfitsch, SVR 2004 161 (162)

den erklärt werden. Dadurch erhalten diese Gemeinden unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StVOZuG ebenfalls die sachliche Zuständigkeit für Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.

2.4. Aktuelle Problemfelder

Durch die vorgestellten Instrumente der Parkraumbewirtschaftung verfügen die Kommunen über Möglichkeiten, den ruhenden Verkehr entsprechend der Interessenlage in den städtischen Quartieren zu steuern. Durch den Einsatz der verschiedenen Bewirtschaftungsmaßnahmen entstehen jedoch neue Problemfelder.

Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen schneiden meist in die gewohnten Lebensumstände der betroffenen Bewohner ein. Mangelnde Aufklärung seitens der Kommunen oder unzureichende Umsetzung der Vorstellungen der Bewohner führen hier schnell zu fehlender Akzeptanz und Ablehnung. Dies gilt gleichfalls für Einzelhandel und Gewerbebetriebe v. a. in Innenstadtbereichen. Zur Vermeidung dieser Probleme empfiehlt es sich vor Einrichtung neuer Parkregelungen das geplante Parkraumkonzept mit den unmittelbar Betroffenen zu erörtern und auf einen Konsens hinzuarbeiten. Hierzu sind Wirkungsanalysen und problemorientiertes Handeln der Verwaltung Grundvoraussetzung.¹

Da sich in der Praxis die Kommunen überwiegend auf Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung beschränken, bleiben auf Grund der ausschließlichen Regulierung von Parkständen im öffentlichen Straßenraum die privaten Parkangebote unbeeinflusst. Dadurch kann es zu unerwünschten Konkurrenzsituationen kommen, die im schlechtesten Fall zu Gebührenaufschlägen führen können. So werden wichtige Synergieeffekte verschenkt

¹ Lehmbruck/Uricher in: Bracher/Lehmbruck, 83

und es besteht die Gefahr einer kontraproduktiven Entwicklung der Parksituation.¹

Probleme durch die Erhebung von Parkgebühren können sich beispielhaft dann ergeben, wenn die Parkgebühr höher ist als das Bußgeld bei illegalem Parken. Dies ist insbesondere an zentralen Orten in Großstädten der Fall. Hierdurch wird indirekt die Hemmschwelle der Autofahrer zu verbotswidrigem Parken gesenkt. An dieser Stelle ist jedoch vor allem der Gesetzgeber aufgefordert, aktuelle Entwicklungen bei der Dimensionierung der Bußgelder mit einzubeziehen.²

2.5. Zukünftige Entwicklungen

Als Weiterentwicklung des gebührenpflichtigen Parkens haben bereits mehrere Großstädte wie z. B. Köln die Möglichkeit des Handyparkens eingeführt. Eine entsprechende rechtliche Regelung wurde dazu mit dem § 13 Abs. 3 StVO vom Verordnungsgeber in die StVO eingefügt. Beim Handyparken kann durch das Anmelden bei Parkbeginn und Abmelden bei Parkende über ein registriertes Handy die Parkgebühr minutengenau berechnet und bargeldlos bezahlt werden. Ein Parkschein muss hierzu nicht im Fahrzeug ausliegen, da das Überwachungspersonal die notwendigen Daten mittels technischer Ausstattung vor Ort abrufen kann. Auf Grund der inzwischen weiten Verbreitung von Mobiltelefonen und der Attraktivität der Zahlweise kann die Einführung des Handyparkens zu einer höheren Parkmoral und somit zu steigenden Gebühreneinnahmen führen.³

Das Gleiche gilt für den Gebrauch von Taschenparkuhren. Diese wird für die Zeit des Parkens aktiviert und wie ein Parkschein hinter die Windschutzscheibe gelegt. Das Bezahlen erfolgt über eine im Gerät enthaltene

¹ Lehmbrock/Uricher in: Bracher/Lehmbrock, 83

² Lehmbrock/Uricher in: Bracher/Lehmbrock, 84; Niehaus, NZV 2007, 18

³ Baier/Klempers/Peter-Dosch, 26 f., 53; Lehmbrock/Uricher in: Bracher/Lehmbrock, 110 f.; Wohlfarth, NJW 2005, 2645 (2646)

Guthabenkarte.¹ Größter Nachteil beider Systeme ist jedoch ein Investitionsbedarf sowohl beim Nutzer als auch bei den Kommunen in Form von Nutzungsgebühren und Gerätekosten. Außerdem ist bis zum jetzigen Zeitpunkt die Reichweite des Handyparkens nur auf die Kommune beschränkt, bei der man sich registriert hat. Ein interkommunales, gemeindeübergreifendes System ist auf Grund der technischen Herausforderung bis auf Weiteres nicht in Sicht.²

3. Überwachung des ruhenden Verkehrs

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs ist Teil des Systems der Parkraumbewirtschaftung. Eine effektive Umsetzung der Maßnahmen kann nur dann gewährleistet werden, wenn die Halt- und Parkverbote sowie die getroffenen Bewirtschaftungsmaßnahmen auch überwacht werden.³

Unter dem Begriff der Überwachung des ruhenden Verkehrs versteht man alle observierenden Maßnahmen, die das Ziel haben, Verstöße gegen Halte- oder Parkgebote zum Zwecke der Ahndung festzustellen. Hierbei wird präventiv vorgegangen, ein Anfangsverdacht gegen bestimmte Verkehrsteilnehmer besteht in der Regel nicht.⁴

3.1. Aufgaben der Überwachung

Die primäre Aufgabe der Parkraumüberwachung ist die Feststellung von Verstößen gegen Halte- und Parkverbote und die damit verbundene Möglichkeit zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens. Mit der Möglichkeit der Ahndung von Verstößen mit einer Geldbuße verfolgt die Überwachung des ruhenden Verkehrs einen spezialpräventiven Zweck, dem

¹ Baier/Klemps/Peter-Dosch, 27; Wohlfarth, NJW 2005, 2645 (2646)

² vgl. Baier/Klemps/Peter-Dosch, 28

³ ADAC, 35; Baier/Klemps/Peter-Dosch, 52

⁴ Vgl. Bernstein, NZV 1999, 316 (317 f.)

einzelnen Verkehrsteilnehmer durch eine spürbare Sanktion die Beachtung der Ge- und Verbote nahelegen. Daneben sollen im Rahmen der negativen Generalprävention auch die anderen Verkehrsteilnehmer angehalten werden, die gesetzliche Ordnung zu beachten.¹

Von intensiven Überwachungsmaßnahmen und konsequenter Ahndung geht deshalb auf Grund der erhöhten Entdeckungs- und Ahndungswahrscheinlichkeit eine abschreckende Wirkung aus. Dadurch tritt in den meisten Fällen eine disziplinierende Wirkung beim Halten und Parken ein.² So führt dies zu einer gestiegenen Parkmoral, zur Erhöhung des Anteils regelkonformen Parkens sowie zur Sicherstellung der Gebühreneinnahmen aus Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Die generelle Abschreckungswirkung sowie die Ahndung von Verstößen sind notwendig zur Aufrechterhaltung der Sicherheit des ruhenden und fließenden Verkehrs. Die Parkchancen bevorrechtigter Nachfragegruppen werden auf diese Weise sichergestellt.³

3.2. Rechtliche Einordnung der Überwachungstätigkeit

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs kann grundsätzlich als schlicht hoheitliche Tätigkeit der nach §§ 35 Abs. 1, 36, 53 OWiG mit der Ermittlung und Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten betrauten Stellen bewertet werden. Für die reine Überwachungstätigkeit, z. B. Streifengänge durch Außendienstbeamte, ist auf Grund des fehlenden Eingriffs in die Rechte anderer keine Ermächtigungsgrundlage notwendig.⁴

Daneben kann die reine Überwachungstätigkeit als Aufgabe der Polizei nach § 1 Abs. 1 PolG angesehen werden. Diese Norm stellt dabei nur eine

¹ vgl. Brenner, Rn. 424; vgl. Göhler, vor § 1 OWiG Rn. 9

² vgl. Brenner, Rn. 210

³ Baier/Klempers/Peter-Dosch, 52

⁴ vgl. Gusy, Rn. 157; vgl. Joachim/Radtke, NZV 1993, 94

Aufgabenzuweisung dar. Sie ermächtigt alleine nicht zu Maßnahmen, gegen Verkehrsverstöße einzuschreiten.¹

Aufgabe der Polizei ist es insbesondere, vom Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Der Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit umfasst den Bestand des Staates, die Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen, kollektive und individuelle Rechtsgüter, ferner durch die Normen des Straf-, Ordnungswidrigkeiten- oder Verwaltungsrechts geschützte Güter.² Verstöße gegen Halte- und Parkverbote führen in der Regel zur Erfüllung eines Ordnungswidrigkeitentatbestands nach § 24 StVG i. V. m § 49 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 12, Nr. 13 StVO i. V. m. §§ 1 Abs. 2, 12, 13 StVO oder zu einer Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer und bewirken auf diese Weise einen Eingriff in den Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit.

Bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs wird die Polizei somit präventiv in der Gefahrenabwehr tätig. Es wird auf diese Weise ermöglicht, verbotswidriges Halten oder Parken und die damit einhergehenden Verkehrsordnungswidrigkeiten festzustellen.³

3.3. Ahndung von Verkehrsverstößen

Die im Rahmen der Überwachungstätigkeit festgestellten Halte- und Parkverstöße können mit Hilfe des Ordnungswidrigkeitenrechts geahndet werden. Ob ein Verfahren gegen den Betroffenen eingeleitet wird, entscheidet die Verfolgungsbehörde nach § 47 Abs. 1 OWiG im pflichtgemäßen Ermessen. Diese hat nach § 46 Abs. 2 OWiG bei der Ermittlung und Verfolgung der Ordnungswidrigkeit während des Verfahrens die gleichen Rechte

¹ vgl. Ruder/Schmitt, Rn. 207, 295

² Denninger in: Lisken/Denninger, Kap. E Rn. 16; Mußmann in: Belz/Mußmann, § 1 Rn. 7; Ruder/Schmitt, Rn. 230; Wolf/Stephan, § 1 Rn. 41; Würtenberger/Heckmann, Rn. 399

³ vgl. Bernstein, NZV 1999, 316 (317)

und Pflichten wie die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten.

Da Verkehrsordnungswidrigkeiten in vielen Bereichen, insbesondere im ruhenden Verkehr, massenhaft vorkommen und oft gleichartig erscheinen, wurde auf Grund der Ermächtigung im § 26a StVG vom Verordnungsgeber die BKatV erlassen. Damit kann eine möglichst gleichmäßige Ahndung der Verstöße gewährleistet werden. Die Regelsätze des BKat gehen hierbei von fahrlässiger Vorwerfbarkeit aus. Von ihnen darf nicht ohne besonderen Grund abgewichen werden.¹

3.3.1. Verwarnung

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BKatV sollen bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG, bei denen ein Regelsatz bis 35 € bestimmt ist, ein entsprechendes Verwarnungsgeld erhoben werden. Dies ist bei nahezu allen Verstößen im ruhenden Verkehr der Fall. Im Allgemeinen soll das Verwarnungsverfahren nach §§ 56 - 58 OWiG im äußersten Bagatellbereich die Durchführung eines umfangreichen Bußgeldverfahrens vermeiden.² Es handelt sich somit um eine präventive Maßnahme. Die genaue Sachverhaltsaufklärung in einem aufwendigen Verfahren entfällt durch das Einverständnis des Betroffenen.³ Voraussetzung zur Ahndung mit einer Verwarnung ist eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die sich insbesondere nach den Tatbeständen der §§ 24 StVG, 49 StVO bestimmt. Diese werden in der Anlage der BKatV konkretisiert. Die Verwarnung mit Verwarnungsgeld ist ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt⁴ und kann sowohl mündlich als auch schriftlich erfolgen.⁵ Sie wird nach § 56 Abs. 2 Satz 1 OWiG nur wirksam, wenn der Betroffene nach Belehrung über sein Weigerungsrecht mit ihr einverstanden ist. Das Einverständnis kann auch konkludent durch

¹ Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 677; Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 26a StVG Rn. 2a, 5;

² Göhler, vor § 56 OWiG Rn. 5

³ Göhler, vor § 56 Rn. 4, § 56 Rn. 4

⁴ Göhler, vor § 56 OWiG Rn. 6; Rosenkötter, Rn. 331;

⁵ Göhler, § 56 OWiG Rn. 16; Rosenkötter, Rn. 330

Zahlung des Verwarnungsgeldes innerhalb einer bestimmten Frist gegeben werden. Die Frist beträgt nach § 56 Abs. 2 Satz 1 OWiG in der Regel eine Woche. Die wirksame Verwarnung mit Verwarnungsgeld stellt nach § 56 Abs. 4 OWiG rechtlich und tatsächlich ein Verfolgungshindernis dar. Ein Bußgeldverfahren kann nach Abschluss des Verwarnungsverfahrens nicht mehr durchgeführt werden.

Verwarnungen können bei unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG gem. § 56 Abs. 1 Satz 2 OWiG i .V. m. § 2 Abs. 2 BKatV auch ohne Verwarnungsgeld erteilt werden. Die Regelungen in § 56 Abs. 2 - 4 OWiG finden dann jedoch nach dem Wortlaut dieser Absätze keine Anwendung. Somit entsteht durch die Verwarnung ohne Verwarnungsgeld kein Verfahrenshindernis. Es ist jedoch fraglich, ob bei unveränderter Sach- oder Rechtslage eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld oder ein Bußgeld noch geboten sind.¹

Wird die Verwarnung nicht angenommen oder die Zahlung eines Verwarnungsgeldes vom Betroffenen verweigert, so kann das Verfahren entweder nach § 47 Abs. 1 OWiG eingestellt werden oder es wird über die Beschuldigung im Bußgeldverfahren entschieden.²

3.3.2. Bußgeldverfahren

Ziel des Bußgeldverfahrens ist nach § 65 OWiG die Ahndung der Ordnungswidrigkeit durch einen Bußgeldbescheid. Voraussetzung für den Erlass eines Bußgeldbescheids ist, dass die Verfolgungsbehörde nach Aufklärung des Sachverhalts und Anhörung des Betroffenen nach § 55 Abs. 1 OWiG die Ordnungswidrigkeit für erwiesen hält, Verfolgungshindernisse, z. B. eine wirksame Verwarnung nach § 56 Abs. 4, nicht gegeben sind und die Ahndung mit einer Geldbuße nach § 47 Abs. 1 OWiG geboten ist.³

¹ Göhler, § 56 OWiG Rn. 2

² Göhler, § 56 OWiG, Rn. 22

³ Göhler, vor § 65 OWiG Rn. 1; Rosenkötter, Rn. 339

Bei Verstößen im ruhenden Verkehr kommt das Bußgeldverfahren hauptsächlich dann zur Anwendung, wenn ein Verwarnungsgeldangebot abgelehnt oder ignoriert worden ist. Daneben gibt es noch einzelne Tatbestände, die nach der BKatV direkt ein Bußgeld vorsehen, z. B. nach Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 BKatV Nr. 51 a.3 beim Parken an engen oder unübersichtlichen Straßenstellen oder im Bereich von scharfen Kurven oder nach Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 BKatV Nr. 53.1 vor oder in amtlich gekennzeichneten Feuerwehrezufahrten, wenn jeweils Rettungsfahrzeuge im Einsatz durch das Parken behindert werden.

Ein Bußgeldbescheid kann grundsätzlich nur gegenüber demjenigen erlassen werden, der rechtswidrig und vorwerfbar gehandelt und so den Ordnungswidrigkeitentatbestand verwirklicht hat. Dies ist in Bezug auf den ruhenden Verkehr in der Regel der Fahrer des verbotswidrig geparkten Fahrzeugs. Eine Beteiligung des Halters nach § 14 OWiG kann jedoch dann in Betracht kommen, wenn der Fahrer, dem das Fahrzeug überlassen wurde, bereits wiederholt Verkehrsordnungswidrigkeiten wie z. B. Parkverstöße begangen hat. Hier kann dann regelmäßig angenommen werden, dass der Halter dieses Verhalten zumindest billigend in Kauf nimmt und somit Beteiligter an der Ordnungswidrigkeit ist.¹ Der Erlass des Bußgeldbescheids muss vor Eintritt der Verfolgungsverjährung nach § 31 Abs. 1 OWiG erfolgen, wobei diese gem. § 26 Abs. 3 StVG bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVO drei Monate beträgt.

3.3.3. Besonderheiten der Halterhaftung

Eine Besonderheit im Ordnungswidrigkeitenrecht stellt die Kostentragungspflicht des Halters nach § 25a StVG dar. Danach werden dem Halter des Kraftfahrzeugs oder dessen Beauftragtem die Kosten des Bußgeldverfahrens auferlegt, wenn der Fahrzeugführer nicht vor Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden konnte oder seine Ermittlung einen unangemessenen Aufwand erfordern würde. Hauptziel der Halterhaftung

¹ Göhler, § 14 OWiG, Rn. 9

ist die Vermeidung von Ungerechtigkeiten dadurch, dass bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs im Gegensatz zu im fließenden Verkehr begangenen Ordnungswidrigkeiten der Fahrer eines verbotswidrig parkenden Fahrzeugs in der Regel nicht festgestellt werden kann.¹ Danach wird der Halter, der als solcher definitiv feststeht, für die Verfahrenskosten in Anspruch genommen. Die Halterhaftung setzt kein Verschulden voraus, es wird ferner auf das Veranlasserprinzip abgestellt: Die Verfahrenskosten sind nur dadurch entstanden, weil das Bußgeldverfahren auf Grund der unzureichenden Mitwirkung des Halters bei der Fahrerermittlung eingestellt werden musste. Dabei lag jedoch die Überlassung seines Fahrzeugs an einen anderen in seiner Verantwortung.

Die Kostentragungspflicht des Halters ist unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 StVG zwingend vorgeschrieben. Der Verfolgungsbehörde steht kein Ermessen zu. Nur bei einer Unbilligkeit der Kostenbelastung für den Halter oder dessen Beauftragten wird von der Auferlegung der Verfahrenskosten abgesehen.²

Voraussetzung ist ein Bußgeldverfahren mit einem Halt- oder Parkverstoß als Gegenstand. Nicht anwendbar ist diese Vorschrift daher in Straf- oder Verwarnungsverfahren.³ Ein unangemessener Ermittlungsaufwand liegt vor, wenn die Behörde nicht in der Lage war, den Fahrer zu ermitteln, obwohl hierfür alle angemessenen und zumutbaren Maßnahmen durchgeführt worden sind.

Die Kostentragungspflicht erstreckt sich nur auf die Kosten des Verfahrens. Gegen die Entscheidung kann nach § 25a Abs. 3 Satz 1 StVG innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung die gerichtliche Entscheidung beantragt werden.

¹ Hentschel, § 25a StVG Rn. 2; Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 25a StVG Rn. 1; Krumm, SVR 2007, 277

² Hentschel, § 25a StVG Rn. 9; Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 25 StVG Rn. 11

³ Hentschel, § 25a StVG Rn. 4; Krumm, SVR 2007, 277

3.4. Zuständigkeiten der Überwachung und Ahndung

Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG sind abweichend zu § 36 OWiG nach § 26 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 OWiZuV die unteren Verwaltungsbehörden. Diese sind nach § 15 Abs. 1 LVG (n. F.) die Landratsämter, Stadtkreise, Große Kreisstädte sowie die Verwaltungsgemeinschaften auf Antrag. Ebenso sind die Gemeinden nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 OWiZuV zuständig, sofern sie örtliche Straßenverkehrsbehörden sind. Sämtliche Handlungen im Rahmen des Verwarnungs- oder Bußgeldverfahrens können durch eigene Bedienstete der genannten Körperschaften erfolgen, soweit sie dazu innerdienstlich ermächtigt sind. Sinnvollerweise sollten Personen mit Überwachungstätigkeiten im ruhenden Verkehr mit diesen Befugnissen ausgestattet werden.¹ Bei der Erteilung von Verwarnungen haben sich die Außendienstmitarbeiter der zuständigen Behörde nach § 57 Abs. 1 OWiG auszuweisen.

In der Regel wird die Überwachung des ruhenden Verkehrs in den Kommunen dem Gemeindevollzugsdienst übertragen. Gemeindliche Vollzugsbedienstete können durch entsprechende Ermächtigung als Außenbeamte der Bußgeldbehörde eingesetzt werden und so z. B. nach § 57 Abs. 1 OWiG Verwarnungen erteilen.² Hierzu können sie ebenfalls gem. Nr. I.3 der VwV Verwarnungen nach § 58 Abs. 2 i. V. m. § 57 Abs. 2 OWiG durch den Bürgermeister ermächtigt werden. Durch diese Möglichkeit können Kommunen, die keine Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG haben, ihre Vollzugsbediensteten mit der Verwarnungsbefugnis ausstatten. Dabei verfügen sie auf Grund ihrer Eigenschaft als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft nach § 2 Nr. 1 Verordnung der Landesregierung über die Ermittlungspersonen der

¹ Göhler, vor § 59 OWiG Rn. 3

² Belz in: Belz/Mußmann, § 80 Rn. 9; Wolf/Stephan, § 80 Rn. 16

Staatsanwaltschaft über die gleichen Befugnisse wie Polizeibeamte im Bußgeldverfahren im Sinne des § 53 OWiG.¹

Grundsätzlich kann die Verkehrsüberwachung als Aufgabe der Polizei angesehen werden. Nach Nr. 4 VwV-VkSA hat die Polizei geltendes Recht durch konsequente, temporär und örtlich angepasste Überwachung des Straßenverkehrs und Ahndung von Verstößen durchzusetzen. Der Schwerpunkt liegt hier jedoch bei der Bekämpfung der Hauptunfallursachen wie überhöhte Geschwindigkeit oder Fahruntüchtigkeit durch berauschende Mittel. Daher gilt dies für den ruhenden Verkehr nur nachrangig. Der Polizeivollzugsdienst nimmt im Ordnungswidrigkeitenrecht eine Sonderstellung ein. Nach § 53 Abs. 1 OWiG haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu erforschen. Dabei haben sie die gleichen Rechte und Pflichten wie bei der Verfolgung von Straftaten. Der Polizeivollzugsdienst wird durch diese Vorschrift zum Ermittlungsorgan der Verfolgungsbehörde. Die Leitung des Verfahrens liegt jedoch in jedem Fall bei der Verfolgungsbehörde, die dem Polizeivollzugsdienst zur Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen Weisungen erteilen kann.² Dem Weisungsrecht sind aber Grenzen gesetzt, wenn durch das Ermittlungersuchen die Polizei bei der Erfüllung wichtigerer Aufgaben gehindert wird.³ Polizeibeamte sind nach Nr. I.1 der VwV Verwarnungen i. V. m. § 57 Abs. 2 OWiG ermächtigt, Verwarnungen mit oder ohne Verwarnungsgeld zu erteilen. Sie handeln dabei nach pflichtgemäßen Ermessen.

Örtlich zuständig ist nach § 37 OWiG die Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk der Verstoß begangen oder entdeckt wurde. Geldbußen und Verwarnungsgelder fließen nach § 2 Abs. 1, Abs. 2 LOWiG grundsätzlich in die Kassen der Körperschaften der Bußgeldbehörden. Dies gilt nach § 2 Abs. 3 LOWiG auch für Verwarnungsgelder von Polizeivollzugsbeamten.

¹ vgl. Göhler, § 53 OWiG Rn. 2

² Göhler, § 53 OWiG Rn. 4

³ Göhler, § 53 OWiG Rn. 20

3.5. Grenzen der Überwachung und Ahndung

Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen können bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs zu verschiedenen Problemen führen, welche die Möglichkeiten einer effektiven Parkraumüberwachung oder der Ahndung von Verstößen einschränken. Im Folgenden werden mögliche Problembereiche angesprochen und Lösungsansätze aufgezeigt.

3.5.1. Nachlösen von Parkscheinen über die Höchstparkdauer

Das Parken über die zulässige Höchstparkdauer an Parkuhren, Parkscheinautomaten oder in Bereichen mit Parkscheibenregelung stellt eine Ordnungswidrigkeit nach §§ 24 StVG, 49 Abs. 1 Nr. 13 StVO dar und wird mit einem Regelverwarnungsgeld nach Nr. 63 der Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV zeitlich abgestuft von 5 bis 25 € geahndet. Die Überwachung, ob die Höchstparkdauer bereits überschritten wurde, gestaltet sich durch die Möglichkeit des Nachlösens und Nachwerfens an Parkscheinautomaten und Parkuhren als schwierig. Die gleiche Problematik ergibt sich, wenn die Parkscheibe ohne zwischenzeitliches Wegfahren des Fahrzeugs auf eine neue Ankunftszeit eingestellt wird.

Durch eine reine Observationstätigkeit im Streifendienst der Verkehrsüberwachung lässt sich nur schwer feststellen, ob die zulässige Höchstparkdauer überschritten wurde. Die Angaben auf dem Parkschein lassen z. B. hierauf in der Regel keine Rückschlüsse zu, da entsprechend der VwV-StVO zu § 13 Abs. 1 StVO auf dem Parkschein nur der Name des Parkplatzes, das Datum und das Ende der gelösten Parkzeit aufgeführt werden müssen. Zwar könnte der Verkehrsüberwacher den Augenscheinbeweis unter Mithilfe fotografischer Dokumentation führen, dass sich das Fahrzeug auch nach Überschreiten der Höchstparkdauer auf dem gleichen Parkplatz befunden habe und ein neuer Parkschein nachgelöst worden sei. Dieser könnte jedoch auf Grund der Behauptung des Fahrers, er habe zwischenzeitlich sein Fahrzeug vom Parkplatz wegbewegt und dann

wieder darauf abgestellt, bei einer gerichtlichen Entscheidung über die Sache nicht ausreichend sein.

Diesem Missstand kann dadurch abgeholfen werden, indem der Reifen mit einer Kreidemarkierung versehen wird. Dieses Vorgehen stellt keinen Eingriff in das Eigentum des Fahrzeughalters dar und ist zur Überwachung der Parkzeit zulässig.¹ Ebenso kann die Lage der Reifenventile des Fahrzeugs notiert werden. Diese Methoden sind jedoch auf Grund der zusätzlich notwendigen fotografischen Beweissicherung sehr aufwändig. Sie stehen daher in den meisten Fällen außer Verhältnis zu der Schwere des Verstoßes. In der Praxis kann daher diesem Problem nur unter großem Aufwand begegnet werden.

3.5.2. Nachlösen von Parkscheinen mit der „Brötchentaste“

Grundsätzlich dürfen beim Parken im Bereich eines Parkscheinautomaten nach § 13 Abs. 1 StVO bis zum Erreichen der Höchstparkdauer Parkscheine nachgelöst werden.² Durch diesen Umstand haben kreative Autofahrer eine Möglichkeit erkannt, bei Parkscheinautomaten, in deren Bereich für eine bestimmte Zeit ein kostenloser Parkschein gelöst werden kann, bis zur angegebenen Höchstparkdauer ohne Parkgebühren zu parken. Dazu wird nach Ablauf der kostenlosen Parkzeit ein neuer, gebührenfreier Parkschein nachgelöst, ohne zwischenzeitlich ihr Fahrzeug wegzubewegen, um den Parkstand für den allgemeinen Verkehr freizugeben. Dies kann innerhalb der zulässigen Höchstparkdauer beliebig wiederholt werden.

Das kostenlose Parken bis zur Höchstparkdauer liegt allerdings offensichtlich nicht im Sinn dieser Bewirtschaftungsmaßnahme durch die Kommunen. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Verkehrsteilnehmer durch dieses Verhalten ordnungswidrig handelt und, falls eine Ahndung rechtlich möglich ist, wie eine Überwachung erfolgen kann.

¹ Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 1

² Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 13 StVO Rn. 4

Als Ahndungsmöglichkeit könnte zunächst eine Ordnungswidrigkeit nach §§ 24 StVG, 49 Abs. 1 Nr. 13 StVO nahe liegen. Danach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Vorschrift über Parkuhren, Parkscheine oder Parkscheiben nach § 13 Abs. 1 oder 2 StVO verstößt. Der in der Nr. 63 der Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV aufgeführte Tatbestand des Parkens ohne Parkschein oder unter Überschreitung der Höchstparkdauer ist hier nicht einschlägig, denn es wurde ein Parkschein unter Beachtung der Höchstparkdauer gelöst. Das Fehlen eines Tatbestands in der BKatV führt jedoch zu keinem Ahndungshindernis, da es sich nur um eine Zumessungsregel für eine Geldbuße handelt.¹ Um dieses Verhalten nun ahnden zu können, muss das Nachlösen eines kostenlosen Parkscheins einer anderen Vorschrift des § 13 Abs. 1, Abs. 2 StVO widersprechen.

Wie lange für welchen Geldbetrag geparkt werden darf, bestimmt sich nach der geltenden Parkgebührensatzung der jeweiligen Kommune. Wenn die kostenlose Parkzeit abgelaufen ist, wird in der Regel für die darüber hinausgehende Zeit eine Gebühr fällig. Wird nun weiterer, kostenloser Parkschein gelöst, entspricht dieser Parkschein daher nicht den Regelungen der Parkgebührensatzung. Fraglich ist, ob dies nun eine Ordnungswidrigkeit im Sinne der §§ 24 StVG, 49 Abs. 1 Nr. 13, 13 Abs. 1 StVO darstellt. Hiervon ist in aller Regel auszugehen. Nach Nr. 63 der Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV handelt man ordnungswidrig, wenn kein Parkschein gelöst wurde. Analog hierzu kann man ebenso ein ordnungswidriges Handeln erkennen, wenn zwar ein Parkschein gelöst wurde, dieser jedoch der Parkgebührensatzung widerspricht und somit nicht gültig ist. Die Ahndung dieses Verhaltens ist daher möglich und vor dem Hintergrund der Abschreckungswirkung vor Nachahmern auch geboten.

Für die Überwachung des kostenlosen Nachlösens bestehen die gleichen Möglichkeiten wie bei der Überwachung der Höchstparkdauer. Auch hier

¹ Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 26a StVG Rn. 4

können Kreidemarkierungen und das Festhalten der Ventilstände den Nachweis erbringen, dass das Fahrzeug zwischenzeitlich nicht wegbe-
wegt wurde und das Lösen eines weiteren Parkscheins zulässig wäre.

4. Abschleppmaßnahme

Verstöße gegen Regelungen des Haltens und Parkens aus der StVO können als Ordnungswidrigkeit mit Verwarnungs- oder Bußgeldern geahndet werden. Da ein Fahrzeug jedoch nach der Feststellung des Verstoßes und der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens weiterhin verbots-
widrig parkt, ist diese Maßnahme nicht geeignet, den bestehenden Ver-
kehrsverstoß zu beenden. Hierzu ist das Entfernen des Fahrzeugs erforder-
lich.¹ Zwei Möglichkeiten kommen hier in Betracht. Zum einen könnte
der Verantwortliche selbst sein Fahrzeug wegfahren, falls er rechtzeitig
dazu verpflichtet werden kann, zum anderen könnte das Fahrzeug durch
die für die Verkehrsüberwachung zuständige Behörde oder die Polizei ab-
geschleppt und anschließend verwahrt oder umgesetzt werden.

4.1. Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten für Ab- schleppmaßnahmen

Damit ein Fahrzeug durch eine staatliche Anordnung abgeschleppt wer-
den kann, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Dies fordert der
Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, wonach die Verwaltung im Be-
reich der Eingriffsverwaltung nur dann tätig werden darf, wenn eine ge-
setzliche Ermächtigung vorhanden ist.²

¹ VGH BW, NJW 1990, 2270 (2271); Schieferdecker, 206; Schoch, JuS 1994, 754 (758)

² Bühler in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 156 f.; Maurer, § 6 Rn. 3; Schnapp in: von
Münch/Kunig, Art. 20 Rn. 53

Für die Abschleppmaßnahme als solche gibt es keine spezifische Rechtsgrundlage, die eine Behörde für eine solche Maßnahme ausdrücklich ermächtigt.¹ Es kommen aber einzelne Eingriffsnormen aus dem Straßenverkehrsrecht sowie dem Vollstreckungsrecht und dem Polizeirecht in Betracht, die für eine Abschleppanordnung einschlägig sein könnten.² Diese werden im Folgenden einzeln erläutert und untersucht. Hierbei wird nur auf das Landesrecht aus Baden-Württemberg Bezug genommen.

4.1.1. Abschleppanordnung nach § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO

Nach dem Wortlaut des § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO ist die Polizei befugt, bei Gefahr im Verzug zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs an Stelle der an sich zuständigen Behörde tätig zu werden und vorläufige Maßnahmen zu treffen. Fraglich ist, ob diese Vorschrift der Polizei auch die Möglichkeit eröffnet, das Abschleppen von Fahrzeugen anzuordnen.

Wer Polizei im Sinne dieser Vorschrift ist, richtet sich nach dem Polizeibegriff der Länder. Gem. § 59 PolG fallen hierunter sowohl die Polizeibehörden als auch der Polizeivollzugsdienst mit seinen Beamten.³

Damit die Polizei nach dieser Vorschrift bei Gefahr im Verzug das Abschleppen anordnen kann, müsste auch der Straßenverkehrsbehörde nach § 44 Abs. 1 i. V. m. § 45 StVO eine solche Befugnis zukommen, da die Polizei nur an deren Stelle tritt. Eine solche Ermächtigung ist allerdings in § 45 StVO nicht zu erkennen, da diese Norm nur die Befugnis zur Regelung und Lenkung des Verkehrs durch Beschränkungen und Verbote durch Verkehrszeichen und -einrichtungen enthält. Maßnahmen zur Durchsetzung von Verkehrsverstößen, wie das Abschleppen von Fahrzeugen, lassen sich hieraus nicht ableiten. Diese richten sich nach dem

¹ Würtenberger/Heckmann, Rn. 810; Fischer, JuS 2002, 446; Perrey, BayVBl. 2000, 609

² Kettler, NZV 2003, 209 (210)

³ VGH BW, NZV 2003, 301; vgl. Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 44 StVO, Rn. 2;

Polizei- und Verwaltungsvollstreckungsrecht der Länder.¹ Die Polizei ist daher nach § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO nur zu verkehrsregelnden Anordnungen befugt und kann daraus für sich keine Ermächtigung für Abschleppmaßnahmen ableiten.²

4.1.2. Ersatzvornahme

Unter einer Ersatzvornahme nach § 25 LVwVG versteht man die Ausführung einer vertretbaren Handlung durch einen Dritten oder durch die Vollstreckungsbehörde selbst auf Kosten des Pflichtigen. Eine vertretbare Handlung liegt vor, wenn diese nicht höchstpersönlicher Natur ist, also auch von Dritten anstelle des Pflichtigen durchgeführt werden kann. Sie kann nicht aus einem Dulden oder Unterlassen bestehen.³ Um daher unter Gebrauch des Rechtsinstituts der Ersatzvornahme ein Fahrzeug abschleppen zu können, muss nach den §§ 1 Abs. 1, 2 LVwVG eine vollstreckbare Grundverfügung vorliegen, die als vertretbares Handlungsgebot anordnet, das Fahrzeug zu entfernen.⁴

Verkehrszeichen, die das Halten und Parken regeln, beinhalten nach der Verkehrszeichenrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Grundverfügung in Form eines Wegfahrgebots.⁵ Das Wegfahrgebot ist in analoger Anwendung von § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar und damit nach § 2 Nr. 2 LVwVG vollstreckbar.

Nach § 20 Abs. 1 LVwVG ist vor der Anwendung von Zwangsmitteln eine schriftliche Androhung zwingend vorgesehen. Davon kann jedoch ent-

¹ Jahn, NZV 1990, 377, (378)

² vgl. Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 44 StVO, Rn. 3; vgl. Schieferdecker, 69 ff.; vgl. Peters/Schell, BWVPr 1989, 246 (247)

³ Brunn in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 1035; Maurer, § 20 Rn. 13; Mußmann in: Belz/Mußmann, § 49 Rn. 47; Ruder/Schmitt, Rn. 703; Racher in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 887; Fischer, JuS 2002, 466; Remmert, NVwZ 2000, 642 (643); Burmeister, JuS 1989, 256 f.

⁴ vgl. Brunn in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 1030

⁵ BVerwG, NJW 1997, 1021 (1022); NJW 1978, 656 (657); VGH BW, VBIBW 1990, 257 (259); vgl. Berr/Hauser/Schäpe, Rn. 441; Merten, Die Polizei 2005, 208 (209); Fischer, JuS 2002, 446; Perrey, BayVBl. 2000, 609; Gril, VBIBW 1997, 153 (155); Kästner, JuS 1994, 361 (362)

sprechend § 21 LVwVG abgesehen werden, wenn die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dies erfordert.¹ Dies ist bei Abschleppmaßnahmen regelmäßig der Fall, da bei Abwesenheit des Pflichtigen nur unter Verzicht der Androhung die im verbotswidrigen Parken liegende Störung der öffentlichen Sicherheit beseitigt werden kann und regelmäßig auf Grund des Verstoßes ein unverzügliches Einschreiten erforderlich ist.²

Zuständig für die Durchführung der Ersatzvornahme ist nach § 4 Abs. 1 LVwVG grundsätzlich die Behörde, die den zu vollstreckenden Verwaltungsakt erlassen hat. In der Regel ordnen gem. §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 3 StVO die Straßenverkehrsbehörden das Anbringen von Verkehrszeichen an und sind somit für die Abschleppmaßnahme zuständige Vollstreckungsbehörde. Straßenverkehrsbehörden sind im Falle des § 1 StVO-ZuG i. V. m. § 15 Abs. 1 LVG (n. F.) die Landratsämter, die Großen Kreisstädte und die Stadtkreise, im Falle des § 2 Abs. 1 StVOZuG die Gemeinden.³

Fraglich ist, inwieweit der Polizeivollzugsdienst eine Zuständigkeit für die Vollstreckung von Wegfahrgeboten aus Verkehrszeichen besitzt, die Straßenverkehrsbehörden angebracht haben. Dieser Frage kommt bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs eine erhebliche Relevanz zu, da die Straßenverkehrsbehörden selbst überwiegend keinen eigenen Außendienst besitzen und außerhalb der regelmäßigen Behördendienstzeiten in der Regel nicht erreichbar sind. Die Grundproblematik besteht hier an der fehlenden Identität von Ausgangs- und Vollstreckungsbehörde.⁴ Aus § 4 Abs. 1 LVwVG lässt sich nur dann eine Zuständigkeit des Polizeivollzugs-

¹ Brunn in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 1072; Maurer, § 20 Rn. 21; Mußmann in: Belz/Mußmann, § 49 Rn. 28 f., 36 f.

² VGH BW, VBIBW 2003, 284 (285); VBIBW 1990, 257 (259); OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 1986, 37 (38); Wolf/Stephan, § 8 Rn. 6; vgl. Schieferdecker, 129 f.; Gril, VBIBW 1997, 153 (155); Kästner, JuS 1994, 361 (362); Peters/Schell, BWVPr 1989, 246 (248)

³ VGH BW, VBIBW 2003, 284 (285); Ruder/Schmitt, Rn. 356b, 356e; Wolf/Stephan § 8 Rn. 8, 10; Schieferdecker, 130; Laub, SVR 2006, 281 (285); Remmert, VBIBW 2005, 41; vgl. Dienelt, NVwZ 1994, 664 (666)

⁴ Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 802

dienstes stützen, wenn er das Verkehrszeichen selbst in Eilfällen nach § 44 Abs. 2 StVO angeordnet hat.¹ Die Übertragung der Zuständigkeit für die Vollstreckung von Verwaltungsakten auf eine andere Behörde als die Vollstreckungsbehörde sieht das LVwVG auch in Eilfällen nicht vor, da nach § 21 LVwVG ausdrücklich nicht von § 4 Abs. 1 LVwVG abgewichen werden kann.² Eine Verlagerung der Vollstreckungszuständigkeit bei Gefahr im Verzug nach § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO kommt ebenfalls nicht in Betracht, da bei teleologischer Auslegung der Vorschrift dem Polizeivollzugsdienst nur Aufgaben übertragen werden können, zu der die Straßenverkehrsbehörden durch die StVO ermächtigt sind. Eine Zuständigkeit für die Vollstreckung von Ge- und Verboten beinhaltet die StVO jedoch nicht, so dass § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO auch keine Zuständigkeit der Polizei begründen kann.³ Weitestgehend ungeklärt ist, ob dem Polizeivollzugsdienst aus der Eilzuständigkeit nach § 60 Abs. 2 PolG eine Vollstreckungszuständigkeit für Wegfahrgebote von Verkehrszeichen erwachsen kann, die Straßenverkehrsbehörden erlassen haben. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es sich bei Straßenverkehrsbehörden um Polizeibehörden handelt, so dass § 60 Abs. 2 PolG Anwendung finden kann.⁴ Danach nimmt der Polizeivollzugsdienst – vorbehaltlich anderer Anordnungen der Polizeibehörde – die polizeilichen Aufgaben wahr, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint. Mehrere Autoren bejahen im Zuge dieser Vorschrift – allerdings ohne weitere Begründung – eine Vollstreckungszuständigkeit in Eilfällen.⁵ Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Leider schweigt sich das Polizeigesetz darüber aus, ob auch Verwaltungsakte, die von Polizeibehörden erlassen worden sind, im Rahmen der Eilkompetenz vom Polizeivollzugsdienst vollstreckt werden können. Vollstreckungsrechtliche Besonderheiten im Polizeirecht sind jedoch aus-

¹ Schieferdecker, 132

² vgl. OVG Koblenz, DÖV 1986, 37 (38); Schieferdecker, 132 f.; Rimmert, VBIBW 2005, 41 (42)

³ VGH BW, VBIBW 2004, 213; Wolf/Stephan, § 8 Rn. 10; Schieferdecker, 133; vgl. Heß in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 12 Rn. 95

⁴ Belz in: Belz/Mußmann, § 61 Rn. 4

⁵ Ruder/Schmitt, Rn. 356e; Wolf/Stephan, § 8 Rn. 10; Würtenerberger/Heckmann, Rn. 828

drücklich in den §§ 49 ff. PolG geregelt. Demnach ist nach § 49 Abs. 2 PolG nur die Anwendung des unmittelbaren Zwanges von den Bestimmungen des LVwVG ausgenommen.¹ Gem. § 49 Abs. 1 PolG finden dagegen bei den Zwangsmitteln Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme die Vorschriften des LVwVG Anwendung.² Auf Grund dieser Systematik des Gesetzgebers lässt sich daher wegen Fehlens einer Ausnahmenvorschrift im PolG zur Eilzuständigkeit in Vollstreckungsfällen schließen, dass die Vollstreckungszuständigkeit folglich im LVwVG abschließend geregelt ist. Daher eröffnet auch § 60 Abs. 2 PolG dem Polizeivollzugsdienst keine Vollstreckungskompetenz von bereits angeordneten Wegfahrgeboten in Eilfällen.³

Gemeindliche Vollzugsbedienstete können die Zuständigkeit der Gemeinde als Vollstreckungsbehörde wahrnehmen, wenn diese Straßenverkehrsbehörde nach §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 3 StVO, 1, 2 StVOZuG, 15 Abs. 1 LVG (n. F.) ist.⁴ Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte diese Aufgabe jedoch im internen Geschäftsverteilungsplan ausdrücklich dem Gemeindevollzugsdienst zugewiesen werden. Daneben besteht die Möglichkeit, dass die Übertragung der polizeilichen Vollzugsaufgabe auf den Gemeindevollzugsdienst gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2a DVO PolG zur Vollstreckung eines Wegfahrgebots ermächtigt. Dies ist jedoch abzulehnen, da wie bereits beim Polizeivollzugsdienst gezeigt, die Vollstreckung verkehrsrechtlicher Wegfahrgebote, die durch die Straßenverkehrsbehörde angeordnet wurden, keine originäre polizeiliche Aufgabe darstellt.⁵

¹ Mußmann in: Belz/Mußmann, § 49 Rn. 57; Wolf/Stephan, § 49 Rn. 11 ff.

² Mußmann in: Belz/Mußmann, § 49 Rn. 4 ff.; Wolf/Stephan, § 49 Rn. 5 ff.

³ vgl. VGH BW, VBIBW 2004, 213 (214); vgl. Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 801 f.; vgl. Schieferdecker, 133 ff.; Remmert, VBIBW 2005, 41 (42 f.); vgl. Remmert, NVwZ 2000, 642 (644); vgl. Dienelt, NVwZ 1994, 664 (666); vgl. Funke-Kaiser, VBIBW 1990, 257 (261)

⁴ Schieferdecker, 131; Funke-Kaiser, VBIBW 1990, 257 (260); Gril, VBIBW 1997, 153 (155)

⁵ vgl. Schieferdecker, 131 ff.

4.1.3. Unmittelbare Ausführung

In Fällen, bei denen nur ein gesetzliches Halte- oder Parkverbot besteht oder ein Fahrzeug verkehrsbehindernd parkt, scheidet eine Ersatzvornahme nach § 25 LVwVG auf Grund einer fehlenden Grundverfügung in Form eines Verkehrszeichens aus. Jedoch könnte die Polizei vor Ort das Entfernen des verbotswidrig parkenden Fahrzeugs durch einen Verwaltungsakt anordnen und diese Anordnung gemäß §§ 49 Abs. 1 PolG, 25 LVwVG auch vollstrecken. Wird jedoch wie in den meisten Fällen der Fahrer oder Halter als Adressaten der Wegfahranordnung nicht angetroffen und ist dieser auch nicht erreichbar, so kann mangels Bekanntgabe und Wirksamkeit nach §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 LVwVfG keine Wegfahranordnung erlassen werden. Hier kommt eine Abschleppmaßnahme jedoch als unmittelbare Ausführung gemäß § 8 Abs. 1 PolG in Betracht.¹ Diese ist zulässig, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht oder nicht rechtzeitig durch den Erlass oder die Vollstreckung einer polizeilichen Anordnung gegen einen in den §§ 6, 7 PolG bezeichneten Personen abgewehrt werden kann, da diese nicht erreichbar sind.² Da die unmittelbare Ausführung selbst keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Polizeiverfügung darstellt, muss als Grundlage für ihre Durchführung eine rechtmäßige gedachte Polizeiverfügung mit dem nicht erreichbaren Störer als Adressaten erlassen werden können. Diese fiktive Verfügung muss wiederum formell und materiell rechtmäßig sein.³

¹ VGH BW, VBIBW 1996, 32; NJW 1991, 1698; Mußmann in: Belz/Mußmann, § 8 Rn. 2; Denninger in: Lisken/Denninger, Kap. E, Rn. 158; Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F, Rn. 799; Hubbertz, Rn. 0258; Ruder/Schmitt, Rn. 356 ff.; Wolf/Stephan, § 8 Rn. 8, 14; Fischer, JuS 2002, 446 (447); Merten, Die Polizei 2005, 208 (209); Remmert, NVwZ 2000, 642 (644); vgl. Gril, VBIBW 1997, 153 (156); vgl. Kugelman, DÖV 1997, 153 ff.; Biletzki, NZV 1996, 303 (304 f.); Emde/Kreuter, NZV 1994, 420 (422); Kästner, JuS 1994 361 (363 ff.); Jahn, NZV 1990, 377 (378)

² Mußmann in: Belz/Mußmann, § 8 Rn. 6; Hubbertz, Rn. 0254; Ruder/Schmitt, Rn. 351; Wolf/Stephan, § 8 Rn. 13; Gril, VBIBW 1997, 153 (156); Dienelt, NVwZ 1994, 664 (666)

³ Mußmann in: Belz/Mußmann, § 8 Rn. 3; Schieferdecker, 140; Wolf/Stephan, § 8 Rn. 3

Als gedachte Polizeiverfügung kommt eine Wegfahranordnung gestützt auf die polizeiliche Generalklausel nach §§ 3, 1 PolG in Betracht.¹ Die unmittelbare Ausführung der Abschleppmaßnahme wäre somit rechtmäßig, wenn die Anordnung des Wegfahrgebots formell und materiell rechtmäßig wäre. Tatbestandsvoraussetzung für ein Einschreiten nach §§ 3, 1 PolG ist eine Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Diese ist bei verbotswidrig abgestellten Fahrzeugen regelmäßig gegeben, da in der Regel ein Ordnungswidrigkeitstatbestand² nach §§ 24 Abs. 1 StVG, 49 StVO oder ein Verstoß gegen eine Ge- oder Verbotsnorm aus der StVO³ erfüllt wird oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährdet ist.⁴

Zuständig für die Durchführung der Abschleppmaßnahme als unmittelbare Ausführung sind nach §§ 60 Abs. 1, 66 Abs. 2, 62 Abs. 4 PolG die Gemeinden als Ortspolizeibehörden, wenn das verbotswidrig abgestellte Fahrzeug ordnungswidrig parkt. Hiervon sind bei entsprechender Aufgabenzuweisung nach §§ 80 Abs. 1 PolG, 31 Abs. 1 Nr. 2a DVO PolG auch die gemeindlichen Vollzugsbediensteten erfasst.⁵ Für den Fall, dass ein Verstoß gegen eine Ge- oder Verbotsnorm der StVO vorliegt, ohne dass gleichzeitig ordnungswidrig geparkt wird, sind auf Grund der spezielleren Zuständigkeitsnorm in § 44 Abs. 1 StVO die Körperschaften nach §§ 2 Abs. 1 StVOZuG, 15 Abs. 1 LVG (n. F.) sowie § 2 Abs. 2 StVOZuG für die unmittelbare Ausführung zuständig. Gemäß § 60 Abs. 2 PolG kann auch der Polizeivollzugsdienst tätig werden, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint. Hierbei ist es nicht notwendig, dass ein sofortiges Einschreiten objektiv erforderlich ist, sondern es reicht aus, dass das so-

¹ Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 800; vgl. Schieferdecker, 91 f.; Fischer, JuS 2002, 446 (447); vgl. Remmert, NVwZ 2000, 643 (644 f.); Gril, VBIBW 1997, 153 (155); Funke-Kaiser, VBIBW 1990, 257 (260); vgl. Peters/Schell, BWVPr 1989, 246 (247)

² Schieferdecker, 78 f.

³ Schieferdecker, 75 ff.

⁴ Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 803; vgl. Hentschel, § 12 StVO Rn. 65; Schoch, JuS 1994, 754 (757)

⁵ Schieferdecker, 83 f.; Gril, VBIBW 1997, 153 (156)

fortige Einschreiten bei pflichtgemäßer Prüfung der Situation für erforderlich gehalten wird.¹

4.1.4. Abgrenzungsprobleme

Falls ein Fahrzeug verbotswidrig und damit ordnungswidrig im Bereich eines Verkehrszeichens parkt, kann es auf Grund der Anwendbarkeit zweier Rechtsgrundlagen zu Überschneidungen kommen. Das Fahrzeug könnte zum einen durch die Vollstreckung des Wegfahrgebots abgeschleppt werden. Zum anderen kommt eine Abschleppmaßnahme im Wege der unmittelbaren Ausführung, die auf eine hypothetische Verfügung nach §§ 3, 1 PolG i. V. m. dem einschlägigen Ordnungswidrigkeitentatbestand gestützt wird, in Betracht. Wegen des Grundsatzes des Vorrangs spezialgesetzlicher Eingriffsgrundlagen müsste hier die Vollstreckung einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung der polizeirechtlichen Maßnahme vorgehen.² Die Anwendbarkeit der unmittelbaren Ausführung bei einem bestehenden Wegfahrgebot aus einem Verkehrszeichen ist daher in der Literatur allgemein umstritten. Dazu gehört auch die Frage, ob die Polizei, die für eine Ersatzvornahme nicht zuständig ist, trotz vorliegendem, vollstreckungsfähigem Verwaltungsakt im Wege der unmittelbaren Ausführung abschleppen darf. Dies wird im Folgenden diskutiert.

Rachor geht grundsätzlich davon aus, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen der unmittelbaren Ausführung die Polizei befugt ist, ein Fahrzeug abschleppen zu lassen, auch wenn ihr die Vollstreckungszuständigkeit fehlt. Allerdings muss die Beseitigung der Störung so dringend sein, dass eine zwischenzeitliche Benachrichtigung der zuständigen Behörde dem Zweck der Maßnahme zuwider laufen würde.³ Auch *Schieferdecker* argumentiert in diese Richtung. Er stellt darauf ab, dass es keinen Vorrang der Vollstreckung von Wegfahrgeboten vor der unmittelbaren Ausführung ge-

¹ Belz in: Belz/Mußmann, § 60 Rn. 5; Ruder/Schmitt, Rn. 356e; Wolf/Stephan, § 60 Rn. 6 ff.

² Wolf/Stephan, § 8 Rn. 9; Würtenberger/Heckmann, Rn. 821

³ Rachor in: Lisken/Denninger, Kap. F Rn. 802

be, sondern nur den Vorrang des milderen Mittels.¹ Auch er bejaht die Anwendbarkeit der unmittelbaren Ausführung durch die Polizei trotz vollstreckbarer Wegfahranordnung durch ein Verkehrszeichen. Er begründet dies damit, dass es Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 PolG ist, der Polizei die Möglichkeit einer effektiven Gefahrenabwehr zu ermöglichen, auch wenn der Verantwortliche nicht zur Gefahrenabwehr herangezogen werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Verwaltungsakt bereits erlassen wurde, dieser aber nicht rechtzeitig durch die Vollstreckung durchgesetzt werden kann.² *Funke-Kaiser* hält das Abschleppen für Straßenverkehrsbehörden, die zugleich auch Ortspolizeibehörde sind, durch die unmittelbare Ausführung dann nicht mehr für möglich, wenn eine vollstreckungsfähige Grundverfügung vorliegt. Keine Probleme ergeben sich jedoch, wenn der Polizeivollzugsdienst mit der unmittelbaren Ausführung abschleppen lässt.³

Für *Württemberg/Heckmann* kommt die unmittelbare Ausführung der Abschleppmaßnahme nur dann in Betracht, wenn das Verkehrszeichen mangels Bekanntgabe an den Fahrer oder Halter nicht wirksam geworden ist.⁴ So sieht es auch der *VGH BW*, der die unmittelbare Ausführung gegen einen Fahrzeughalter als Zustandsstörer nach § 7 PolG für zulässig erklärt, auch wenn ein vollziehbarer Verwaltungsakt vorliegt. Der Fahrzeughalter ist auf Grund der fehlenden Wirksamkeit nicht Vollstreckungsschuldner. Da er jedoch als Zustandsstörer zur Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands verpflichtet ist, kann die Abschleppmaßnahme zu seinen Lasten unmittelbar ausgeführt werden.⁵ Diese Auffassung dürfte aber seit der Konkretisierung des Bekanntgabebegriffs von Verkehrszeichen durch das BVerwG überholt sein, da es nur noch auf die objektive Erkennbarkeit ankommt. Auch gegenüber dem Halter, solange er die tat-

¹ Schieferdecker, 150

² Schieferdecker, 144

³ Funke-Kaiser, VBIBW 1990, 257 (260 f.)

⁴ Württemberg/Heckmann, Rn. 822 f.

⁵ VGH BW, VBIBW 1996, 32 (33)

sächliche Gewalt über das Fahrzeug innehält, wird es wirksam.¹ So hat auch der VGH BW die Ersatzvornahme bei einem nachträglich aufgestellten Halteverbotsschild inzwischen als zulässig erachtet.² *Wolf/Stephan* lehnen die Anwendbarkeit der unmittelbaren Ausführung als Maßnahme des Polizeirechts ab, da ein vollstreckbarer Grundverwaltungsakt als speziellere Eingriffsermächtigung für das Abschleppen vorliegt. Er merkt jedoch an, dass die überwiegende Rechtsprechung die parallele Anwendung der unmittelbaren Ausführung neben der Ersatzvornahme zulässt.³ Ebenso verneint *Remmert* bei dieser Konstellation die Anwendbarkeit der unmittelbaren Ausführung. Das Verwaltungsvollstreckungsrecht dient der Abwehr von Gefahren, die in der Nichtbefolgung von Verwaltungsakten liegen. Diese Aufgabe der Gefahrenabwehr wird dabei nach § 4 Abs. 1 LVwVG ausschließlich der Behörde zugewiesen, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Daher besteht kein Platz mehr für ein Einschreiten der Polizei im Wege der unmittelbaren Ausführung, auch wenn sie damit zum Schutz der Unversehrtheit der Normen tätig werden will.⁴ Um dadurch eine Regelungslücke zu vermeiden, befürwortet sie das Abschleppen durch unmittelbare Ausführung jedoch dann, wenn eine über den bloßen Regelverstoß hinausgehende Gefahr, insbesondere eine konkrete Unfallgefahr, für den Verkehr besteht. Die Polizei wird dann nicht zur Beseitigung des Verkehrsverstoßes, sondern zur Abwehr der anderweitigen Gefahr nach §§ 3, 1 PolG bzw. § 8 Abs. 1 PolG tätig.⁵

Der Auffassung, eine unmittelbare Ausführung scheidet als Grundlage für eine Abschleppmaßnahme aus, wenn eine vollstreckbare Grundverfügung vorliegt, ist zu folgen. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn Straßenverkehrs- und Ortpolizeibehörde zusammenfallen. Die unmittelbare Ausführung ist nach § 8 Abs. 1 PolG nur zulässig, wenn der polizeiliche Zweck gegen den Verhaltens- oder Zustandsstörer nicht oder nicht recht-

¹ BVerwG, NJW 1997, 1021 (1022)

² VGH BW, NZV 2007, 487 (488)

³ *Wolf/Stephan*, § 8 PolG Rn. 9

⁴ *Remmert*, NVwZ 2000, 642 (644 f.)

⁵ *Remmert*, VBIBW 2005, 41 (43), NVwZ 2000, 642 (645)

zeitig erreicht werden kann. Ein Einschreiten ist aber wegen der vorhandenen vollstreckbaren Grundverfügung bereits möglich. Die unmittelbare Ausführung scheidet somit aus.¹ Auch für die Ortspolizeibehörden, die nicht Straßenverkehrsbehörden sind, sowie den Polizeivollzugsdienst ist die Anwendung der unmittelbaren Ausführung problematisch, wenn es durch das verbotswidrig parkende Fahrzeug nur zu einem Regelverstoß kommt. Zwar kann das Argument vorgebracht werden, die Polizei ist hier zur unmittelbaren Ausführung unter der Voraussetzung des § 60 Abs. 1 bzw. Abs. 2 PolG berechtigt, da auf Grund der fehlenden Zuständigkeit für die Vollstreckung des Wegfahrgebots der polizeiliche Zweck gegen den Störer nicht anders erreicht werden kann.² Dem ist allerdings richtigerweise entgegenzuhalten, dass es gerade Aufgabe der Vollstreckung des Wegfahrgebots ist, diesen Regelverstoß endgültig durch das Entfernen des Fahrzeugs zu beenden. Dafür ist gem. § 4 Abs. 1 LVwVG ausschließlich die Behörde zuständig, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Die Anwendungsmöglichkeit des § 8 Abs. 1 PolG würde dieser ausschließlichen Aufgabenzuweisung im spezielleren Gesetz entgegenlaufen.³ Das Abschleppen von im Bereich von Verkehrszeichen verbotswidrig parkenden Fahrzeugen ist durch die Polizei mit der unmittelbaren Ausführung somit nicht möglich. Dies gilt selbstverständlich nur solange, wie keine weitere Gefahr von dem Fahrzeug für ein polizeiliches Schutzgut ausgeht.

4.1.5. Verhältnismäßigkeit

Die Entscheidung, ob eine Abschleppmaßnahme durchgeführt wird, unterliegt wie jedes staatliche Handeln dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁴ Dieser ist im Falle der Ersatzvornahme in § 19 Abs. 2, Abs. 3 LVwVG, im Falle der unmittelbaren Ausführung in § 5 Abs. 1, Abs. 2 PolG normiert. Die Maßnahme muss somit insbesondere geeignet, erforderlich

¹ vgl. VGH BW, VBIBW 1996, 32 (34); Schieferdecker, 142

² vgl. Schieferdecker, 143

³ vgl. Remmert, VBIBW 2005, 41 (42)

⁴ Fischer, JuS 2002, 446 (447)

und angemessen sein.¹ Die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens stellt dabei kein milderes Mittel dar. Dieses bezweckt ausschließlich die Ahndung des Verkehrsverstoßes, ohne ihn zu beenden. Für die Beendigung der Störung ist das Entfernen des Fahrzeugs stets erforderlich.² Für das Abschleppen gibt es keinen allgemein anwendbaren Verhältnismäßigkeitsmaßstab. Es muss immer der Einzelfall betrachtet werden.³ Die Rechtsprechung geht jedoch zu Lasten der Verkehrsteilnehmer relativ streng vor.⁴ Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann jedoch in folgenden Fällen aus Gründen der Geringfügigkeit angenommen werden⁵:

- Ein Fahrzeug ragt nur unbedeutend in den räumlichen Bereich eines Halteverbots hinein.
- Der Verkehrsverstoß ist nur von sehr geringer Dauer.
- Die Verkehrsregelungsfunktion ist durch den Verstoß kaum beeinträchtigt.

Ein milderes Mittel könnte darin gesehen werden, falls der Fahrer oder Halter des verbotswidrig parkenden Fahrzeugs durch Benachrichtigung zum Wegfahren angehalten werden könnte. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG sind Nachforschungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit in der Regel nicht erforderlich.⁶ Gründe hierfür sind sowohl die ungewissen Erfolgsaussichten des Benachrichtigungsversuchs als auch nicht abzusehende weitere Verzögerungen bis zur Beendigung der Störung. Dies gilt jedenfalls auch, wenn eine Notiz mit der Telefonnummer des Fahrzeugführers am Fahrzeug angebracht ist. Ein Verständigungsversuch wäre lediglich dann ein milderes Mittel, wenn aus der Notiz gesi-

¹ Schieferdecker, 205

² Schieferdecker, 206

³ Perrey, BayVBl. 2000, 609 (613)

⁴ Fischer, JuS 2007, 446 (447)

⁵ Schieferdecker, 231

⁶ BVerwG, DVBl 1983, 1066 (1067)

chert hervorgeht, dass der Fahrer leicht, kurzfristig und zuverlässig erreichbar ist.¹

4.1.6. Einsatz privater Abschleppunternehmen

In den wenigsten Fällen verfügen die zuständigen Behörden über eigene Abschleppfahrzeuge. Nach den §§ 8 PolG, 25 LVwVG kann ein privater Unternehmer mit der Durchführung der Abschleppmaßnahme eines verbotswidrig parkenden Fahrzeugs beauftragt werden.² Hierzu wird ein Werkvertrag i. S. d. § 631 BGB zwischen der Behörde und dem Abschleppunternehmer geschlossen.³ Der Unternehmer bekommt hierdurch nicht den Status als Beliehener, da er nicht mit Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben in eigenem Namen betraut wird.⁴ Auch die Funktion des Verwaltungshelfers scheidet aus, da er selbstständig auf Grund des Werkvertrages tätig wird.⁵ In keinsten Weise kommt es zu einer vertraglichen Beziehung zwischen dem Unternehmer und dem Falschparker.⁶

4.2. Kostentragung

Grundsätzlich können die gesamten Kosten der Abschleppmaßnahme dem Pflichtigen durch einen Kostenbescheid auferlegt werden. Dieser ist rechtmäßig, wenn es dafür eine Rechtsgrundlage gibt und die Abschleppanordnung rechtmäßig ergangen ist. Bei der Wahl der Rechtsgrundlage kommt es darauf an, auf welche Ermächtigungsgrundlage das Abschleppen gestützt wurde.⁷

Wird die Abschleppmaßnahme auf Grundlage der unmittelbaren Ausführung gem. § 8 Abs. 1 PolG durchgeführt, können nach § 8 Abs. 2 PolG

¹ OVG Hamburg, NJW 2001, 168 ff.; Hubbertz, Rn. 265; Schieferdecker, 231

² Würtenberger/Heckmann, Rn. 834

³ Hubbertz, Rn. 271; Perrey, BayVBl. 2000, 609 (614)

⁴ vgl. Maurer, § 23 Rn. 56

⁵ Trockels in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 26 f.; Perrey BayVBl. 2000, 609 (615)

⁶ Fischer, JuS 2002, 446 (450)

⁷ Fischer, JuS 2002, 446 (448)

sowohl der Verhaltens- als auch der Zustandsstörer i. S. d. §§ 6, 7 PolG zum Ersatz der entstandenen Kosten verpflichtet werden. Falls Fahrer und Halter nicht personengleich sind, wird in der Regel der Fahrerhaftung Vorrang vor der Halterhaftung gewährt. Die Verantwortlichkeit des Halters begründet sich hier auf die verbotswidrige Lage des Fahrzeugs im Raum.¹

Im Falle der Ersatzvornahme können dem Pflichtigen der Vollstreckung nach §§ 25, 31 LVwVG sowohl die Kosten der Ersatzvornahme als auch die Vollstreckungsgebühren nach der LVwVGKO und etwaige Auslagen auferlegt werden. Seit der Rechtsprechung des BVerwG kann auch der Halter als Pflichtiger angesehen werden.²

Die Abwälzung der Abschleppkosten steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde und muss verhältnismäßig sein.³ Dies kann in der Regel bejaht werden. Ausnahmen ergeben sich bei atypischen Sonderfällen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn von einem vorschriftsmäßig geparkten Fahrzeug eine Störung ausgeht, die nicht vorhersehbar war und nicht in der Risikosphäre des Fahrers oder Halters liegt. Auch bei nachträglich aufgestellten Verkehrszeichen kann es zur Unverhältnismäßigkeit kommen. Hier ist nach dem VGH BW die Kostenbelastung des Halters erst am vierten Tag nach Aufstellen des Schildes angemessen.⁴ Grundsätzlich verhältnismäßig ist die Auferlegung der Kosten bei einem Abschleppvorgang, der auf Grund des Erscheinens des Fahrers abgebrochen wurde. Denn der Fahrer hat durch das verbotswidrige Abstellen des Fahrzeugs das Kostenrisiko zu tragen, da der Abschleppwagen zu Recht angefordert wurde.⁵

¹ vgl. Mußmann in: Belz/Mußmann, § 8 PolG, Rn. 19; Perrey, BayVBl. 2000, 609 (616)

² BVerwG, NJW 1997, 1021 (1022)

³ VGH Mannheim, VBIBW 1991, 434

⁴ VGH BW, NZV 2007, 487

⁵ Fischer, JuS 2002, 446 (449)

4.3. Verwahrung des abgeschleppten Fahrzeugs

Durch das Abschleppen wird das ursprünglich verbotswidrig parkende Fahrzeug in der Regel auf einen Sammelplatz der anordnenden Behörde gebracht. Dabei wird ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis zwischen dem Fahrzeughalter und der Behörde begründet.¹ In Analogie zu der zivilrechtlichen Verwahrung können sich nach den §§ 688 ff. BGB Ansprüche ergeben. So sind insbesondere die Kosten der Verwahrung in analoger Anwendung des § 693 BGB vom Fahrzeughalter zu erstatten.² Ein Zurückbehaltungsrecht an dem Fahrzeug steht der Behörde allerdings nicht zu. Hierzu fehlt es an der speziellen gesetzlichen Ermächtigung.³

Falls das abgeschleppte Fahrzeug auf einem Sammelplatz des Abschleppunternehmers abgestellt wird, so geschieht dies im Rahmen des Werkvertrags. Die Ersatzansprüche der Behörde werden dabei meist auf den Abschleppunternehmer übertragen.⁴ Auch in diesem Fall hat das Unternehmen kein Zurückbehaltungsrecht an dem Fahrzeug. Da die Behörde selbst über eine solche Befugnis nicht verfügt, kann dies auch dem Unternehmer durch diese „Flucht ins Privatrecht“ nicht zustehen.⁵

4.4. Haftung für Schäden beim Abschleppvorgang

Auf Grund des öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnisses ergeben sich für die Behörde haftungsbegründende Obhut- und Nebenpflichten. Im Falle einer Pflichtverletzung kann der Abgeschleppte nach §§ 280 Abs. 1 Satz 1, 278 BGB von der Behörde Schadensersatz für den vom Abschleppunternehmer als Erfüllungsgehilfe verursachten Schaden fordern.⁶

¹ Würtemberger/Heckmann, Rn. 815; Fischer, JuS 2002, 446 (449)

² VGH Kassel, NVwZ 1988, 655

³ Ruder/Schmitt, Rn. 356g; Würtemberger/Heckmann, Rn. 832; Fischer, JuS 2002, 446 (449)

⁴ Ruder/Schmitt, Rn. 356h

⁵ vgl. Maurer, § 3 Rn. 9; Ruder/Schmitt, Rn. 356g; Würtemberger/Heckmann, Rn. 833

⁶ Ruder/Schmitt, Rn. 356h

Dies gilt für Schäden sowohl während der Abschleppmaßnahme als auch während der Verwahrung.¹

Ebenso kommt ein deliktischer Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB, Art. 34 Abs. 1 GG in Betracht. Nach der Rechtsprechung des BGH ist das Fehlverhalten eines privatrechtlich beauftragten Abschleppunternehmers im Bereich der Eingriffsverwaltung nach Amtshaftungsgrundsätzen zu beurteilen. Der Staat haftet somit für den Abschleppunternehmer. Dies gilt jedoch nur während des Aufladens und des Transport des Fahrzeugs. Schäden, die auf dem Verwahrungsplatz des Abschleppunternehmers entstehen, fallen nicht darunter.² Daneben stehen dem Geschädigten auch die deliktischen Ansprüche aus §§ 7 ff. StVG und § 823 BGB direkt dem Unternehmer gegenüber zu.³

4.5. Probleme in der Praxis

Generell ist bei der rechtlichen Betrachtung der Abschleppmaßnahme eine hohe Zahl an gesetzlichen Fiktionen festzustellen. Dies häuft sich insbesondere bei der Verkehrszeichenrechtsprechung. Verbote werden als sofort vollziehbare Gebote betrachtet, das Aufstellen eines Verkehrszeichens genügt der Bekanntgabe eines Verwaltungsakts und der Halter wird als Verkehrsteilnehmer angesehen.⁴ Diese Vorgehensweise als zum Teil höchstrichterliche Rechtsfortbildung wird in der neueren Literatur teils kritisch betrachtet, mehrfach auch abgelehnt.⁵ Die Notwendigkeit zu diesen Fiktionen begründet sich nicht zuletzt durch das Festhalten der Rechtsprechung an der Ersatzvornahme nach § 25 LVwVG als Grundlage für das Abschleppen bei Verkehrszeichenverstößen.⁶ Zwar lässt die Recht-

¹ Würtenberger/Heckmann, Rn. 835

² BGH, BGHZ 121, 161, 165 f.; OLG Hamm NJW 2001, 375, 376

³ Ruder/Schmitt, Rn. 356h; Würtenberger/Heckmann, Rn. 836

⁴ Wolf/Stephan, § 8 PolG Rn. 8

⁵ vgl. Würtenberger/Heckmann, Rn. 824; vgl. Weber, NZV 2008, 263 f.; vgl. Remmert, NVwZ 2000, 642 (643)

⁶ vgl. Funke-Kaiser, VBIBW 1990, 257 (261)

sprechung die Anwendung der unmittelbaren Ausführung ebenfalls zu. Dies führt jedoch beim Abschleppen im Bereich von Verkehrszeichen, wie unter 4.1.5 gezeigt, zu Zuständigkeitsproblemen. Das Fehlen einer einfachgesetzlich geregelten Eingriffsgrundlage für das Abschleppen von Fahrzeugen auf Grund von Verkehrsverstößen macht sich hier bemerkbar.

Gerade das Festhalten an der Ersatzvornahme ist mit ursächlich für das praxisrelevante Problem, dass der Polizeivollzugsdienst für das Abschleppen bei reinen Verkehrszeichenverstößen keine Zuständigkeit besitzt. Dabei ist die Überwachung des Verkehrs eine der originären Aufgaben der Polizei. So sieht auch der VGH BW das unbestreitbare praktische Bedürfnis für eine Kompetenz des Polizeivollzugsdienstes für die Vollstreckung der in Verkehrszeichen enthaltenen Gebote.¹ Hier besteht eine Regelungslücke für das praxisnahe Beenden von einfachen Verkehrsverstößen gegen Gebote aus Verkehrszeichen.

4.6. Lösungsansätze

Als denkbare Lösung dieses Problems kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen könnte an der Vollstreckung mit Hilfe der Ersatzvornahme festgehalten werden. Hierzu würde sich eine Zuständigkeitserweiterung eignen, die den Polizeivollzugsdienst zur Vollstreckung straßenverkehrsrechtlicher Gebote aus Verkehrszeichen ermächtigt. Auf Grund der gesetzgeberischen Zuständigkeit in Sachen Verwaltungs- und Verwaltungsvollstreckungsverfahren wäre hierfür der Landesgesetzgeber zuständig. Zum anderen wäre als bundesrechtlicher Ansatz eine Erweiterung des StVG und der StVO mit einer eigenständigen Ermächtigung zum Abschleppen denkbar. Lösungsvorschläge für beide Alternativen werden nun im Folgenden vorgestellt.

¹ VGH BW, VBIBW 2004, 213

4.6.1. Landesrechtlicher Ansatz

Der landesrechtliche Ansatz besteht aus der Ausweitung der Zuständigkeit für die Vollstreckung der durch Verkehrszeichen bekanntgegebenen Gebote auf die Polizei. Nach Art. 70 Abs. 1 Satz 1 LV werden die Zuständigkeiten der Landesverwaltung durch Gesetz geregelt. Dies gilt auch für die Zuständigkeiten im Landesvollstreckungsrecht. Daher bedarf es für eine Vollstreckungskompetenz des Polizeivollzugsdienstes einer Regelung in einem Landesgesetz. Zu beachten ist bei der Formulierung des Ergänzungstextes die Wahrung des generell-abstrakten Charakters des formellen Gesetzes.¹ Daher wird auf einen direkten Bezug auf das Abschleppen von Fahrzeugen verzichtet. Die Aufnahme einer dementsprechenden Regelung in das LVwVG kommt allerdings nicht in Betracht, da dadurch z. B. auch Verwaltungsakte der Finanzbehörden vollstreckt werden könnten. Die Zuständigkeitsausweitung muss daher auf das Gebiet der Gefahrenabwehr eingeschränkt werden. Hier bietet sich das Polizeigesetz auf Grund der bereits vorhandenen Systematik der §§ 49 ff. PolG zu der Anwendbarkeit des Vollstreckungsrechts an. Nach § 49 Abs. 1 PolG werden die Zwangsmittel Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme nach den Vorschriften des LVwVG angewandt. Die Ausübung des unmittelbaren Zwangs dagegen ist nach § 49 Abs. 2 PolG abschließend im Polizeigesetz geregelt. Eine Ausnahme von der ausschließlichen Vollstreckungszuständigkeit nach § 4 Abs. 1 LVwVG ist daher an dieser Stelle vorzunehmen. § 49 PolG kann unter diesen Voraussetzungen wie folgt geändert werden (Ergänzungen in **fett**):

§ 49

Allgemeines

(1) *Die Polizei wendet die Zwangsmittel Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme nach den Vorschriften des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes an, **soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.***

¹ Maurer, § 4 Rn. 4

(2) Die Polizei wendet das Zwangsmittel unmittelbarer Zwang nach den Vorschriften dieses Gesetzes an.

(3) Der Polizeivollzugsdienst kann abweichend zu § 4 Abs. 1 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes Verwaltungsakte der allgemeinen Polizeibehörden mit dem Zwangsmittel Ersatzvornahme vollstrecken, wenn dies zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder Beseitigung einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich erscheint.

Durch diese Formulierung wird der Polizeivollzugsdienst ermächtigt, Verwaltungsakte der allgemeinen Polizeibehörden unter den Voraussetzungen des neu hinzugefügten § 49 Abs. 3 PolG zu vollstrecken. Die Vollstreckung ist jedoch auf das Zwangsmittel Ersatzvornahme beschränkt. Dies ist als Begrenzung auch sinnvoll, da diese Erweiterung überwiegend auf die ersatzweise Durchsetzung von vertretbaren Handlungspflichten ausgerichtet sein soll. Zulässig ist das Einschreiten zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit. Darüber hinaus muss die Vollstreckung des „fremden“ Verwaltungsakts erforderlich erscheinen. Diese Formulierung ist dem § 60 Abs. 2 PolG entlehnt. Das Einschreiten muss hierbei aus objektiven Gesichtspunkten nicht erforderlich sein. Es reicht aus, dass das Einschreiten bei pflichtgemäßer Prüfung der Situation für erforderlich gehalten wird.¹ Auf die Betonung des Eilfalles - im § 60 Abs. 2 PolG mit der Formulierung „sofortiges Tätigwerden“ verdeutlicht - wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. So werden auch Fälle außerhalb des Begriffs der Gefahr im Verzug erfasst. Dies ist insbesondere für Situationen relevant, bei denen z. B. die Entscheidung zum Abschleppen nicht sofort bei Bekanntwerden des Verstoßes ergangen ist. Während ein späteres Einschreiten bei einer Regelung, die Gefahr im Verzug voraussetzt, nicht mehr begründet werden könnte, ist das Abschleppen bei dieser For-

¹ Belz in: Belz/Mußmann, § 60 Rn. 5; Ruder/Schmitt, Rn. 356e; Wolf/Stephan, § 60 Rn. 6 ff.

mulierung noch möglich.¹ Zudem verfügen die Polizeibeamten vor Ort über einen großzügigeren Einschätzungsmaßstab.

Straßenverkehrsbehörden sind als Stellen, die sich materiell mit der Gefahrenabwehr beschäftigen, als allgemeine Polizeibehörden anzusehen.² Verkehrszeichen können daher auf Grund der Verkehrszeichenrechtsprechung als Verwaltungsakte allgemeiner Polizeibehörden bezeichnet werden. Diese Änderung des § 49 PolG ermöglicht daher dem Polizeivollzugsdienst das Abschleppen auf Grund der in Verkehrszeichen enthaltenen Gebote im Wege der Ersatzvornahme. Zugleich verschwindet die Problematik der Anwendbarkeit der unmittelbaren Ausführung nach § 8 Abs. 1 PolG im Bereich von Verkehrszeichen.

4.6.2. Bundesrechtlicher Ansatz

Dieser Ansatz beinhaltet die vollständige Abkehr von der aktuellen rechtlichen Beurteilung der Abschleppmaßnahme. Die erläuterten Zuständigkeitsprobleme bei der Anwendung der unmittelbaren Ausführung und der Ersatzvornahme als Grundlage für das Abschleppen können so gänzlich vermieden werden. Diese eigenständige Rechtsgrundlage könnte ihren Platz in der StVO finden. Gem. § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG wird der Verordnungsgeber ermächtigt, die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit über den Straßenverkehr in Rechtsverordnungen zu regeln. Unter diesen Sachverhalt kann beispielhaft auch die Aufnahme des § 44 Abs. 2 StVO in die StVO subsumiert werden. Die Einbringung der Abschleppmaßnahme in die StVO passt daher in die Rechtssystematik des Straßenverkehrsrechts. Ein Formulierungsvorschlag für die ergänzende Regelung in einem fiktiven § 45 Abs. 2a StVO kann wie folgt lauten:

(2a) Fahrzeuge, die entgegen einem Verbot aus § 1 Abs. 2, § 12, § 13 und § 18 Abs. 8 oder verbotswidrig gegen eine Bestimmung aus einem Verkehrszeichen halten oder parken, können abgeschleppt

¹ vgl. Urteil des VG Stuttgart vom 29.08.2001, Anlage 2, 3

² Belz in: Belz/Mußmann, § 61 Rn. 4

werden, auch wenn der Fahrzeugführer oder der Halter nicht erreichbar sind. Der Fahrzeughalter ist über diese Maßnahme umgehend zu unterrichten. Entstehen durch diese Maßnahme Kosten, so können der Fahrzeugführer oder der Halter zum Kostenersatz verpflichtet werden.

Durch diese Formulierung sind grundsätzlich alle Fälle des verbotswidrigen Haltens oder Parkens nach der StVO erfasst. Für die Rechtmäßigkeit des Abschleppens ist eine fehlerfreie Ermessensausübung notwendig. Die Durchführung der Maßnahme kann auch bei Abwesenheit des Fahrers oder Halters erfolgen. Die Rechtsnatur dieser Maßnahme lässt sich wie bei der unmittelbaren Ausführung nach § 8 Abs. 1 PolG als Realakt mit Eingriffscharakter qualifizieren, da das Abschleppen ohne wirksame Abschleppverfügung unmittelbar vollzogen wird.¹ Es besteht für die abschleppende Behörde aber eine Unterrichtungspflicht des Halters. Fahrer oder Halter können außerdem zum Ersatz der durch die Abschleppmaßnahme entstandenen Kosten herangezogen werden, falls dies verhältnismäßig erscheint. Zuständig sind für das Abschleppen nach § 44 Abs.1 StVO die Straßenverkehrsbehörden und somit nach § 1 StVOZuG die unteren Verwaltungsbehörden. Durch Ergänzung des § 3 StVOZuG können auch die örtlichen Straßenverkehrsbehörden für zuständig erklärt werden. Zudem könnte nun die Zuständigkeit der Polizei bei Gefahr im Verzug nach § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO angenommen werden. Folgt man aber richtigerweise der vielvertretenen Argumentation, dass diese Vorschrift nur zu verkehrsregelnden und verkehrslenkenden Maßnahmen in Eilfällen ermächtigt, reicht diese Norm für eine Anwendung des fiktiven § 45 Abs. 2a StVO durch die Polizei nicht aus.² Als Lösung kann jedoch im StVOZuG die Zuständigkeit auf die Polizei erweitert werden.

Hierzu bietet sich eine Änderung des § 3 StVOZuG wie folgt an.

¹ vgl. Würtenberger/Heckmann, Rn. 797

² Vgl. Schieferdecker, 69 ff.; vgl. Peters/Schell, BWVPr 1989, 246 (247); vgl. Jagow in: Janiszewski/Jagow/Burmann, § 44 StVO, Rn. 3

§ 3

(1) *Die örtlichen Straßenverkehrsbehörden sind zuständig für die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden nach*

1. *§ 45 StVO, soweit sich die Maßnahmen auf Gemeindestraßen und öffentliche Verkehrsflächen, die nicht öffentliche Straßen sind, beziehen und sich nicht unmittelbar auf den Verkehr auf Straßen höherer Verkehrsbedeutung auswirken,*
2. *§ 45 Abs. 2 StVO in Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen im Sinne von § 5 Abs. 4 des Bundesfernstraßengesetzes und § 8 Abs. 1 des Straßengesetzes,*
3. **§ 45 Abs. 2a StVO.**

(2) *(hier nicht von Bedeutung)*

(3) Zuständig für Maßnahmen nach § 45 Abs. 2a StVO ist auch die Polizei.

Die im hypothetischen § 45 Abs. 2a StVO beispielhaft gewählte Formulierung zeigt auf, dass eine einfach gesetzlich geregelte Rechtsgrundlage für das Abschleppen zweckmäßig erscheinen kann. Zudem können die Zuständigkeitsprobleme, die sich durch die unmittelbare Ausführung oder die Ersatzvornahme ergeben, umgangen werden. Zuständig für die Änderung der StVO ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Diese Formulierung soll hier ein Beispiel für eine mögliche Lösung einer eigenständigen Rechtsgrundlage darstellen. Auf die Verfassungsmäßigkeit der Regelung wird daher nicht eingegangen.

5. Privatisierung der Verkehrsüberwachung

Seit Jahren existiert der Trend zur Privatisierung staatlicher Aufgaben. Der Staat zieht sich dabei aus immer mehr Funktionen und Bereichen zurück.¹ Bestes Beispiel ist hierfür die Überführung der früheren Bundesbahn und Bundespost in privatrechtliche Organisationsformen. Inzwischen sind private Versorgungsunternehmen in den Bereichen Gas, Wasser und Strom die Regel.

Private Unternehmen prägen seit einigen Jahren immer mehr das Bild bei Veranstaltungen als Sicherheitsdienstleister. Diese Entwicklung erstreckt sich inzwischen auch auf die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen, um den Fahrgästen auf Bahnhöfen und in Zügen ein Sicherheitsgefühl zu vermitteln. Auch kommunale Stellen bedienen sich immer mehr privater Sicherheitsdienste, z. B. als „Security“ bei Gemeindefesten oder im Objektschutz.²

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit bei der aktuellen Rechtslage Private mit Aufgaben der Parkraumüberwachung betraut werden können. Dies wird im Folgenden untersucht.

5.1. Motivation

Die Privatisierung von Parkraumüberwachungsaufgaben kann sich zum einen über die Kostenfrage begründen. Schwindende fiskalische Ressourcen gefährden die Wahrnehmung der von Kommunen und Polizei zurzeit übernommenen Aufgaben und Verpflichtungen. Einsparungen auf vielen Gebieten werden notwendig.³

¹ Jungk, 1

² Gusy, Rn. 160

³ Jungk, 1

Für reine Überwachungstätigkeiten im ruhenden Verkehr sind Polizeibeamte oder Mitarbeiter der nach § 36 OWiG zuständigen Stellen meist überqualifiziert und werden dadurch von bedeutenderen Aufgaben abgehalten. Es liegt daher nahe, diese Aufgabe an Personal zu übertragen, das über einen geringeren Ausbildungsstand verfügt und dementsprechend billiger ist. Hier könnte sich der Einsatz Privater bezahlt machen.¹

Insbesondere vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus sind auf Grund der Veränderungen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit in den letzten Jahren immer mehr Sicherheitsaufgaben für den Staat hinzugekommen. Eine umfassende Aufgabenwahrnehmung kann mit eigenem Personal daher allein nicht mehr gewährleistet werden. So ist das Interesse nachvollziehbar, Sicherheitsaufgaben wie die Parkraumüberwachung auf private Dienstleister zu übertragen.²

Unbestreitbar ist inzwischen auch die gestiegene Professionalität privater Sicherheitsdienstleister.³ So werden ehemalige Polizisten als Ausbilder und Führungskräfte eingesetzt. Hinzu kommen ein systematisches Training der Sicherheitskräfte sowie die Ausstattung mit immer besserer technischer Ausrüstung. Auch dies kann ein Argument für den Einsatz in der Verkehrsüberwachung sein, da durch die Beauftragung von Sicherheitsunternehmen unentwegt ein technisch hohes Niveau gehalten werden kann, ohne dass eigene Investitionen getätigt werden müssen.⁴

5.2. Rechtliche Betrachtung

Grundsätzlich gehören Maßnahmen der Parkraumüberwachung zum hoheitlichen Funktionsbereich des Staates. Wie bereits erläutert, kann die Aufgabenwahrnehmung der Parkraumüberwachung sowohl aus dem Poli-

¹ Steegmann, NJW 2007, 2157 (2159); Nitz, NZV 1998, 11; Bernstein, NZV 1999, 317 f.

² Jungk, 2; vgl. Würtenberger/Heckmann, Rn. 32

³ vgl. Stober, NJW 2008, 2301 (2303 f.)

⁴ Gusy, Rn. 160

zei- als auch aus dem Ordnungswidrigkeitenrecht erfolgen. Sie hat als Hauptziel die Ermittlung und Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten. Verstöße gegen das Halten und Parken sind in der Regel bußgeldbewehrt und können geahndet werden. Dieses Sanktionssystem ist Teil der öffentlichen Sicherheit und gehört zu den originären Aufgaben des Staates.¹ Fraglich ist daher, ob die Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit privatisiert werden können. Nach Art. 34 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des Beamtentums zu übertragen. Hier ist ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu erkennen. Es ist dabei anerkannt, dass bestimmte untergeordnete Bereiche der staatlichen Aufgabenwahrnehmung auf Nichtbeamte übertragen werden kann.² Als Beispiel sind hier die TÜV-Sachverständige oder Flug- und Schiffskapitäne zu nennen.³ Die Einbeziehung privater Unternehmen in die Überwachung des ruhenden Verkehrs auf öffentlichen Straßen könnte als Ausfluss dieses Ausnahmeverhältnisses unter mehreren rechtlichen Gesichtspunkten erfolgen. Diese müssen jedoch im Einklang mit den Gesetzen stehen.⁴

5.2.1. Systematische Anzeigenerstattung durch Private

Eine Grundidee zur Übertragung der Parkraumüberwachung auf Private ist die vertragliche Vereinbarung der Überwachungstätigkeit mit dem Inhalt, die bei der Bestreifung des Stadtgebiets festgestellten Ordnungswidrigkeiten systematisch anzuzeigen.⁵ Durch die Anzeige wird dann ein Verwarnungsgeldverfahren eingeleitet. Dabei wird auf Grund der Vielzahl von Verstößen ein automatisiertes System eingesetzt, das nach der Feststellung des Verstoßes und der Auswertung der Daten automatisch ein Verwarnungsgeldangebot an den Fahrzeughalter versendet.

¹ BayObLG, Anlage 1, 2; vgl. Steegmann, NJW 1997, 2157 (2158); vgl. Stober, NJW 1997, 889 (890); Scholz, NJW 1997, 14 (15)

² Nitz, NZV 1998, 11 (15)

³ Trockels in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 25

⁴ vgl. Nitz, NZV 1998, 11 (12 f.)

⁵ Nitz, NZV 1998, 13

Bei dieser Vorgehensweise wird auf den Sachverhalt abgestellt, dass jeder Bürger Ordnungswidrigkeiten anzeigen kann, auch wenn er in seinen eigenen Interessen nicht betroffen ist.¹ Dabei ist die vom Privaten durchgeführte Sachverhaltsermittlung Teil des Ordnungswidrigkeitenverfahrens.² Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten liegt nach § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Hierzu zählt jedoch nicht nur die Ausübung des Ermessens beim Erlass des Verwarnungsgeldes, sondern auch bereits bei der Feststellung des Parkverstoßes. Die „Jedermann-Anzeige“ kann die Verfolgungsbehörde daher nicht von der ermessensfehlerfreien Sachverhaltsermittlung entbinden. Diese Aufgabe soll jedoch gerade von den privaten Unternehmen übernommen werden.³ Die notwendige Ermittlung des Sachverhalts durch die Verfolgungsbehörde auf Grund der Anzeige des mit der Parkraumüberwachung beauftragten Unternehmers läuft daher dem Zweck der Privatisierung entgegen. Dies ist insbesondere bei der Vielzahl von Verstößen in Großstädten zu unterstreichen.

Der Einsatz eines automatisierten Verfahrens ist darüber hinaus rechtlich problematisch. Zwischen Feststellung des Verstoßes durch die Eingabe in ein Erfassungsgerät und dem Versenden des Verwarnungsgeldangebots wird in der Regel kein Amtsträger der Verfolgungsbehörde tätig, so dass keine Ermessensentscheidung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG getroffen werden kann. Da das beauftragte Unternehmen rechtlich nicht zu der Verfolgungsbehörde hinzugerechnet werden kann, ist diese Vorgehensweise rechtswidrig.⁴

5.2.2. Verwaltungshilfe

Die privaten Parkraumüberwacher könnten auch als Verwaltungshelfer zu qualifizieren sein. Verwaltungshelfer sind Personen, die Hilfstätigkeiten im

¹ Göhler, vor § 59 Rn. 31

² BayObLG, NZV 1997, 276 (277)

³ Nitz, NZV 1998, 11 (13)

⁴ Steegmann, NJW 1997, 2157

Auftrag oder nach Weisung der Behörde erfüllen. Dabei arbeiten sie unselbstständig.¹ Die maßgeblichen Entscheidungen treffen die beauftragenden Behörden.

Bei der Feststellung von Parkverstößen kann jedoch keine unselbstständige Tätigkeit vorliegen. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG wird bei festgestellten Verstößen bereits eine Ermessensentscheidung notwendig, ob ein Verstoß als rechtserheblich einzustufen ist und so die Verfolgung geboten erscheint oder von der Ahndung abgesehen werden soll. Dieser Einschätzungsspielraum macht jedoch aus der Feststellung des Parkverstoßes eine selbstständige Tätigkeit.² Diese kann im Wege der Verwaltungshilfe nicht auf Private übertragen werden, da hier eine funktionell originäre Staatsaufgabe wahrgenommen wird.³ Es fehlt hierzu an einer gesetzlichen Grundlage.

5.2.3. Beleihung

Weder der Einsatz Privater als systematische Anzeigenerstatter noch die Einstufung als Verwaltungshelfer schaffen hier Lösungen für die Privatisierung der Parkraumüberwachung. Nach der derzeitigen Rechtslage ist die Übertragung der Sachverhaltsfeststellung von Verkehrsverstößen auf private Unternehmen unzulässig.⁴

Als mögliche Grundlage für den Einsatz Privater kommt das Rechtsinstitut der Beleihung in Frage.⁵ Beliehene sind hierbei Privatpersonen, denen die Ausübung bestimmter hoheitlicher Befugnisse in eigenem Namen in begrenztem Umfang übertragen wird.⁶ Die Beleihung erfolgt durch einen Verwaltungsakt auf Grund gesetzlicher Ermächtigung oder unmittelbar

¹ Trockels in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 26

² AG Alsfeld, NJW 1995, 1503 (1505); Nitz, NZV 1998, 11 (14)

³ BayObLG, Anlage 1, 2; Nitz, NZV 1998, 11 (14); Scholz, NJW 1997, 14 (16)

⁴ Nitz, NZV 1998, 11 (14)

⁵ Gusy, Rn. 163; Nitz, NZV 1998, 11 (14); Scholz, NJW 1997, 14 (17); Stober, NJW 1997, 889 (896)

⁶ Trockels in: Schweickhardt/Vondung, Rn. 25; Maurer, § 23 Rn. 56; Gusy, Rn. 163

durch Gesetz.¹ Eine gesetzliche Grundlage, Private mit Verkehrsüberwachungsaufgaben zu beleihen, existiert allerdings nicht. Im Gegenteil dazu weist § 26 Abs. 1 StVG die Zuständigkeit für Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24, 24a StVG ausschließlich den von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmten Dienststellen und Behörden der Polizei zu. Eine Initiative der Bundesländer Berlin und Bremen im Jahr 1997 zur Einbringung einer Beleihungsermächtigung in den § 26 StVG wurde mehrheitlich abgelehnt.²

Eine grundlegende Zulässigkeit der Beleihung Privater mit Aufgaben der Parkraumüberwachung wird vielfach angenommen. Hierbei wird die Auffassung vertreten, dass die durch Art. 33 Abs. 4 GG gezogene Privatisierungsgrenze durch die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht noch nicht überschritten wird.³ So umfasst die Beleihung der Flugkapitäne nach § 12 Abs. 1 LuftSiG oder der privaten Bewacher von Einrichtungen der Bundeswehr nach § 1 Abs. 1 UZwGBw die Ausübung von hoheitlicher Gewalt in Form des unmittelbaren Zwangs. Die Beleihung zur Feststellung von Verkehrsverstößen wäre daher weniger einschneidend.⁴ Dieser Meinung ist auf rechtlicher Ebene zu folgen. Zwar ist das Ordnungswidrigkeitenverfahren Teil der von § 33 Abs. 4 GG erfassten Tätigkeitsfeldern, die in der Regel von Beamten wahrgenommen werden sollten. Unwesentliche, konkret abgegrenzte Bereiche, die eine untergeordnete Grundrechtsrelevanz auszeichnet, lassen jedoch eine Beleihung zu. Hierzu zählt auch die Verkehrsüberwachung mit der Feststellung von Verstößen, jedoch mit der Einschränkung, dass konkrete Maßstäbe der Ermessensausübung vorgegeben werden.⁵

¹ Gusy, Rn. 163; Maurer, § 23 Rn. 58

² Stober, NJW 1997, 889 (896)

³ Stober, NJW 2008, 2301 (2306); vgl. Nitz, NZV 1998, 11 (15)

⁴ Stober, NJW 2008, 2301 (2306)

⁵ vgl. Nitz, NZV 1998, 11 (15)

6. Schlussbetrachtung

Die Parkraumbewirtschaftung ist notwendig, um den knappen Parkraum in den Innenstädten möglichst einer Vielzahl von Interessengruppen zur Verfügung zu stellen. Die nähere Betrachtung des Themas in dieser Arbeit hat dabei aufgezeigt, dass die Kommunen über ein breites Instrumentarium zur Steuerung des ruhenden Verkehrs verfügen. Dazu wurden in der StVO die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen. Ein nachhaltig geplantes Bewirtschaftungskonzept kann daher mit bestehenden rechtlichen Möglichkeiten in verschiedene Richtungen ausgestaltet werden. So können einerseits Anwohner zum Parken bevorrechtigt werden, andererseits aber auch im Interesse des Einzelhandels durch die Bewirtschaftung mit Parkscheinautomaten ein ausreichender Parkstandumschlag erzielt werden. Vor dem Einsatz der verschiedenen Bewirtschaftungsmaßnahmen sind zur breiteren Akzeptanz die Betroffenen in die Planung mit einzubeziehen.

Doch im Hinblick auf zukünftige Diskussionen im Bereich der Parkraumbewirtschaftung gibt es noch einige nachbesserungswürdige Punkte. Insbesondere die Diskrepanz zwischen Parkgebühren und Verwarnungsgeldern in manchen Großstädten trägt nicht zuletzt zu einer sinkenden Moral bei der Entrichtung der Gebühren bei. Hier ist jedoch der Verordnungsgeber aufgefordert, diese Lücke zu schließen. Auch werden wohl in den nächsten Jahren das bargeldlose Bezahlen der Parkgebühren über Mobiltelefone oder eine Taschenparkuhr weitere Verbreitung finden. Hier liegt es vor allem an den Kommunen, diese benutzerfreundliche, dem Zeitgeist entsprechende Zahlweise im eigenen Interesse flächendeckend umzusetzen.

Darüber hinaus wurden die rechtlichen Möglichkeiten der Kommunen und der Polizei bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs und der Ahndung von Verstößen aufgezeigt. Diese Maßnahmen sind vor dem Hintergrund der Parkraumbewirtschaftung besonders wichtig. Nur durch konse-

quente und flächendeckende Überwachung kann die Einhaltung der Bewirtschaftungsmaßnahmen gewährleistet werden. Es bestehen vor allem im Bereich von Parkscheinautomaten jedoch systembedingte Schwierigkeiten bei der Überwachung von bestimmten Verstößen. Auch an dieser Stelle würde die Einführung moderner Bezahlssysteme Abhilfe schaffen.

Zur endgültigen Beendigung von Verstößen im ruhenden Verkehr kommt dabei ausschließlich die Abschleppmaßnahme in Betracht. Durch das Fehlen einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage muss diese Maßnahme über verschiedene Rechtsinstitute konstruiert werden. Dadurch kommt es allerdings bei der aktuellen Rechtslage zu Zuständigkeitsproblemen im Hinblick auf Abschleppmaßnahmen des Polizeivollzugsdiensts. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, im Sinne einer praxisnahen Bearbeitung von Verkehrsverstößen für rechtliche Klarheit zu sorgen. Möglichkeiten hierzu sind in Form der Zuständigkeitsausweitung oder Schaffung einer Spezialermächtigung vorhanden.

Für den vielfachen Wunsch der Kommunen nach einer möglichen Privatisierung der Verkehrsüberwachung sprechen viele Gründe. Die aktuelle Rechtslage erlaubt die Wahrnehmung dieser Aufgabe z. B. durch private Sicherheitsunternehmen allerdings nicht. Rechtlich möglich wäre jedoch die Schaffung einer Beleihungsermächtigung für Verkehrsüberwachungsaufgaben. Eine Privatisierung dieses Bereichs sollte jedoch mit Vorsicht zu genießen sein. Zum einen kommt dadurch die Gefahr auf, dass sich der Staat einem Teil seiner Verantwortung über die Sicherheit im Straßenverkehr enthält. Zum anderen muss vor dem Hintergrund der Gewinnorientierung von privaten Unternehmen die Ermessensausübung des Überwachungspersonals kritisch überprüft werden. Ob vor diesem Zusammenhang die Privatisierung der Parkraumüberwachung eine Zukunft hat, bleibt abzuwarten.

Anlage 1

Beschluss des BayObLG vom 11.07.1997

Gericht:	BayObLG	Paragrafenkette: GG Art. 33 Abs. 4 , OWiG § 47 , StVG § 26 Abs. 1 , StVO § 13 Abs. 2
Entscheidungsform:	Beschluß	
Datum:	11.07.1997	
Vorinstanz(en):		

Kurzleitsatz:

Unzulässige Feststellung von Parkverstößen durch Private auch bei Auswertung und Ahndung durch Gemeinde

Amtlicher Leitsatz:

»Die Feststellung von Parkverstößen durch private Firmen im Rahmen der Überwachung des ruhenden Verkehrs zur Ermittlung und Dokumentation von Ordnungswidrigkeiten ist derzeit mangels einer gesetzlichen Ermächtigung auch dann unzulässig, wenn die zuständige Gemeinde die Auswertung der festgestellten Parkverstöße und den Erlaß des Bußgeldbescheids vornimmt (Fortführung der Rechtsprechung im Beschluß vom 5.3.1997 - 1 ObOWi 785/96 = DAR 1997, 206).«

Gründe:

I.

Die Gemeinde B hat gegen den Betroffenen mit Bußgeldbescheid vom 4.1.1997 eine Geldbuße von 10 DM festgesetzt. Dem Betroffenen wurde vorgeworfen, am 14.10.1996 um 9.39 Uhr seinen Pkw, amtl. Kennzeichen , in der S Straße in B im Bereich eines eingeschränkten Halteverbots für eine Zone - Zeichen 290/292 - ohne eine von außen gut sichtbare Parkscheibe bis zu 30 Minuten geparkt zu haben. Auf den Einspruch des Betroffenen hat das Amtsgericht Kempten (Allgäu) - Zweigstelle Sonthofen - mit Urteil vom 20.2.1997 das Verfahren eingestellt, da ein Verfahrenshindernis vorliege. Nach Auffassung des Amtsgerichts stellt der Bußgeldbescheid der Gemeinde B vom 4.1.1997 keine tragfähige Grundlage für eine gerichtliche Sachentscheidung dar, da er an einem schwerwiegenden Mangel leide. Die Tatsache, dass die Gemeinde B sich bei der Feststellung und Verfolgung der dem Betroffenen zur Last gelegten Verkehrsordnungswidrigkeit eines Privaten bedient habe, verstoße gegen das "staatliche Gewaltmonopol", das seine Grundlage im Rechtsstaatprinzip finde (Art. 20 Abs. 3 GG).

Mit ihrer Rechtsbeschwerde, deren Zulassung sie beantragt, rügt die Staatsanwaltschaft die Verletzung materiellen Rechts. Ein Verfahrenshindernis bestehe nicht, da der Bußgeldbescheid an keinem schwerwiegenden Mangel leide. Die Überwachung des ruhenden Verkehrs sei kein Akt, zu dem hoheitliche Befugnisse erforderlich seien, sondern stelle lediglich eine technische Verwaltungshilfe dar.

II.

1. Dem Antrag auf Zulassung der Rechtsbeschwerde, gegen den in förmlicher Hinsicht keine Bedenken bestehen, ist stattzugeben, da die Nachprüfung des angefochtenen Urteils zur Fortbildung des Rechts geboten erscheint (§ 80 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 4 Satz 1 OWiG).

2. Das somit zulässige Rechtsmittel ist begründet. Das Amtsgericht hat das Verfahren rechtsfehlerhaft durch Prozessurteil eingestellt.

a) Zutreffend hat das Amtsgericht ausgeführt, dass die Gemeinde B mangels gesetzlicher Ermächtigung nicht befugt war, eine private Firma mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs zu beauftragen, auch wenn die Gemeinde selbst die Auswertung der festgestellten Parkverstöße sowie den Erlass der Bußgeldbescheide vornahm. Dies hat der erkennende Senat mit Beschluss vom 5.3.1997 zwar bislang nur für Maßnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung entschieden (BayObLG DAR 1997, 206), doch müssen diese Erwägungen in gleichem Umfang für die Beauftragung privater Firmen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs gelten. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Gründe des oben erwähnten Senatsbeschlusses Bezug genommen. Lediglich ergänzend sei noch auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

Die Tätigkeit von Angestellten privater Unternehmen zur Verfolgung von Parkverstößen beschränkt sich nicht nur auf eine generelle, d.h. allgemein Gefahren abwehrende Verkehrsüberwachung, sondern besitzt bereits individuellen Eingriffscharakter und stellt damit den Beginn staatlicher Verfolgung dar. Kriterium des Eingreifens des privaten Ermittlers ist ausschließlich die Rechtswidrigkeit der Parksituation. Private Unternehmer treffen anstelle der allein zuständigen Gemeinde die maßgeblichen Feststellungen, letztlich sogar bis zur Erteilung des Verwarnungsgeldangebotes. Dies setzt voraus, dass private Ermittler das Halten bzw. Parken eines Fahrzeugs zuvor als nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht zu ahnenden Sachverhalt beurteilt haben. Damit greift die Tätigkeit privater Firmen unmittelbar in die Ermessensausübung der Verfolgungsbehörde ein, mit der Folge, dass die Handhabung des Opportunitätsgrundsatzes jedenfalls bis zur Erteilung des Verwarnungsgeldangebotes auf Privatpersonen übergegangen ist, was gesetzeswidrig ist (KG DAR 1996, 504). Nach alledem ist die systematische Überwachung des ruhenden Verkehrs durch beauftragte Privatunternehmer als Übernahme von Funktionen der Ermittlung und Verfolgung, also als funktionell originäre Staatsaufgaben, und nicht nur als technische Verwaltungshilfe zu werten.

b) Das dargelegte Beweiserhebungsverbot führt jedoch nicht zu einem Mangel des Bußgeldbescheids dahingehend, dass dieser unwirksam wäre mit der Folge, dass eine Prozessvoraussetzung für das anhängige Verfahren nicht gegeben wäre. Soweit das Amtsgericht sich in diesem Zusammenhang auf eine angebliche Verletzung des Rechtsstaatsprinzips beruft, übersieht es, dass sich aus diesem Prinzip grundsätzlich kein Verfahrenshindernis für die Einleitung eines Straf-

oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens herleiten lässt (vgl. BGHSt 32, 345/350 ff.; Kleinknecht/Meyer-Goßner StPO 43. Aufl. Einl. Rn. 147 f.). Eine Verfahrenseinstellung nach § 260 Abs. 3 StPO, § 46 Abs. 1 OWiG war daher nicht gerechtfertigt; vielmehr hätte das Amtsgericht eine Sachentscheidung treffen müssen.

3. Das Urteil des Amtsgerichts ist daher auf die Rechtsbeschwerde der Staatsanwaltschaft aufzuheben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung, auch über die Kosten des Rechtsbeschwerdeverfahrens, an das Amtsgericht Kempten (Allgäu) - Zweigstelle Sonthofen - zurückverwiesen (§ 79 Abs. 6 OWiG).

Die Entscheidung ergeht nach § 79 Abs. 5 Satz 1 OWiG durch Beschluss.

III.

Für das weitere Verfahren wird auf folgendes hingewiesen:

Das unter II. 2a) dargelegte Beweiserhebungsverbot führt nicht automatisch zu einem Beweisverwertungsverbot. Vielmehr bedarf es im Einzelfall neben der Feststellung eines gravierenden Verfahrensverstößes einer Abwägung zwischen der Beeinträchtigung der Individualinteressen des Betroffenen einerseits und dem Interesse der Allgemeinheit an der Durchsetzung der Verkehrsvorschriften andererseits (BayObLG DAR 1997,206).

Die sonach gebotene Abwägung rechtfertigt im vorliegenden Fall kein Verwertungsverbot. Die Einwirkung auf seine allgemeine Handlungsfreiheit durch die von einer Privatfirma statt der zuständigen Gemeinde durchgeführte Parküberwachung war hier für den Betroffenen nicht gravierend. Mit Ausnahme der Tatbestandsfeststellung erfolgten die übrigen Ermittlungsmaßnahmen, wie die Auswertung des Verkehrsverstößes und die Ermittlung des Täters, durch die zuständige Gemeinde. Hinzu kommt, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Parkverstoß in gleicher Weise festgestellt worden wäre, wenn ein Angestellter der Verwaltungsbehörde tätig geworden wäre. Dem sonach nur wenig beeinträchtigten Individualinteresse des Betroffenen steht umgekehrt im konkreten Konfliktfall ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Durchsetzung der Verkehrsordnung gegenüber. Die Einschränkung der Parkdauer dient dazu, der Bevölkerung eine genügende Anzahl von Parkplätzen für zeitlich begrenzte Erledigungen zur Verfügung zu stellen. Es stellt ein legitimes Interesse dar, Dauerparker aus dem Innenbereich der Gemeinden fernzuhalten. Die Einhaltung von Halte- und Parkvorschriften muss nachhaltig überwacht und durchgesetzt werden, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs zu gewährleisten und die Verkehrsdisziplin zum Schutz aller Bürger aufrechtzuerhalten. Im vorliegenden Fall ist es daher nicht gerechtfertigt, den unter II. 2 a) dargestellten Verfahrensverstoß durch ein Beweisverwertungsverbot zu sanktionieren. Soweit das Kammergericht (DAR 1996, 504/506) zu einem anderen Ergebnis kommt, ist die dortige sog. Berliner Parkraumbewirtschaftungskonzeption mit dem hier zur Entscheidung stehenden Fall in tatsächlicher Hinsicht nicht vergleichbar.

Anlage 2

Urteil des VG Stuttgart vom 29.08.2001, AZ 3 K 4645/00

Ende

Gericht:

VG Stuttgart

Typ und Datum:

Urteil vom 29.08.2001

Aktenzeichen:

3 K 4645/00

Az.: 3 K 4645/00

Der Bescheid der Landespolizeidirektion Stuttgart II vom 31.07.2000 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 30.08.2000 werden aufgehoben.

Das beklagte Land trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu Kosten in Höhe von 230,-- DM, die durch das Abschleppen eines ihm gehörenden Fahrzeugs entstanden sind.

Der Kläger ist Halter eines Anhängers mit dem amtlichen Kennzeichen XXX. Dieser Anhänger stand nach den Feststellungen des Polizeireviers Degerloch etwa seit 04.07.2000, 8.15 Uhr, gegenüber dem Gebäude 260 in der Sigmaringer Straße in Degerloch. Beamte des Polizeireviers Degerloch, denen diese Tatsache bekannt war, bemerkten das Fahrzeug am Morgen des 05.07.2000 um 7.15 Uhr an dieser Stelle und beauftragten umgehend ein Abschleppunternehmen, welches das Fahrzeug um 7.30 Uhr von dem Platz entfernte. Ca. 200 m nördlich des Standpunktes des Fahrzeuges, an der Einmündung der Albstraße in die Sigmaringer Straße, befand sich zum damaligen Zeitpunkt (noch) ein Halteverbotschild (§ 41 Abs. 2 Nr. 8 Z 283 StVO). Zwischen diesem Schild und dem Standort des Fahrzeugs zweigt auf der gleichen - westlichen - Straßenseite ein Weg nach rechts ab, der mit dem Verkehrszeichen nach § 41 Abs. 2 Nr. 6 Zeichen 260 StVO und einem Zusatzschild für einen beschränkt zulässigen Verkehr frei gegeben ist.

Für das Abschleppen musste die LPD der Firma einen Betrag von 230,-- DM bezahlen.

Mit Bescheid vom 31.07.2000 setzte die Landespolizeidirektion II gegenüber dem Kläger Abschleppkosten in Höhe von 230,-- DM und eine Verwaltungsgebühr von 50,-- DM mit der Begründung fest, der polizeiwidrige Zustand des Parkens im Halteverbot habe sofort beseitigt werden müssen.

Hiergegen wandte der Kläger sich mit einem handschriftlichen Fax vom 02.08.2000 an das Regierungspräsidium, das er als Einspruch bezeichnete und in welchem er polizeiliche Willkür anprangerte. Das Schreiben wurde als Widerspruch bearbeitet.

Mit Widerspruchsbescheid vom 30.08.2000 wies das Regierungspräsidium Stuttgart diesen Widerspruch zurück. Im Bescheid wird u.a. mitgeteilt, dass am 11.08.2000 die Park- und Halteverbotsregelung in dem streitigen Bereich geändert worden sei. Zum Zeitpunkt des polizeilichen Eingreifens sei das Parken dort rechtswidrig gewesen. Es habe eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgelegen. Die Polizei habe ihr Ermessen rechtmäßig und rechtsfehlerfrei ausgeübt. Die Kostenpflicht des Klägers ergebe sich aus § 8 Abs. 2 des Polizeigesetzes (PolG). Der Kläger als Halter des Fahrzeuges sei nicht rechtzeitig zur Beseitigung der Störung erreichbar gewesen.

Hiergegen hat der Kläger am 29.09.2000 Klage erhoben, mit der er sein Begehren weiter verfolgt. Er trägt vor, sein Fahrzeug habe nicht im Halteverbot gestanden. Es seien keine Störungen von ihm ausgegangen. Dies ergebe sich auch daraus, dass zwischenzeitlich die Halteverbotsregelung aufgehoben sei.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Landespolizeidirektion II vom 31.07.2000 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 30.08.2000 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, der Kläger sei nach der Rechtsprechung verpflichtet sich gegebenenfalls durch Zurücklaufen vom Bestehen einer Halte- oder Parkverbotsregelung zu informieren. Bis zum 11.08.2000 sei im fraglichen Bereich ein Halteverbot angeordnet gewesen. Es habe sich um ein so genanntes absolutes Halteverbot gehandelt und der Anhänger sei bereits seit dem Vortag dort gestanden.

Das Gericht hat Beweis erhoben durch Einholung einer Auskunft der Landeshauptstadt Stuttgart über die Verkehrsregelung in dem Bereich Sigmaringer Straße/Albstraße. In der Auskunft vom 28.05.2001 heißt es, dass das Halteverbot in dem fraglichen Bereich durch verkehrsbehördliche Anordnung vom 07.07.2000 aufgehoben worden sei. Das Halteverbotsschild sei tatsächlich am 29.09.2000 entfernt worden.

Das Gericht hat weiter Beweis erhoben durch Einnahme eines Augenscheins in die vom Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung vorgelegten sechs Fotografien, die nach seinen Aussagen vom September 2000 stammen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Verwaltungsakten des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die form- und fristgerecht erhobene Klage ist zulässig und begründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Die Voraussetzungen für die Verpflichtung des Klägers zum Ersatz der Kosten der Abschleppmaßnahme liegen nicht vor. Nach § 8 Abs. 2 PolG ist der Störer zum Ersatz der der Polizei entstehenden Kosten im Falle einer unmittelbaren Ausführung verpflichtet. Voraussetzung für das Entstehen dieser Kostentragungspflicht ist eine rechtmäßige Maßnahme nach § 8 Abs. 1 PolG. An einer solchen rechtmäßigen polizeilichen Maßnahme fehlt es im vorliegenden Fall, da die Anordnung des Abschleppens von einer unzuständigen Behörde erlassen wurde.

Zuständig für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben sind vorrangig und grundsätzlich die Polizeibehörden (§ 60 Abs. 1 PolG). Da es sich bei dem Abschleppen des Kraftfahrzeuges nicht um ausdrückliche Zuständigkeiten des Polizeivollzugsdienstes nach § 60 Abs. 3 PolG handelt, ist hierfür grundsätzlich die Ortspolizeibehörde, d.h. die Landeshauptstadt Stuttgart zuständig (§ 61 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. 62 Abs. 4 PolG). Die Voraussetzungen der von den Beamten der Vollzugspolizeibehörde im vorliegenden Fall in Anspruch genommenen so genannten Eilzuständigkeit nach § 60 Abs. 2 PolG lagen am 05.07.2000 nicht vor. Nach dieser Vorschrift nimmt der Polizeivollzugsdienst die polizeilichen Aufgaben wahr, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint. Dies ist dann der Fall, wenn die örtlich und sachlich zuständige Behörde an der rechtzeitigen Gefahrenabwehr verhindert ist. Schon an dieser Verhinderung bestehen im vorliegenden Fall Zweifel, da es bei den bekannten Gleitzeiten im öffentlichen Dienst durchaus möglich gewesen wäre, bereits um 7.15 Uhr oder jedenfalls kurze Zeit später das Amt für öffentliche Ordnung der Ortspolizeibehörde telefonisch zu erreichen.

Selbst wenn man aber davon ausgeht, dass um 7.15 Uhr die eigentlich zuständige Behörde nicht erreichbar gewesen ist, fehlt es an der weiteren Voraussetzung, dass nämlich ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erschienen haben muss. Den Vollzugsbeamten war bekannt, dass das Fahrzeug sich seit fast 24 Stunden an dem angegebenen Standort befand. Bis dahin war seine Entfernung nicht für erforderlich gehalten worden. Es ist keine Veränderung der Situation erkennbar, aus der sich nunmehr eine vorher nicht erkannte Dringlichkeit ergab, die keinen Aufschub um eine halbe oder eine Stunde geduldet hätte. Auch unter Berücksichtigung des bei der Einschätzung der Notwendigkeit des Eingreifens der Polizei zuzubilligenden Einschätzungsspielraums ist nicht erichtlich, worin die besondere Eilbedürftigkeit gelegen haben sollte. Aus den beigezogenen Akten und den vorgelegten Fotografien und sonstigen Unterlagen ergibt sich, dass eine konkrete Behinderung anderer Verkehrsteilnehmer nicht festzustellen war, deren sofortige Beseitigung dringlich war. Im Hinblick auf die wenige Tage nach der hier streitigen Abschleppmaßnahme erfolgte Aufhebung des Halteverbots im fraglichen Bereich (Anordnung vom 07.07.2000) spricht sogar viel dafür, dass zum Zeitpunkt der Maßnahme der tatsächliche Verkehrsfluss in der Sigmaringer Straße durch verkehrstechnische und andere Baumaßnahmen bereits so verändert, d.h. verringert worden war, dass sich das Halteverbotsschild als überflüssig erwiesen hatte. Auch dies ist ein starkes Indiz dafür, dass bereits zum Zeitpunkt der Maßnahme eine Beseitigung formal verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge nicht so dringlich war, dass man nicht eine halbe Stunde oder Stunde hätte warten können, bis die zuständige Behörde darüber entscheidet. Dieser wäre voraussichtlich auch die anstehende Änderung der Verkehrsregelung bekannt gewesen, was ihre Entscheidung in der Sache hätte beeinflussen können.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Korb, 02.03.2009

Heiko Fischer