

Übung im Öffentlichen Recht

Wintersemester 2025/26

5. Besprechungsfall

27.11.2025

Sachverhalt

An einem verschneiten Winterabend parkt A sein Auto vor dem Supermarkt am Rand einer Straße in der kreisfreien Stadt D in NRW. Als er von dem Einkauf zurückkehrt, ist sein Fahrzeug nicht mehr auffindbar. Während er das Fahrzeug sucht, bemerkt A am Straßenrand ein verschneites Verkehrsschild. Nach einem leichten Stoß gegen das Schild offenbart sich dieses als Zeichen 283 gem. Anlage 2 zu § 41 StVO (absolutes Haltverbot). Durch das Verkehrszeichen soll, wie ein Zusatzschild verkündet, der Feuerwehr eine Bewegungszone eingerichtet werden. Als A sich daraufhin bei einigen umherstehenden Personen nach besonderen Vorkommnissen erkundigt, bestätigt sich seine Befürchtung, dass die Ordnungsbehörde seinen Wagen hat abschleppen lassen. A erhält einen Kostenbescheid der Ordnungsbehörde der Stadt D, mit dem ihm die entstandenen Auslagen in Höhe von 250 Euro in Rechnung gestellt werden.

A ist der Meinung, dass die Abschleppmaßnahme rechtswidrig gewesen sei, schließlich sei das Schild nicht lesbar und deshalb unwirksam gewesen. A möchte daher gerichtlich gegen den Kostenbescheid vorgehen.

Prüfen Sie gutachterlich die Erfolgsaussichten einer möglichen Klage des A gegen den Kostenbescheid.



Schwerpunkte

- Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids
 - Ersatzvornahme
 - „abgekürztes Verfahren“
- Sonderprobleme bei der Vollstreckung eines Verkehrszeichens
 - Kostenermessen

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweg

- In Ermangelung einer aufdrängenden Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges nach **§ 40 I 1 VwGO**.
- Öffentlich-rechtliche Streitigkeit: streitentscheidende Norm ist nach der modifizierten Subjektstheorie zu bestimmen
- Streitentscheidende Normen: Bestimmungen des **VwVG NRW** sowie **§ 20 VO VwVG NRW** → berechtigt ausschließlich Hoheitsträger zur Erhebung von Kosten für Zwangsmaßnahmen
- Nichtverfassungsrechtlicher Art (+)
- Keine abdrängende Sonderzuweisung (+)

II. Statthafte Klageart, §§ 88, 86 III VwGO

- A begehrt die Aufhebung des Kostenbescheids.
- Der Bescheid stellt als hoheitliche Regelung eines Einzelfalls einen VA gemäß § 35 S. 1 VwVfG NRW dar.
- Statthaft ist die **Anfechtungsklage** gem. § 43 I VwGO.

III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO

- Der Kl. muss geltend machen, durch den erledigten VA in seinen Rechten verletzt zu sein. Er muss substantiiert darlegen, dass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung gegeben ist (Möglichkeitstheorie).
- Angesichts des Umstands, dass das Verkehrszeichen zugeschnitten war, ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Abschleppmaßnahme unzulässig war.
- A kann als Adressat des belastenden Bescheids geltend machen, möglicherweise in seiner allg. Handlungsfreiheit verletzt zu sein (Adressatentheorie).

IV. Vorverfahren, § 68 I VwGO

- Eines Vorverfahrens bedarf es entgegen § 68 I 1 VwGO nach § 68 I 2 VwGO i.V.m. § 110 I 1 JustG NRW grundsätzlich nicht.
- Zwar ist bei Verwaltungsakten von Vollstreckungsbehörden ein Vorverfahren ausnahmsweise erforderlich (§ 110 II Nr. 5 JustG NRW); der Erlass eines Kostenbescheids ist jedoch selbst **keine Vollstreckungshandlung**, sondern bloß eine Grundverfügung, die ihrerseits ggf. anschließend vollstreckt werden kann. Deshalb bedurfte es keines Vorverfahrens.

V. Klagefrist, § 74 I 2 VwGO

- Binnen Monatsfrist (+)

VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO

- Stadt D als Rechtsträger der Ordnungsbehörde

VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- A ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligten- und nach § 62 I Nr. 1 VwGO i.V.m. §§ 2, 104 ff. BGB prozessfähig.
- Die Stadt D ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO als juristische Person beteiligtenfähig. Für die kreisfreie Stadt D handelt gem. § 62 III VwGO i.V.m. § 63 I 1 GO NRW der Oberbürgermeister.

VIII. Zwischenergebnis

Die Klage ist **zulässig**.

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage ist gem. § 113 I 1 VwGO begründet, soweit der Kostenbescheid rechtswidrig ist und A hierdurch in seinen Rechten verletzt wird.

I. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des Kostenbescheids

- § 77 I 1 VwVG NRW → dient tatbestandlich v.a. der Abrechnung von Vollzugsmaßnahmen der Ordnungsbehörden, über das PolG NRW und das OBG NRW indes auch für die Abrechnung von Sicherstellungen
- Sieht eine nähere Bestimmung der Kostenpflichten über eine „Ausführungsverordnung“ vor → VO VwVG NRW
- Hinsichtlich entstandener Auslagen der Ordnungsbehörden ist **§ 20 II VO VwVG NRW i.V.m. § 77 I 1 VwVG NRW** als Ermächtigungsgrundlage anzusehen.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit

- Die Amtshandlung wurde vom Ordnungsamt der Stadt D als Teil der Behörde Oberbürgermeister durchgeführt
- Behörde gem. § 20 II 1 VO VwVG NRW i.V.m. § 77 I 2 VwVG NRW

2. Verfahren und Form

- Anhörung gem. § 28 I VwVfG NRW? Insb. handelt es sich nicht um eine Vollstreckungsmaßnahme, sondern um deren kostenrechtliche Abwicklung, sodass kein Ausnahmefall des § 28 II Nr. 5 VwVfG NRW vorliegt (+)
- Schriftlich erlassen, § 77 IV VwVfG NRW i.V.m. § 14 I 3 GebG NRW (+)
- Ordnungsgemäße Begründung gem. § 39 I VwVfG NRW (+)

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Rechtmäßige Amtshandlung

a) Sicherstellung als Amtshandlung, § 24 I Nr. 12 OBG NRW i.V.m. § 43 PolG NRW?

- Kritik: Bei der Sicherstellung geht es darum, die **Herrschaftsgewalt** des Betroffenen über einen bestimmten Gegenstand zu beenden und eine anderweitige, im Regelfall behördliche Herrschaftsgewalt („**Verwahrung**“) zu begründen.
- Der Behörde geht es allein darum, einen Parkverstoß zu beenden, nicht aber darum, dem A die Herrschaftsgewalt über das Fahrzeug zu entziehen, um dieses in Verwahrung zu nehmen → Sicherstellung (-)

b) Ersatzvornahme im gestreckten Verfahren als Amtshandlung

aa) Ermächtigungsgrundlage, § 59 i.V.m. § 55 I VwVG NRW

- Die Ersatzvornahme hat die Durchsetzung einer vertretbaren Handlung des Pflichtigen durch die Behörde zum Inhalt. Dabei muss die von der Behörde vorgenommene Handlung vollständig **deckungsgleich** zu der Handlung sein, zu deren Vornahme der Adressat durch die Grundverfügung verpflichtet wurde.
- Kritik: Die von A geschuldete Handlung lag in einem „**Wegfahren**“ des Fahrzeugs aus dem Halteverbotsbereich, nicht aber in dem von der Behörde vorgenommenen „**Wegschleppen**“. Die Abschleppmaßnahme setzte bei der Betrachtungsweise eine andere Handlung durch als die von A geschuldete → konsequenterweise müsste die Abschleppmaßnahme als Anwendung **unmittelbaren Zwangs** gedeutet werden.
- Es ist überzeugender, die geschuldete Handlung nicht formal i.S.e. geforderten „Wegfahrens“ zu deuten, sondern i.S.e. nicht näher konkretisierten **Pflicht zur Räumung** des Parkverbotsbereichs.

- Adressat kommt seiner Verpflichtung dabei i.d.R. aus Gründen der Praktikabilität durch ein „Wegfahren“ nach.
 - Anordnung zielt lediglich auf ein Freihalten bzw. Freimachen des erfassten Bereichs ab.
- **Ersatzvornahme gem. § 59 i.V.m. § 55 I VwVG NRW**

bb) Formelle Rechtmäßigkeit

(1) Zuständigkeit

- Nach § 56 I VwVG NRW wird ein VA von der Behörde vollzogen, die ihn erlassen hat.
- Das Verkehrsschild wurde vom Straßenverkehrsamt der Stadt D aufgestellt, welches ein unselbstständiger Teil der Behörde des Oberbürgermeisters ist.

(2) Anhörung, § 28 I VwVfG NRW

- § 28 I VwVfG NRW gilt nur für belastende VA → Abschleppen als VA oder Realakt?
- Konkludente Duldungsverfügung (→ VA) (-), da in **Abwesenheit des A** durchgeführt, sodass ihm kein VA bekanntgegeben werden konnte
- Auf die Frage, ob für andere Maßnahmen § 28 VwVfG NRW analog anzuwenden ist, kommt es wegen **§ 28 II Nr. 5 VwVfG NRW** ohnehin nicht an.

(3) Androhung, § 63 VwVG NRW

- Nicht erfolgt; aber **entbehrlich**, wenn die Umstände eine solche nicht zulassen, vgl. § 63 I 5 VwVG NRW.
- A war für die Ordnungsbehörde nicht ohne Weiteres erreichbar, sodass davon abgesehen werden konnte.

(4) Festsetzung, § 64 VwVG NRW

- VA, der bekanntgegeben werden muss. Ist wegen der Abwesenheit des A **nicht erfolgt**. Die Festsetzung des Zwangsmittels ist **unabdingbar**.

(5) Zwischenergebnis

Die Ersatzvornahme im gestuften Verfahren ist **formell rechtswidrig**.

Hilfsgutachten:

cc) Materielle Rechtmäßigkeit

(1) Vorliegen eines wirksamen VA, § 55 I VwVG NRW

- Verkehrszeichen: möglicherweise als **Allgemeinverfügung**, § 35 S. 2 VwVfG NRW? Das Verkehrszeichen regelt die konkrete Situation des Haltens und Parkens eines Fahrzeugs in dem angegebenen Bereich. Richtet sich an alle Fahrzeugführer und damit an einen bestimmten Adressatenkreis → Allgemeinverfügung (+)

- Wirksame **Bekanntgabe** nach § 41 VwVfG NRW (+) → Verkehrszeichen werden mit dem Aufstellen nach §§ 39, 45 StVO öffentlich bekanntgegeben, sofern der durchschnittliche Verkehrsteilnehmer das Schild bei Einhaltung der nach § 1 StVO gebotenen Sorgfalt ohne Aufwand erkennen kann (Sichtbarkeitsgrundsatz)

(P) Hat das Verkehrszeichen infolge des Zuschneidens seine Wirksamkeit verloren?

- e.A.: keine wirksame Anordnung, wenn es so bedeckt ist, dass sein Inhalt nicht mehr erkennbar ist
- Kritik: VA bleibt gem. § 43 II VwVfG NRW wirksam, solange er nicht aufgehoben oder erledigt ist. Das Verkehrszeichen wurde ohne Mitwirkung der Behörde unkenntlich gemacht und die Unkenntlichkeit war auch vorübergehender Natur.
- Somit: **Wirksamkeit (+)**

(2) Verfügungscharakter des VA, § 55 I VwVG NRW

- Das Verkehrszeichen enthält neben dem Verbot des Haltens auch das Gebot des Entferns, mithin eine Verpflichtung zur Vornahme einer Handlung.

(3) Unanfechtbarkeit oder sofortige Vollziehbarkeit des VA

- Die Anfechtungsfrist beginnt gem. § 74 I 2 VwGO mit der Bekanntgabe des VA. Mit Blick auf Art. 19 IV GG beginnt die Klagefrist bei Verkehrsschildern erst mit der **individuellen Kenntnisnahmemöglichkeit** zu laufen. Mangels Rechtsbehelfsbelehrung innerhalb eines Jahres anfechtbar, § 58 II VwGO → **nicht unanfechtbar**
- Verkehrszeichen sind nach **§ 80 II 1 Nr. 2 VwGO analog** wie unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten **sofort vollziehbar**.

(4) Unkenntlichkeit als Vollstreckungshindernis?

- Vorliegend hätte A den Schnee durch einen leichten Stoß beseitigen und sich vom Inhalt der Verfügung Kenntnis verschaffen können. Die Maßnahme wäre auch zumutbar.

(5) Rechtmäßigkeit des VA als ungeschriebene Voraussetzung?

- Dass das Verkehrsschild rechtswidrig ist, ist nicht der Fall, es wurde auf Grundlage des § 45 I 1 StVO erlassen. Fehler sind nicht erkennbar.

(6) Nichtbefolgung der Verfügung

- Indem A sein Auto im absoluten Halteverbot geparkt hat, hat er gegen die im Verkehrsschild enthaltene Anordnung verstoßen.

(7) Fehlerfreie Ermessensausübung

- Die Ersatzvornahme war zur Durchsetzung des absoluten Halteverbots sowie zur Räumung der Bewegungszone der Feuerwehr geeignet, erforderlich und angemessen.

(8) Zwischenergebnis

Die Ersatzvornahme wäre **materiell rechtmäßig**.

c) Ersatzvornahme im Sofortvollzug als Amtshandlung

aa) Ermächtigungsgrundlage, § 59 i.V.m. § 55 II VwVG NRW

bb) Formelle Rechtmäßigkeit (+)

- Androhung ist beim Sofortvollzug gem. § 63 I 5 VwVG NRW entbehrlich.
- Eine Festsetzung findet gem. § 64 S. 2 VwVG nicht statt.

cc) Materielle Rechtmäßigkeit

(1) Fehlen einer Grundverfügung, § 55 II VwVG NRW

- Ein solcher Grund-VA liegt in Gestalt des Verkehrsschildes vor.
- § 55 II VwVG liegt das Konzept zugrunde, dass auf das Vorliegen einer Grundverfügung dann verzichtet werden kann, wenn eine Grundverfügung „hypothetisch“ hätte erlassen werden können, dieser Erlass aber aufgrund der Dringlichkeit der Gefahrenabwehr nicht möglich ist.
- Wenn schon der hypothetisch mögliche Erlass des Grund-VA ausreicht, müssen die Befugnisse erst recht gelten, wenn ein solcher Grund-VA bereits vorliegt.

(2) Vorliegen einer „gegenwärtigen Gefahr“, § 55 II VwVG NRW

- Gefahr: Lebenssachverhalt, der bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen könnte.

- In Betracht kommt ein drohender Schaden an der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.
- Das Parken im Halteverbot stellt eine **bereits eingetretene und andauernde Verletzung von § 41 I StVO i.V.m. Anlage 2 zu § 41 StVO** dar, so dass sich die Gefahr bereits in einer Verletzung der objektiven Rechtsordnung manifestiert hat.

(3) Notwendigkeit des sofortigen Vollzugs zur Gefahrenabwehr

- An der Geeignetheit der Maßnahme bestehen keine Zweifel.
- Milderes Mittel? Behörde hätte den Aufenthaltsort von A ermitteln und diesen zum Wegfahren seines Fahrzeugs anweisen können → nicht gleichermaßen effektiv wie der Sofortvollzug, insb. keine Ermittlungspflicht beim Fehlen konkreter Anhaltspunkte für den Aufenthaltsort → Erforderlichkeit (+)
- Zumutbarkeit? Angesichts des Umstands, dass die Nutzungsmöglichkeit des A zeitlich begrenzt beeinträchtigt wird und das absolute Halteverbot der Feuerwehr im Notfall eine Bewegungszone freihalten soll, steht die Maßnahme nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck.

(4) Handeln i.R.d. Befugnisse

- Wird im abgekürzten Verfahren bereits durch das reale Vorliegen eines rechtmäßigen VA erfüllt.

(5) Ordnungsgemäße Ermessensausübung hinsichtlich des Zwangsmittels (+)

- Fehlerfreie Ermessensausübung hinsichtlich der Anwendung des Zwangsmittels: deckt sich vorliegend mit „(3) Notwendigkeit des sofortigen Vollzugs“.

dd) Zwischenergebnis

Die Amtshandlung als Ersatzvornahme im abgekürzten Verfahren nach §§ 55 II, 59 VwVG NRW ist **rechtmäßig**.

2. Kostenschuldner

- Gem. § 77 I 1 VwVG NRW i.V.m. § 20 II 1 VO VwVG NRW ist Kostenschuldner der Pflichtige → A ist richtiger Adressat des Kostenbescheids.

3. Rechtsfolgenseite (Ermessensprüfung?)

- Die Auslagen sind „zu erstatten“ → kein genuines Ermessen der Behörde dem Wortlaut nach.
- Kostenerhebung folgt allerdings nach Maßgabe der Vorgaben der VO VwVG NRW.
- Zu berücksichtigen ist **§ 24 II VO VwVG NRW**: Danach kann die Vollzugsbehörde auf die Erhebung von Gebühren oder Auslagen u.a. dann verzichten, wenn die Betreibung der Kosten für den Schuldner eine **unbillige Härte** bedeuten würde.
→ Verhältnismäßigkeit
- Die Erhebung der Kosten zum Ausgleich der Auslagen der Behörde war geeignet und erforderlich.
- Zumutbarkeit angesichts der Unkenntlichkeit des Verkehrszeichens? An die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr betreffen, sind niedrigere Anforderungen zu stellen.

- Einen Verkehrsteilnehmer, der sein Fahrzeug abstellt, treffen **besondere Sorgfalts- und Informationspflichten** hinsichtlich der Beschilderung: Er ist verpflichtet, sich über etwaige Haltverbotsschilder zu informieren.
- Hier konnte das Verkehrszeichen durch einen leichten Stoß gegen das Schild freigelegt werden → Zumutbarkeit der Kostenbelastung für A (+)

4. Zwischenergebnis

Der Kostenbescheid wurde materiell **rechtmäßig** erlassen.

C. Ergebnis

- Der Kostenbescheid ist insgesamt **rechtmäßig**.
- Eine Verletzung des A in eigenen Rechten liegt **nicht** vor.
- Die Anfechtungsklage wäre **zulässig, aber unbegründet**.

Nachträglich aufgestellte Halteverbotszeichen:

- Zu beachten ist die **öffentliche Bekanntgabe von Verkehrszeichen**, die ohne tatsächliche Wahrnehmung des einzelnen Verkehrsteilnehmers erfolgen kann, sofern das Zeichen bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt ohne Aufwand erkennbar ist.
- Ebenso beginnt mangels individueller Kenntnisnahme die Klagefrist für den Betroffenen nicht zu laufen, die sofortige Vollziehbarkeit ergibt sich aus § 80 II 1 Nr. 2 VwGO analog.
- Besonderheiten im Kostenermessen: Abschleppkosten sind bei nachträglich angeordnetem Halteverbot nur dann zu tragen, wenn zwischen dem Aufstellen des Zeichens und dem Abschleppen **drei volle Tage** liegen.
- Der Fahrzeughalter muss auf die Möglichkeit des Parkens auf öffentlichen Straßen vertrauen können, gleichzeitig aber mit notwendigen und mitunter kurzfristigen Änderungen der geltenden Verkehrsregeln rechnen.

Abschleppen durch die Polizei:

- Besonderheiten der polizeigesetzlichen Zwangsregelungen sind zu beachten.
- Art des Zwangsverfahrens: Sofern der Pflichtige nicht erreichbar ist, scheitert bei Handeln der Ordnungsbehörden die Vollstreckung im gestuften Verfahren spätestens an der zwingend notwendigen Festsetzung gem. § 64 VwVG NRW.
- Das Polizeigesetz schreibt eine Festsetzung dagegen lediglich für ein Zwangsgeld, nicht aber für andere Vollstreckungsmaßnahmen vor.
- Auch bei Abwesenheit des Pflichtigen kann die Abschleppmaßnahme daher im gestuften Verfahren durchgeführt werden.

Kostenbescheide durch die Feuerwehr:

- Nach dem BHKG NRW können die Gemeinden die Kosten für Feuerwehreinsätze ggü. dem Halter eines Fahrzeugs geltend machen, wovon im Einzelfall auch Abschleppmaßnahmen (bspw. Bergung aus dem Straßengraben) erfasst sein können.
- Die zugrundeliegenden Hilfeleistungen der Feuerwehr stellen dabei regelmäßig keine Vollstreckungsmaßnahmen dar, sondern ein schlichthoheitliches Handeln.

Professor Dr. iur. Christian Koenig, LL.M. (LSE)

Direktor

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Genscherallee 3
53113 Bonn

Telefon: +49 228 73-1891

Fax: +49 228 73-1893

sekretariat.zeia@uni-bonn.de

<http://www.zei.de/>