

# Oberverwaltungsgericht Hamburg

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

§§ 15, 19 VwVG HA

- 1. Das Abschleppen eines teilweise auf dem Radweg geparkten Fahrzeugs ist nicht unverhältnismäßig, wenn Radfahrer sonst gezwungen wären, entweder auf die Fahrbahn einer stark befahrenen Straße oder auf den angrenzenden Gehweg auszuweichen.**
- 2. Die Vereinbarungen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den von ihr beauftragten Abschleppunternehmen sind an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Ausprägung als Äquivalenzprinzip zu messen.**
- 3. Es ist nicht zu beanstanden, dass Abschleppunternehmen Kosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang berechnen dürfen, sobald sich das angeforderte Abschleppfahrzeug auf dem Weg zum Bestimmungsort befindet.**
- 4. Die Erhebung von Abschleppkosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang ist unverhältnismäßig, wenn in direktem Anschluss an den Abbruch ein unmittelbar benachbartes Fahrzeug abgeschleppt wird.**

OVG Hamburg, Urteil vom 28.03.2000, Az.: 3 Bf 215/98

#### **Tatbestand:**

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zur Kostenerstattung für einen sog. abgebrochenen Abschleppvorgang.

Der Pkw der Klägerin war am 10. Februar 1996 zwischen 9.20 und 10 Uhr ebenso wie fünf weitere Kraftfahrzeuge auf einem Radweg in der Hstraße/Ecke Hstraße geparkt. Mit dem Beiseiteräumen der Fahrzeuge beauftragten vor Ort tätige Mitarbeiter der Beklagten ein Abschleppunternehmen, das daraufhin zwei Abschleppwagen entsandte. Nachdem diese bereits Fahrzeuge abgeschleppt hatten und ein Abschleppwagen erneut eintraf, erschien der damalige Verlobte der Klägerin und entfernte deren Fahrzeug. Daraufhin wurde der Abschleppwagen um wenige Meter versetzt und dort mit dem nächsten, vor dem Pkw der Klägerin in gleicher Weise geparkten Kraftfahrzeug beladen. In der bei der Sachakte befindlichen Sammelrechnung des Abschleppunternehmens sind -- jeweils für 9.45 Uhr -- im Anschluß an zwei Einsätze des anderen Abschleppwagens vier Vorgänge des auch gegenüber dem Fahrzeug der Klägerin tätig gewordenen Fahrers verzeichnet, nämlich zwei vollendete Abschleppvorgänge, sodann der streitgegenständliche abgebrochene Abschleppvorgang und anschließend ein weiterer vollendeter Abschleppvorgang.

Durch Bescheid vom 12. April 1996 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin Kosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang in Höhe von insgesamt 137,50 DM fest, die sich aus dem vom Abschleppunternehmen geforderten Entgelt von 69 DM, einer Personalkostenpauschale von 56 DM sowie einem Gemeinkostenzuschlag von 10% der Summe der vorgenannten Beträge zusammensetzen. Zur Begründung wurde ausgeführt, das Fahrzeug der Klägerin habe gänzlich den Radweg zugeparkt; Radfahrer hätten ausweichen müssen.

Im Rahmen ihres am 25. April 1996 bei der Beklagten eingegangenen Widerspruchs räumte die Klägerin ein, vorschriftswidrig geparkt zu haben. Nachdem ihr Verlobter das Fahrzeug vom Radweg entfernt habe, sei aber sofort das vor ihrem Fahrzeug geparkte Auto abgeschleppt worden. Für die Anfahrt des Abschleppfahrzeuges seien keine zusätzlichen Kosten entstanden. Ergänzend vertrat sie die Auffassung, daß Anfahrtskosten des Abschleppwagens nur dann zu bezahlen seien, wenn der Abschleppwagen wieder unverrichteter Dinge zurückfahren müsse. Sofern -- wie hier -- im unmittelbaren Anschluß aber ein Fahrzeug entfernt werden könne, würden keine Anfahrtskosten entstehen. Es gehe nicht an, daß der Abschleppunternehmer in Fällen dieser Art doppelte Anfahrtskosten erhalte.

Mit Widerspruchsbescheid vom 21. Februar 1997 wies die Beklagte den Widerspruch zurück: Kosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang seien auch dann zu zahlen, wenn anschließend vor Ort ein anderes Fahrzeug abgeschleppt werde. Die zu ersetzenden Abschleppkosten seien zwischen Polizei und Abschleppfirmen durch Vertrag festgelegt. Darin sei eindeutig bestimmt, daß Abschleppkosten jeweils nur pauschal erhoben würden. Pauschalkosten würden sowohl für einen vollendeten als auch -- in geringerer Höhe -- für einen abgebrochenen Abschleppvorgang erhoben. Insoweit seien im Fall der Klägerin die Kosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang zu Recht erhoben worden, weil das Abschleppunternehmen für das Fahrzeug der Klägerin gerufen worden sei. Die Kosten für einen abgebrochenen Abschleppvorgang seien bereits dann zu zahlen, wenn das Abschleppfahrzeug sich auf der Anfahrt befinde. -- Der Widerspruchsbescheid wurde am 6. März 1997 zugestellt.

Mit ihrer am 4. April 1997 erhobenen Klage hat die Klägerin geltend gemacht, das Fahrzeug habe den in Rede stehenden Fahrradweg nur zur Hälfte versperrt; den Radfahrern habe zumindest ein Fahrradweg in halber Breite sowie ein breiter, sich an den Radweg anschließender Gehweg zur Verfügung gestanden. Des weiteren hat sie ihre Auffassung bekräftigt, daß dem Abschleppunternehmer durch den Auftrag zur Entfernung ihres Kraftfahrzeuges keinerlei Kosten entstanden seien, die dieser der Beklagten in Rechnung stellen dürfe. Der mit dem Abschleppunternehmer geschlossene Vertrag verstoße gegen die guten Sitten, soweit er Pauschalkosten für eine nicht durchgeführte, den Abschleppunternehmer nichts kostende Abschleppmaßnahme vorsehe.

Die Klägerin hat beantragt,  
den Kostenfestsetzungsbescheid der Beklagten vom 12. April 1996 und den Widerspruchsbescheid vom 27. Februar 1997 aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,  
die Klage abzuweisen.

Sie hat sich auf die Ausführungen des Widerspruchsbescheides bezogen.

Durch Urteil vom 27. Januar 1998 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt: Die Abschleppanordnung sei dem Grunde nach gerechtfertigt gewesen, weil die Klägerin ihr Fahrzeug -- wie sie in der mündlichen Verhandlung auch eingeräumt habe -- zum überwiegenden Teil auf dem

Radweg abgestellt habe und dadurch eine Behinderung der Radfahrer eingetreten sei, die auf keine andere Art und Weise als durch das Abschleppen des Fahrzeuges habe beseitigt werden können. Auch der Höhe nach sei der Kostenfestsetzungsbescheid nicht zu beanstanden: Angesichts des Umstandes, daß es sich bei den Abschleppaufträgen in einer Großstadt wie Hamburg um ein Massengeschäft handle, sei vertretbar, daß in der Leistungsbeschreibung bei abgebrochenen Leistungen nicht weiter danach differenziert werde, ob in unmittelbarem Anschluß an das weggefahrenen Fahrzeug ein anderes Fahrzeug abgeschleppt werden könne. Im übrigen ändere der Umstand, daß im Ergebnis ein anderes Fahrzeug als das der Klägerin abgeschleppt worden sei, nichts daran, daß der Abschleppwagen sich gerade für das Fahrzeug der Klägerin auf den Weg gemacht habe.

Gegen das Urteil ist die Berufung durch Beschluß vom 19. August 1998 zugelassen worden. Der Zulassungsbeschluß ist den Bevollmächtigten der Klägerin am 25. August 1998 zugestellt worden. Nachdem die Berufungsbegründungsfrist aufgrund eines entsprechenden, am 23. September 1998 eingegangenen Antrages bis zum 12. Oktober 1998 verlängert worden ist, wird mit der am 12. Oktober 1998 bei Gericht eingegangenen Berufungsbegründung im wesentlichen vorgetragen: Der Vertrag zwischen der Beklagten und dem Abschleppunternehmer sei als Vertrag zu Lasten Dritter unzulässig und somit nichtig. Die Nichtigkeit des Vertrages ergebe sich aus den vereinbarten Vertragskonditionen, die dem Abschleppunternehmer für den vorliegenden Fall einen nicht zu rechtfertigenden Vorteil gewährten, so daß zugunsten des Abschleppunternehmers eine ungerechtfertigte Bereicherung vorliege. Aus der Bindung an Recht und Gesetz folge die Pflicht der Beklagten, keine für den Vollstreckungsschuldner nachteiligen Verträge abzuschließen. Diesen Anforderungen genüge der Vertrag der Beklagten mit dem Abschleppunternehmen nicht. In Ermangelung anderweitiger Regelungen finde die Regelung des § 649 BGB Anwendung.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht hat die Klägerin ihre Berufung in bezug auf die in den angegriffenen Bescheiden enthaltene Personalkostenpauschale mit Gemeinkostenanteil in Höhe von insgesamt 61,60 DM zurückgenommen und auf das vom Abschleppunternehmen geforderte Entgelt nebst anteiligem Gemeinkostenzuschlag begrenzt.

Die Klägerin beantragt,  
unter Änderung des angefochtenen Urteils den Kostenfestsetzungsbescheid der Beklagten vom 12. April 1996 und den Widerspruchsbescheid vom 27. Februar 1997 aufzuheben, soweit darin Abschleppkosten in Höhe von 69,00 DM zuzüglich 10 % Gemeinkostenzuschlag festgesetzt worden sind.

Die Beklagte beantragt,  
die Berufung zurückzuweisen.

In der -- auf gerichtliche Anforderung übersandten -- "Leistungsbeschreibung über die Vergabe des Bergens, Abschleppens bzw. Beiseiteräumens von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen ... in der Zeit vom 1. Juli 1991 bis zum 30. Juni 1996", die den vertraglichen Beziehungen zwischen der Beklagten und den von ihr beauftragten Abschleppunternehmen zugrundeliegt, wird unter Nr. 8.3.1 bestimmt, daß "ein Festpreis je Abschleppvorgang und je abgebrochenen Abschleppvorgang" angeboten werden muß; Nr. 6.4.2 bestimmt, daß der Abschleppunternehmer für abgebrochene Leistungen nur Anspruch auf ein vermindertes Entgelt hat: "Eine zu entgeltende abgebrochene Leistung liegt nur vor, wenn der Auftragnehmer in bezug auf ein bestimmtes Fahrzeug über die bloße Anfahrt hinaus Tätigkeiten vorgenommen hat." Mit Wirkung ab 22. Februar 1995 erhielt Nr. 6.4.2 folgende Fassung: "Eine zu entgeltende abgebrochene Leistung liegt bereits dann vor, wenn das angeforderte Fahrzeug sich auf dem Weg zum Bestimmungsort befindet." In der den -- vorliegend nicht betroffenen -- Folgezeitraum

vom 1. Juli 1996 bis zum 30. Juni 2001 abdeckenden Leistungsbeschreibung ist diese Passage schließlich folgendermaßen ergänzt worden: "Befindet sich nachweislich nur ein Abschleppfahrzeug auf dem Weg zu einem Bestimmungsort, an dem mehr als ein Fahrzeug beiseite zu räumen ist, ist der Auftragnehmer berechtigt, nur eine abgebrochene Leistung zu berechnen, wenn die beiseite zu räumenden Fahrzeuge vor Eintreffen des angeforderten Abschleppfahrzeugs durch die Verantwortlichen vom Bestimmungsort entfernt werden. Das gleiche gilt, wenn vor Ort nur ein Abschleppfahrzeug eintrifft, mehrere beiseite zu räumende Fahrzeuge jedoch vor Verladung von den Verantwortlichen entfernt werden."

Der Sachvorgang der Beklagten hat vorgelegen. Auf seinen sowie auf den Inhalt der Prozeßakten wird wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

I.

Soweit die Klägerin ihre Berufung zurückgenommen hat (Personalkostenpauschale nebst anteiligem Gemeinkostenzuschlag), war das Berufungsverfahren gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

II.

Im aufrechterhaltenen Umfang ist die zulässige, insbesondere den Erfordernissen des § 124 a Abs. 3 VwGO genügende Berufung begründet. Die angegriffenen Bescheide sind insoweit rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Zwar sind die Voraussetzungen für das -- grundsätzlich kostenpflichtige -- Abschleppen ihres Fahrzeuges erfüllt (1). Wird -- wie im Fall der Klägerin -- im direkten Anschluß an einen abgebrochenen Abschleppvorgang ein unmittelbar benachbartes Fahrzeug abgeschleppt, dürfen für den abgebrochenen Vorgang Abschleppkosten nebst anteiligem Gemeinkostenzuschlag aber nicht erhoben werden (2).

1. Für das Abschleppen von Fahrzeugen darf die Beklagte Erstattungsansprüche geltend machen. Gemäß § 7 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung -- SOG -- vom 14. März 1966 (GVBl. S. 77 -- m. spät. Änd.) können die Kosten einer unmittelbaren Ausführung von den nach den §§ 8 und 9 Verantwortlichen in gleichem Umfang wie die Kosten einer Verwaltungsvollstreckung verlangt werden. Die Voraussetzungen hierfür sind vorliegend erfüllt. Denn hier ist das Abschleppen als Maßnahme im Wege der unmittelbaren Ausführung erfolgt (a), die zu Recht ergriffen worden ist (b). Eine hieraus resultierende Kostenerstattungsforderung durfte im Grundsatz an die Klägerin gerichtet werden (c), auch wenn es nicht zur Durchführung des erteilten Abschleppauftrages gekommen ist (d).

a) Das Abschleppen eines Kraftfahrzeuges ist als unmittelbare Ausführung i.S.v. § 7 Abs. 1 SOG zu qualifizieren, wenn das hierzu Anlaß gebende verkehrsordnungswidrige Verhalten in einem Verstoß gegen unmittelbar geltende Rechtsvorschriften besteht. In derartigen Fällen fehlt es nämlich -- im Unterschied zu den in Verkehrszeichen enthaltenen, sofort vollziehbaren Verwaltungsakten in Gestalt der Allgemeinverfügung -- regelmäßig an einer Grundverfügung, die ggf. im Wege der Ersatzvornahme zu vollstrecken ist (zur sog. Verkehrszeichenrechtsprechung vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 9.6.1967, BVerwGE Bd. 27 S. 181; Beschl. v. 7.11.1977, Buchholz 442.151 § 41 StVO Nr. 2; v. 26.1.1988, NVwZ 1988 S. 623; Urt. v. 11.12.1996, BVerwGE Bd. 102 S. 316, 318; OVG Hamburg, Urt. v. 19.8.1993 -- OVG Bf VII 3/93, DAR 1994 S. 290, LS; zum Abschleppen im Wege der unmittelbaren Ausführung vgl. z.B. VGH Kassel, Urt. v. 11.11.1997, NVwZ-RR 1999 S. 23, 24; OVG Koblenz, Urt. v. 11.5.1999, NJW 1999

S. 3357; OVG Hamburg, Urt. v. 22.4.1982 -- OVG Bf II 7/82 -- insoweit nicht abgedruckt in DAR 1982 S. 306; v. 27.6.1991, NJW 1992 S. 1909). So liegt es hier. Das Parken unter Versperren eines Radweges in der vorliegenden Konstellation stellt einen Verstoß gegen das unmittelbar aus § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO folgende Gebot dar, zum Parken den rechten Seitenstreifen zu benutzen, anderenfalls an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.5.1992, BVerwGE Bd. 90 S. 189, 190; OVG Lüneburg, Urt. v. 23.6.1994, OVGE Bd. 45 S. 321, 329 zum vergleichbaren Gehwegparken). Denn der betroffene Radweg war seinerzeit nicht durch ein Zeichen 237, 240 oder 241 gemäß § 41 StVO gekennzeichnet, das ggf. ein entsprechendes Parkverbot enthalten kann.

b) Die dem Erstattungsbegehren zugrundeliegende Maßnahme ist auch zu Recht ergriffen worden (vgl. zu diesem Erfordernis für den Erstattungsanspruch aufgrund Ersatzvornahme BVerwG, Urt. v. 13.4.1984, DÖV 1984 S. 887; Beschl. v. 21.8.1996, DÖV 1996 S. 1046, 1047). Denn die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 SOG, wonach eine Maßnahme im Wege der unmittelbaren Ausführung nur getroffen werden darf, wenn auf andere Weise u.a. eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht beseitigt werden kann, waren erfüllt.

Eine -- fortdauernde -- Störung der öffentlichen Sicherheit war hier durch das gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 12 StVO ordnungswidrige Parken auf dem Radweg eingetreten. Denn zur öffentlichen Sicherheit im Sinne des Polizeirechts gehört auch der Schutz der objektiven Rechtsordnung, insbesondere auch der ein bestimmtes Handeln ge- oder verbietenden Normen der StVO.

Die Störung konnte auch nicht auf andere Weise als durch das Abschleppen beseitigt werden. Diese Maßnahme stellte vielmehr das einzige Mittel zur effektiven Störungsbeseitigung dar. Da das Kraftfahrzeug jedenfalls länger als eine dreiviertel Stunde geparkt war, mußte auf die völlig ungewisse Rückkehr des Fahrzeugführers nicht gewartet werden. Zu etwaigen Ermittlungen über den Verbleib des Fahrzeugführers oder die Identität des Fahrzeughalters waren die vor Ort tätigen Mitarbeiter der Beklagten ebenfalls nicht verpflichtet. Denn derartigen Nachforschungsversuchen stehen regelmäßig die ungewissen Erfolgsaussichten und nicht abzusehenden weiteren Verzögerungen entgegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 6.7.1983, Buchholz 442.151 § 13 StVO Nr. 3; VGH Kassel, Urt. v. 11.11.1997, NVwZ-RR 1999 S. 23, 25, m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 14.7.1994, VRS Bd. 89 S. 68, 70; Beschl. v. 3.9.1999 -- 3 Bf 11/99). Sie sind erst recht nicht bei Vorliegen eines -- hier gegebenen -- auswärtigen Kraftfahrzeugkennzeichens veranlaßt (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.1996, BVerwGE Bd. 102, S. 316, 319 f.). Soweit von diesem Grundsatz Ausnahmen für den Fall denkbar sind, daß der Kraftfahrzeugführer -- etwa durch Hinterlassen einer entsprechenden schriftlichen Information -- selbst Vorkehrungen dafür getroffen hat, daß er leicht, kurzfristig und zuverlässig erreichbar ist (vgl. VGH Kassel, Urt. v. 11.11.1997, NVwZ-RR 1999 S. 23, 25, m.w.N.; OVG Koblenz, Urt. v. 11.5.1999, NJW 1999, S. 3573, 3574; i.d.S. auch -- unter Betonung der Umstände des Einzelfalles -- OVG Hamburg, Beschl. v. 30.3.1995 -- OVG Bs VII 71/95; Beschl. v. 26.2.1999 -- 3 Bf 85/99), fehlt es vorliegend jedenfalls an den Voraussetzungen für eine derartige Ausnahme.

Die Maßnahme stand auch im übrigen mit den Anforderungen des gerade im Zusammenhang mit dem Abschleppen von Kraftfahrzeugen zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.5.1992, BVerwGE Bd. 90 S. 189, 193; v. 23.6.1993, Buchholz 310 § 86 VwGO Nr. 255 S. 88; Beschl. v. 3.5.1999 -- BVerwG 3 B 48.99 -- Juris) in Einklang. Diesbezüglich bestehen Bedenken, wenn bereits der bloße Verstoß gegen § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO ein Abschleppen rechtfertigen sollte; ebensowenig darf sich die Behörde allein auf eine negative Vorbildwirkung des rechtswidrigen Verhaltens oder auf den Gesichtspunkt der generalpräventiven Wirkung berufen. Außer Frage steht aber, daß das Abschleppen von Kraftfahrzeugen immer dann auch

verhältnismäßig ist, wenn das verbotswidrige Abstellen zu Behinderungen anderer Verkehrsteilnehmer führt (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.5.1992, BVerwGE Bd. 90, S. 189, 193). Eine solche Behinderung lag hier vor. Denn durch das Fahrzeug der Klägerin, das nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht zum überwiegenden Teil auf dem Radweg abgestellt war, wurde der Radweg an dieser Stelle jedenfalls stark verengt und der Radverkehr im Ergebnis gezwungen, zur Vermeidung von Kollisionen mit dem abgestellten Kraftfahrzeug entweder auf die Fahrbahn oder auf den angrenzenden Gehweg auszuweichen (zur vollständigen Blockierung eines Radweges vgl. bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 28. 1. 1998 -- 6 Bf 99/98). Die Benutzung der Fahrbahn einer -- hier gegebenen -- stark befahrenen Hauptverkehrsstraße würde die Radfahrer jedoch unnötigen Risiken und Erschwernissen aussetzen, zumal sich hier zwischen dem Radweg und der Fahrbahn noch ein Parkstreifen befindet. Ein Ausweichen auf den Gehweg könnte Fußgänger gefährden und wäre überdies verboten.

c) Die Klägerin ist auch die richtige Adressatin des Kostenerstattungsverlangens, das gemäß § 7 Abs. 3 SOG an die nach den §§ 8 und 9 Verantwortlichen zu richten ist. Denn als Halterin des ordnungswidrig geparkten Kraftfahrzeuges war sie jedenfalls Zustandsverantwortliche gemäß § 9 Abs. 1 SOG. Im übrigen ergibt das Widerspruchsschreiben -- "Richtig ist, daß ich ... vorschriftswidrig ... parkte" --, daß die Klägerin ihr Fahrzeug auch selbst geparkt hat und daher zugleich Verhaltensverantwortliche gemäß § 8 Abs. 1 SOG ist.

d) Einer Erstattungsforderung steht auch nicht von vornherein entgegen, daß der Abschleppauftrag nicht zur Durchführung gelangt ist. Denn nach den Regelungen über die Kostenerstattung bei Ersatzvornahmen, die auch auf den vorliegenden Fall der unmittelbaren Ausführung anzuwenden sind (aa), entsteht die Erstattungspflicht unabhängig von der tatsächlichen Durchführung der Maßnahme (bb).

aa) Umfang und Inhalt des Kostenerstattungsanspruches für eine unmittelbare Ausführung regelt § 7 Abs. 3 SOG durch Verweisung auf die allgemeinen Regelungen über Kosten der Verwaltungsvollstreckung. Die Verwaltungsbehörden können die Kosten der unmittelbaren Ausführung "in gleichem Umfang wie die Kosten einer Verwaltungsvollstreckung" erstattet verlangen. Dahinter steht die Absicht des Gesetzgebers, den Pflichtigen, der im Falle der Vollstreckung eines vorausgegangenen Verwaltungsaktes zur Kostenerstattung heranzuziehen wäre, nicht lediglich deshalb von den Kosten zu befreien, weil eine Maßnahme in Form der unmittelbaren Ausführung getroffen worden ist (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft 1965 S. 182, 195). Der hierin zum Ausdruck gelangende Gleichbehandlungswille ist auch sachgerecht. Denn es ist in Bezug auf die Grundlagen der Kostentragungspflicht kein nachvollziehbares Unterscheidungskriterium dafür ersichtlich, ob ein Kraftfahrzeug wegen Verstoßes gegen ein durch Verkehrszeichen angeordnetes Parkverbot mittels Ersatzvornahme oder aber wegen eines kraft Rechtsnorm geltenden Parkverbotes im Wege der unmittelbaren Ausführung abgeschleppt wird.

bb) Erstattungsforderungen können auch für Maßnahmen erhoben werden, die nicht zur Durchführung gelangt sind. Diesbezüglich sieht § 19 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes -- VwVG -- vom 13. März 1961 (GVBl. S. 79, 136 -- m. spät. Änd.) zunächst allgemein vor, daß die von der Vollstreckungsbehörde nach ihren Aufwendungen festgesetzten Kosten der Ersatzvornahme vom Pflichtigen zu erstatten sind. Näher werden diese Kosten durch § 1 Abs. 2 der -- hierzu auf der Grundlage von §§ 19 Abs. 1 Satz 3, 77 VwVG erlassenen -- Vollstreckungskostenordnung -- VKO -- vom 24. Mai 1969 (GVBl. S. 169 -- m. spät. Änd.) bestimmt (zur Rechtmäßigkeit dieser Regelungen vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 29.5.1986 -- OVG Bf II 6/86 UA S. 4 ff., insoweit nicht abgedruckt in DÖV 1987 S. 257).

Die auf diesen Grundlagen beruhende Kostenpflicht erfaßt grundsätzlich auch Aufwendungen für abgebrochene Abschleppvorgänge. Denn gemäß § 10 Abs. 1 VKO entsteht die Pflicht zur Erstattung der Kosten der Ersatzvornahme und zur Zahlung des Gemeinkostenzuschlags bereits mit der Erteilung des Auftrags an Dritte. Demgemäß kommt es dem Grunde nach nicht darauf an, ob die Ersatzvornahme anschließend -- also nach Auftragserteilung -- tatsächlich durchgeführt wird oder ob es ihrer -- wie dies bei abgebrochenen Abschleppvorgängen regelmäßig und auch vorliegend der Fall ist -- nicht mehr bedarf, weil die Störung bereits anderweitig beseitigt worden ist. Die Einbeziehung von abgebrochenen Abschleppvorgängen in die Kostentragungspflicht entspricht im übrigen -- wenngleich auf unterschiedlichen landesrechtlichen Grundlagen -- nicht nur der Rechtsprechung (vgl. z.B. VGH Mannheim, Urt. v. 5.5.1971, DAR 1972 S. 137; OVG Münster, Urt. v. 20.12.1979, NJW 1981 S. 478; VGH Kassel, Urt. v. 24.10.1983, NJW 1984 S. 1197; v. 28.7.1987, ESVGH Bd. 38 S. 158, LS; OVG Saarlouis, Urt. v. 9.6.1989 -- 1 R 279/88, Juris; OVG Berlin, Urt. v. 12. 3. 1992, OVGE Bln. Bd. 20 S. 22; OVG Hamburg, Urt. v. 19.8.1993 -- OVG Bf VII 3/93 --, UA S. 17), sondern ist auch sachlich angemessen. Allerdings ist es grundsätzlich Aufgabe des Polizeipflichtigen, die von seinem Kraftfahrzeug ausgehende Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung selbst zu beseitigen; kommt er dieser Pflicht nach, so entfällt die Notwendigkeit der Verwaltungsvollstreckung oder der unmittelbaren Ausführung. Dem entsprechend hat der Pflichtige auch bis zur Durchführung der Maßnahme jederzeit die Möglichkeit, die ihm obliegenden Handlungen selbst vorzunehmen (vgl. Engelhardt/App, VwVG, VwZG, 4. Aufl. 1996, § 10 VwVG, Anm. 1 d). Hiervon unberührt bleibt aber die Tatsache, daß die -- rechtmäßige -- Anordnung der Ersatzvornahme (oder einer entsprechenden unmittelbaren Ausführung) regelmäßig zu einem Zeitpunkt erfolgt, in welchem eine vom Pflichtigen zu verantwortende und von ihm selbst gerade (noch) nicht beseitigte Störung oder Gefahrenlage vorliegt. Das durch die Anforderung eines Abschleppwagens hervorgerufene, unvermeidliche Kostenrisiko ist mithin wesentlich durch den Pflichtigen verursacht, der deshalb als Veranlasser herangezogen werden darf. Angesichts dieser Umstände ist kein Grund dafür ersichtlich, den Veranlasser von entstandenen Kosten für abgebrochene Abschleppvorgänge grundsätzlich freizustellen und diese in Ermangelung eines anderweitigen Polizeipflichtigen der Allgemeinheit aufzuerlegen.

2. Gleichwohl darf hier von der Klägerin der an das Abschleppunternehmen gezahlte Betrag nicht erstattet verlangt und demgemäß auch ein hierauf entfallender Gemeinkostenzuschlag (§ 1 Abs. 2 Satz 1 VKO) nicht erhoben werden. Die Erhebung dieser Kosten ist rechtswidrig, wenn im direkten Anschluß an einen abgebrochenen Abschleppvorgang vom Abschleppfahrzeug ein unmittelbar benachbartes Kraftfahrzeug abgeschleppt wird. Auch die Vereinbarungen zwischen der Beklagten und den von ihr beauftragten Abschleppunternehmen sind an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Ausprägung als Äquivalenzprinzip zu messen (a). Obwohl die in diesem Zusammenhang verwendete "Leistungsbeschreibung" grundsätzlich unbedenklich ist (b), genügt sie den Anforderungen des Äquivalenzprinzips für die hier in Rede stehende Konstellation nicht in hinreichendem Umfang (c).

a) Soweit nach § 19 Abs. 1 VwVG i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 VKO der Erstattungsanspruch für eine durch Dritte durchgeführte Ersatzvornahme oder -- wie hier -- unmittelbare Ausführung einen nicht näher qualifizierten "Rechnungsbetrag des Dritten" umfaßt, erschöpfen sich die Anforderungen an dessen Rechtmäßigkeit nicht in einer lediglich kassentechnischen Prüfung, daß der Behörde Aufwendungen in dieser Höhe entstanden sind.

Als wesentliches Substrat der Vollstreckung ist der Rechnungsbetrag an dem in § 15 Abs. 1 VwVG niedergelegten Grundsatz zu messen, wonach die Zwangsmittel so anzuwenden sind, daß sie in angemessenem Verhältnis zu ihrem Zweck stehen und den Pflichtigen nicht mehr als unvermeidbar belasten oder beeinträchtigen. Diese

Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. Engelhardt/App, § 9 VwVG Anm. 3) in Gestalt eines unmittelbar an die Beklagte adressierten Schonungsgebotes gebietet im Falle der Einschaltung von Dritten eine Umsetzung in denjenigen Vereinbarungen, die die Beklagte mit den Dritten in diesem Zusammenhang schließt. Deshalb unterliegen Inhalt und Ausgestaltung derartiger Verträge der gerichtlichen Kontrolle am Maßstab des § 15 Abs. 1 VwVG.

Gleichermaßen gilt das aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und damit dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Äquivalenzprinzip. Für den Bereich der Gebühren besagt es, daß die Leistung des Bürgers in Gestalt der Gebühr und die konkrete Leistung der Verwaltung nicht in einem Mißverhältnis zueinander stehen dürfen (st. Rspr., vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 14.4.1967, BVerGE Bd. 26 S. 305, 308 ff.; v. 15.7.1988, BVerwGE Bd. 80 S. 36, 39 f.; v. 22.1.1997, Buchholz 442.40 § 32 LuftVG Nr 9 S. 24; v. 25.8.1999, NVwZ 2000 S. 73, 75). Anerkanntermaßen ist das Äquivalenzprinzip auch dann zu beachten, wenn privatrechtliche Entgelte für die Inanspruchnahme einer Fremdleistung in die Gebührenkalkulation eingestellt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.12.1999 -- 11 B 53/99 --, Juris). Konsequenterweise ist dann auch der "Rechnungsbetrag des Dritten" für die durch ihn erbrachte Leistung als maßgeblicher Teil der Erstattungsforderung am Äquivalenzprinzip zu messen. Die -- zumindest entsprechende -- Anwendung dieses genuin gebührenrechtlichen Grundsatzes auf die vom Hamburgischen Landesgesetzgeber für die Geltendmachung von Abschleppkosten gewählte Konstruktion des vollstreckungsrechtlichen Erstattungsanspruches drängt sich um so mehr auf, als derartige Kosten anderenorts unmittelbar als Gebühr erhoben werden (vgl. z.B. OVG Berlin, Urt. v. 12.3.1992, OVG Bln. Bd. 20 S. 22).

b) Im Grundsatz begehen die von der Beklagten gewählte Methode zur Auswahl ihrer Vertragspartner sowie die Preisgestaltung keinen Bedenken.

Nicht zu beanstanden ist die Praxis der Beklagten, ihre Vertragspartner durch Ausschreibungsverfahren zu ermitteln, in deren Rahmen die Anbieter zur Abgabe von Festpreisangeboten für die Durchführung von vollendeten Abschleppvorgängen einerseits und abgebrochenen Abschleppvorgängen andererseits veranlaßt werden. Insbesondere ist unbedenklich, daß die Erstattungspflichtigen infolge der hiermit verbundenen Pauschalierung im Ergebnis für besonders zeitaufwendige Abschleppvorgänge im selben Umfang belastet werden wie für nur wenige Minuten in Anspruch nehmende:

Nach den -- zumindest entsprechend anzuwendenden -- Grundsätzen der Abgabengerechtigkeit sind Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen -- insbesondere bei der Regelung von Massenerscheinungen -- durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und -praktikabilität gerechtfertigt, solange die durch jede typisierende Regelung entstehende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem erhebungstechnischen Vorteil der Typisierung steht und die Zahl etwaiger "Ausnahmen" gering ist (vgl. zusammenfassend BVerwG, Beschl. v. 28.3.1995, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 75 S. 36 m.w.N.). Angesichts der im Bereich der Beklagten zu verzeichnenden Zahl von jährlich mehr als 40.000 Abschleppvorgängen und des in diesem Zusammenhang zu leistenden Verwaltungsaufwandes einerseits sowie einer im Zweifel geringen Zahl von besonders aufwendigen oder aber besonders einfachen Abschleppfällen andererseits dürfen diese Voraussetzungen als gegeben erachtet werden. Insbesondere ist nicht zu beanstanden, daß für abgebrochene Abschleppvorgänge ein Entgelt vom Abschleppunternehmer verlangt werden kann, sobald sich ein angefordertes Abschleppfahrzeug auf den Weg zum Bestimmungsort befindet (Nr. 6.4.2 der Leistungsbeschreibung). Dem Differenzierungsbedürfnis ist dadurch hinreichend Rechnung getragen, daß für abgebrochene Vorgänge ein deutlich geringeres Entgelt als für vollendete Abschleppmaßnahmen vereinbart ist: Für einen abgebrochenen Vorgang (69,-- DM) wird vorliegend lediglich etwa die Hälfte des Betrages für einen vollendeten Abschleppvorgang (132,25 DM) verlangt. Im übrigen trägt das von der Beklagten gewählte

Ausschreibungsverfahren dafür Sorge, daß der günstigste Anbieter den Zuschlag erhält und damit der Pflichtige lediglich marktkonforme Kosten, also den realen Gegenwert der vom Abschleppunternehmen bei pauschalierter Betrachtungsweise geschuldeten Leistung, zu erstatten hat.

Weiter stehen die verlangten Preise nicht außer Verhältnis zu der erbrachten Leistung. In Ansehung etwa des vorzuhaltenden Kraftfahrzeugparks und der auch durch die Sicherstellung eines umfassenden Bereitschaftsdienstes geprägten Lohnkosten ist nicht ersichtlich, daß die Preisgestaltung unter Berücksichtigung des durchschnittlich zu betreibenden Aufwandes unangemessen ist. Dies gilt auch hinsichtlich abgebrochener Abschleppvorgänge. Dort sind immer -- neben den erwähnten Vorhaltekosten -- konkrete Aufwendungen für die Anfahrt zu verzeichnen. Dabei kann es unter Pauschalierungsgesichtspunkten auf die Länge des Anfahrtsweges nicht ankommen. Deshalb sind Kosten auch dann zu erstatten, wenn das Abschleppfahrzeug nur "um die Ecke" oder in derselben Straße lediglich kurze Strecken gefahren werden muß.

c) Die von der Beklagten getroffene Regelung begegnet indes für Konstellationen durchgreifenden Bedenken, in denen mehrere Kraftfahrzeuge von einem Ort abgeschleppt werden sollen, diese aber teilweise anderweitig entfernt worden sind.

aa) Unproblematisch ist die Kostenerhebung nur dann, wenn für jedes der verkehrsordnungswidrig abgestellten Kraftfahrzeuge je ein Abschleppwagen eingesetzt wird: Ist ein beiseite zu räumendes Fahrzeug entfernt worden und befand sich das hierfür bestimmte Abschleppfahrzeug bereits auf dem Weg zum Bestimmungsort, hat der Pflichtige den für einen abgebrochenen Abschleppvorgang zu entrichtenden Betrag zu erstatten.

bb) Anderer Beurteilung bedarf die der gängigen Praxis der Abschleppunternehmen entsprechende Fallkonstellation, daß eine im Verhältnis zur Zahl der abzuschleppenden Fahrzeuge geringere Zahl von Abschleppwagen an den Einsatzort entsendet wird. Sie läßt eine konkrete Zuordnung der Abschleppwagen zu den einzelnen beiseite zu räumenden Fahrzeugen nicht zu (vgl. hierzu auch VGH Kassel, Urt. v. 24.10.1983, NJW 1984 S. 1197, 1198), so daß -- entgegen der Annahme der Beklagten und des Verwaltungsgerichts -- nicht festgestellt werden kann, daß "der Abschleppwagen sich gerade für das Fahrzeug der Klägerin auf den Weg gemacht" habe (UA S. 7). So sind vorliegend für insgesamt sechs zu entfernende Kraftfahrzeuge lediglich zwei Abschleppwagen vor Ort erschienen. Soweit dabei der Klägerin ein abgebrochener Vorgang in Rechnung gestellt worden ist, wird das -- auch angesichts zulässiger Pauschalierungen erforderliche -- Mindestmaß einer zu entgeltenden Leistung mit der Folge eines Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip unterschritten.

Spezifische, auf die beabsichtigte Entfernung des Kraftfahrzeuges der Klägerin gerichtete Leistungen sind nicht erbracht worden. Die Erteilung des Abschleppauftrages löst nach den getroffenen Vereinbarungen noch keine Kosten aus, sondern erst der Beginn der Anfahrt des Abschleppfahrzeuges. Die Anfahrt ist dem Verantwortlichen für das benachbarte, unmittelbar anschließend tatsächlich abgeschleppte Fahrzeug zugute gekommen und in Rechnung gestellt worden und darf deshalb nicht ein weiteres Mal als erstattungsfähiger Aufwand für einen abgebrochenen Abschleppvorgang betrachtet werden. Das womöglich erforderlich gewordene geringfügige Vorziehen oder Zurücksetzen des Abschleppwagens bis zum benachbarten Fahrzeug ist als auch sonst gelegentlich erforderliches Rangieren zu vernachlässigen. Dasselbe gilt in bezug auf ein etwaiges Aus- und Wiedereinsteigen des Fahrers. Der hiermit verbundene, allenfalls in Sekunden zu bemessende Aufwand ist jedenfalls so gering, daß er die Forderung eines pauschalierten Entgeltes für einen abgebrochenen Abschleppvorgang nicht rechtfertigen kann. Leistung und Entgelt stünden dann offenkundig in einem gröblichen Mißverhältnis zueinander und verstießen damit gegen das Äquivalenzprinzip.

Abrechenbare Leistungen des Abschleppunternehmens liegen in solchen Konstellationen erst dann vor, wenn eine feste Verbindung zwischen dem Abschleppfahrzeug und dem zu entfernenden Fahrzeug hergestellt ist -- sei es durch Befestigung des an der Seilwinde befindlichen Hakens, sei es durch Anbringung der für einen Hubvorgang erforderlichen Vorrichtungen. Erscheint der Fahrzeugführer erst nach Herstellung einer solchen, den Beginn der Verladung kennzeichnenden Verbindung, ist die Geltendmachung von Kosten für einen abgebrochenen Vorgang auch nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt, weil hier ein gewisser Zeitaufwand -- auch für die Lösung der hergestellten Verbindung -- vorliegt, der nicht als unerheblich angesehen werden kann.

Daß unterhalb der bezeichneten Aufwandsschwelle Abschleppkosten für abgebrochene Vorgänge auch nach Auffassung der Beklagten nicht erhoben werden sollen, belegt die aktuelle, auf den vorliegenden Fall (noch) nicht anwendbare Fassung der Leistungsbeschreibung. Die nunmehr verwendete Klausel -- "Befindet sich nachweislich nur ein Abschleppfahrzeug auf dem Weg zu einem Bestimmungsort, an dem mehr als ein Fahrzeug beiseite zu räumen ist, ist der Auftragnehmer berechtigt, nur eine abgebrochene Leistung zu berechnen, wenn die beiseite zu räumenden Fahrzeuge vor Eintreffen des angeforderten Abschleppfahrzeugs durch die Verantwortlichen vom Bestimmungsort entfernt werden. Das gleiche gilt, wenn vor Ort nur ein Abschleppfahrzeug eintrifft, mehrere beiseite zu räumende Fahrzeuge jedoch vor Verladung von den Verantwortlichen entfernt werden" -- greift indessen nicht und erweist sich damit als unzureichend, wenn -- wie im vorliegenden Fall -- nur ein Teil der beiseite zu räumenden Fahrzeuge entfernt worden ist. Für eine sachgerechte Lösung bedarf die vorstehende Regelung daher einer Ergänzung, die etwa lauten könnte: "Wird ein Teil der Fahrzeuge/ein Fahrzeug vor dem Eintreffen oder der Verladung entfernt, befindet sich jedoch noch mindestens ein beiseite zu räumendes Fahrzeug am Bestimmungsort und wird dieses verladen, wird für den entfernten Teil der Fahrzeuge/das entfernte Fahrzeug eine abgebrochene Leistung nicht berechnet."