

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00071 vom 25. April 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00071

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00071 du 25 avril 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00071 del 25 aprile 2002

Regeste

Fahrzeugabschleppkosten | Haftbar ist der Fahrzeugeigentümer Auf die Beschwerde ist einzutreten (E. 1). Strittig ist einzig die Frage, wer für die Kosten aufzukommen hat (E. 2). Zusammenfassung der vorinstanzlichen Erwägungen (E. 3). Art. 31 APV Stadt Zürich stellt eine eigenständige Grundlage für die Kostenaufgabe dar (E. 4a, b). Der Schuldner wird dadurch eindeutig bezeichnet (E. 4c). Störerprinzip und privates Haftpflichtrecht sind kein Massstab für die akzessorische Überprüfung; ihnen kommen andere Funktionen zu (E. 4d, e). Aus dem Verfassungsrecht ergibt sich nicht, dass nur der schuldhaft Verstoss gegen Verhaltenspflichten zu Zwangsmassnahmen und Kostenaufgaben führen kann. Es kann offen bleiben, wer Fahrzeughalter i.S. des SVG war (E. 4f). Offen bleiben kann auch, ob eine vom Wortlaut von Art. 31 APV abweichende Praxis besteht (E. 4g). Nicht einzutreten ist auf den Antrag der Beschwerdegegnerin auf eine Aufwandentschädigung (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdeführerin stützt ihre gegenüber der Beschwerdegegnerin erhobene Gebührenforderung für das Abschleppen des Fahrzeuges auf Art. 31 Abs. 2 APV. Gemäss dieser Bestimmung hat der Eigentümer des Fahrzeugs, das gestützt auf Art. 31 Abs. 1 APV weggeschafft oder in Verwahrung genommen worden ist, für die Wegschaffung und Unterbringung eine vom Stadtrat festzulegende Gebühr zu entrichten. Der Statthalter hat die Inanspruchnahme der heutigen Beschwerdegegnerin für die Abschleppkosten im Wesentlichen aus folgenden Erwägungen als unzulässig gewürdigt: Der Stadtrat verkenne die Tragweite der von ihm angerufenen Grundsätze über die polizeiliche Verantwortlichkeit des so genannten Störers. Bei der Auswahl unter mehreren für einen polizeiwidrigen Zustand verantwortlichen Störern müsse vorab differenziert werden, ob es um die Verpflichtung zur Wiederherstellung des polizeilichen Zustandes oder um die Überwälzung der Kosten gehe, die der Öffentlichkeit durch die Gefahrenabwehr in Form einer antizipierten Ersatzvornahme entstanden seien. Bei der Überwälzung der Kosten der antizipierten Ersatzvornahme werde zwar auch an den Begriff des Störers angeknüpft; für die Bestimmung des Kostenpflichtigen gälten indessen andere Regeln als für die Auswahl des handlungspflichtigen Störers bei der (nicht antizipierten) Ersatzvornahme. Die Behörde dürfe hier "nicht einfach einen in Frage kommenden Verhaltensstörer" (gemeint offenbar: nicht einfach einen in Frage kommenden Verursacher) zur Zahlung verpflichten. Sie sei vielmehr gehalten, nach möglichst genauer Abklärung des Herganges in Ausübung pflichtgemässen Ermessens die Kosten der antizipierten Ersatzvornahme entsprechend den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen, analog der Regelung der Kostentragung im Innenverhältnis nach den Grundsätzen des Haftpflichtrechts. Dabei

sei in der Regel der schuldhafteste Verhaltensstörer in erster, der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie zu belangen. – Im vorliegenden Fall stehe aufgrund einer rechtskräftigen Strafverfügung des Statthalteramts fest, dass C das von der Rekurrentin gemietete Fahrzeug am 5. Dezember 2000 verkehrsbehindernd abgestellt habe. Er habe daher in erster Linie das Abschleppen des Fahrzeuges verursacht und wäre hierfür zu belangen gewesen. Demgegenüber habe die Rekurrentin als Halterin des Fahrzeugs keine Sorgfaltspflicht verletzt; ihr Verursacheranteil am Abschleppen sei – wenn ihr überhaupt ein solcher zuzurechnen sei – vernachlässigbar. Sie dürfe daher für die Abschleppkosten nicht belangt werden. Daran vermöge die vom Stadtrat als Rechtsgrundlage angerufene Bestimmung in Art. 31 Abs. 2 APV nichts zu ändern. Diese kommunale, auf blosser Verordnungsstufe stehende Vorschrift hier anzuwenden, "käme ... einem groben Verstoss gegen die Grundsätze des Haftpflichtrechts gleich und würde zu einem stossenden Resultat führen".

E. 4

a) Art. 31 Abs. 1 APV regelt die polizeiliche Befugnis zum Abschleppen von vorschriftswidrig auf öffentlichem Grund parkierten Fahrzeugen. Die Kompetenz der Beschwerdeführerin zu dieser Regelung lässt sich aus § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) ableiten, der den Gemeinderäten (d.h. den Exekutivbehörden) die Besorgung der Ortspolizei aufträgt (Abs. 1) und die Gemeinden zum Erlass einer Polizeiverordnung verpflichtet (Abs. 2). Die den Gemeinden obliegenden Aufgaben sind dabei weit umschrieben (§ 1 der Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung vom 8. Februar 1934; H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 74 N. 2.1 ff.) und umfassen auch die Verkehrspolizei. Als Bestandteil der kommunalen Polizeiverordnung fällt Art. 31 APV sodann in die Regelungskompetenz des Stadtrats als Exekutivbehörde (Art. 41 in Verbindung mit Art. 49 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970), was kantonrechtlich mit § 74 Abs. 2 GemeindeG in der Neufassung vom 1. September 1991 vereinbar ist (vgl. Thalmann, § 158). Wie das Verwaltungsgericht wiederholt erkannt hat, stellt Art. 31 Abs. 1 APV damit eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Entfernung vorschriftswidrig parkierter Fahrzeuge dar (VGr, 19. November 1999, VB.1999.00300, E. 2a; 17. September 2001, VB.2001.00226, E. 2). b) Gleiches muss hinsichtlich Art. 31 Abs. 2 APV gelten, welche Bestimmung die Erhebung von Gebühren für die Abschleppkosten vorsieht. Damit ist diese Bestimmung eine hinreichende Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die entstandenen Abschleppkosten. Daran vermögen der abgaberechtliche Charakter dieser Norm sowie der Umstand, dass sie als blosser Verordnungsbestimmung kein Gesetz im formellen Sinn darstellt, nichts zu ändern. Zwar kommt dem Erfordernis der Gesetzesform im Abgaberecht besondere Bedeutung zu, indem im Allgemeinen ein formelles Gesetz den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Höhe in den Grundzügen festlegen soll, wobei allerdings Ausnahmen von diesen Anforderungen anerkannt sind, so namentlich mit Bezug auf so genannte Kanzleigebühren sowie mit Bezug auf Abgaben, bei denen der Rechtsschutz anhand anderer verfassungsrechtlicher Prinzipien – namentlich des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips – gewährleistet bleibt (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 2096 ff.). Wenn bezüglich der polizeilichen Befugnis, vorschriftswidrig auf öffentlichen Grund parkierte Fahrzeuge wegzuschaffen oder wegschaffen zulassen, ein Rechtssatz auf Verordnungsstufe genügt (dazu vorn E. 3a), so muss dies auch hinsichtlich der Überwälzung der damit verbundenen Kosten mittels Erhebung von Abgaben gelten. Art. 31 Abs. 2 APV stellt somit eine

hinreichende gesetzliche Grundlage dar, um die Abschleppkosten – wie in der Bestimmung vorgesehen – dem Eigentümer des abgeschleppten Fahrzeuges zu überwälzen. c) Bezüglich der Person des Gebührenschuldners ist Art. 31 Abs. 2 APV eindeutig gefasst. Die Bestimmung ist daher entsprechend ihrem klaren Wortlaut auszulegen; für eine vom Wortlaut abweichende Interpretation besteht nach den herkömmlichen Methoden der Auslegung keinerlei Anlass. d) Nach Auffassung des Statthalters ist Art. 31 Abs. 2 APV im vorliegenden Fall nicht massgebend, weil dessen Anwendung mit den hier zu beachtenden Grundsätzen des polizeilichen Störerrechts und den in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Prinzipien des privaten Haftpflichtrechts nicht vereinbar sei. Dabei ist jedoch der Statthalter sinngemäss davon ausgegangen, dass Art. 31 Abs. 2 APV als blosse Verordnungsbestimmung keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die streitige Abgabeforderung bzw. deren Geltendmachung gegenüber der Beschwerdegegnerin bilde, welcher Beurteilung nach dem Ausgeführten (E. 4 b) nicht beizutreten ist. Geht man richtigerweise davon aus, dass Art. 31 Abs. 2 APV in formeller Hinsicht eine hinreichende gesetzliche Grundlage bildet, um für die Abschleppkosten Gebühren zu erheben und diese dem Eigentümer des abgeschleppten Fahrzeugs zu belasten, so kann diese Regelung angesichts ihres klaren Wortlauts und eindeutigen Sinnes (E. 4 c) nur im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle in Frage gestellt werden. Soweit die Erwägungen des Statthalters sinngemäss als solche Normenkontrolle zu verstehen sind, kann seiner Schlussfolgerung, Art. 31 Abs. 2 APV sei, soweit die Bestimmung die Kostenbelastung des Fahrzeugeigentümers vorsieht, wegen Widerspruchs zu Grundsätzen des polizeilichen Störer- und des privaten Haftpflichtrechts nicht anwendbar, nicht beigetreten werden. Im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle ist zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung gegen übergeordnetes Recht verstösst (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 25 ff.; § 50 N. 117 ff.). Soweit Prüfungsmassstab Normen der Verfassung bilden, kann es sich dabei allerdings (entsprechend der besonderen Rechtsnatur von verfassungsrechtlichen Bestimmungen) um allgemeine Grundsätze handeln. Die vom Statthalter angerufenen Grundsätze des Störerrechts und Prinzipien des privaten Haftpflichtrechts gehören jedoch nicht in diese Kategorie (vgl. dazu im Einzelnen nachstehend E. 4e). Wenn Art. 31 Abs. 2 APV bzw. die darin vorgesehene Kostenpflicht des Eigentümers des abgeschleppten Fahrzeuges von diesen Prinzipien abweicht, so erlaubt dies daher nicht den Schluss, die genannte Bestimmung verstosse gegen übergeordnetes Recht. e) Die vom Statthalter angerufenen Grundsätze des polizeilichen Störerrechts und des privaten Haftpflichtrechts sind von Lehre und Rechtsprechung zur Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen herangezogen worden, gemäss welchen die Kosten von behördlichen Massnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr dem "Verursacher" zu überbinden sind, insbesondere von Bestimmungen des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes und Gewässerschutzgesetzes (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 936 f.; Rz. 1933; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 52 B VII und Nr. 135 B III; Urs Gueng, Zur Haftungskonkurrenz im Polizeirecht, ZBl 74/1973, S. 257 ff., 272 f.; Christine Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, S. 159; BGr, 3. Mai 2000, URP 2000 Nr. 32; 12. Februar 1986, ZBl 88/1987, S. 301; 7. Oktober 1981, ZBl 83/1982, S. 541; BGE 102 Ib 203, 101 Ib 410). Es handelte sich durchwegs um Fälle, in denen wegen fehlender oder aufgrund auslegungsbedürftiger Bestimmungen ein Spielraum zur Entscheidung der Frage bestand, welche von mehreren in Betracht kommenden Verursachern mit welchen Anteilen zur Kostentragung heranzuziehen seien. Demgegenüber

bedarf Art. 31 Abs. 2 APV, indem die Bestimmung den Eigentümer des Fahrzeuges als kostenpflichtig bezeichnet, keiner weiteren Auslegung (E. 4 c) und lässt die Bestimmung daher keinen Raum für die Heranziehung solcher Grundsätze. f) Weder aus dem Willkürverbot noch aus anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen lässt sich ableiten, dass nur derjenige Private, der schuldhaft gegen Verhaltenspflichten (des eidgenössischen oder des kantonalen Rechts) verstossen hat, allfällige Zwangsmassnahmen und damit verbundene Kostenpflichten in Kauf nehmen muss. Dies eröffnet für konkretisierende kommunale Regelungen eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Art. 31 Abs. 2 APV hält sich mit der darin vorgesehene Kostenpflicht des Eigentümers des abgeschleppten Fahrzeuges im Rahmen dieser Gestaltungsfreiheit, wie das Bundesgericht bereits mit Urteil vom 8. September 1992 erkannt hat. Der genannte Bundesgerichtsentscheid betraf allerdings nicht einen Fall, in dem es wie im vorliegenden unmittelbar um die Frage ging, ob als Gebührensschuldner der fehlbare Fahrzeuglenker, der Fahrzeughalter oder der Fahrzeugeigentümer ins Recht zu fassen sei. Im vorliegenden Fall machte die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren geltend, sie bzw. ihr Ehemann als Geschäftsinhaber habe das fragliche Fahrzeug "langfristig" an C vermietet gehabt. Von welcher Dauer dieses Mietverhältnis gewesen ist, geht aus den Akten nicht hervor. Die Frage wäre jedoch höchstens dann näher abzuklären, wenn zu entscheiden wäre, wer zur fraglichen Zeit Halter des Fahrzeugs im Sinn von Art. 11 und 58 SVG gewesen sei. Halter ist in der Regel die im relevanten Zeitpunkt im Fahrzeugausweis eingetragene Person. Das war im hier fraglichen Zeitpunkt unbestrittenermassen die Beschwerdegegnerin. Die Bescheinigung im Fahrzeugausweis bildet allerdings keine zwingende, sondern lediglich eine widerlegbare Vermutung der Halterschaft. So kann etwa bei länger dauernder Miete eines Fahrzeuges der Mieter allenfalls zum Halter werden (zum Begriff des Halters nach dem SVG vgl. Hans Giger/Robert Simmen, Kommentar SVG, 5. A., Zürich 1996, Art. 58 N. 2 S. 153 ff.). – Art. 31 Abs. 2 APV erklärt jedoch nicht den Halter, sondern den Eigentümer des abgeschleppten Fahrzeugs für kostenpflichtig. Mit der Bezeichnung des Eigentümers als Gebührensschuldner trägt Art. 31 Abs. 2 APV den Bedürfnissen der administrativen Vereinfachung noch stärker Rechnung, als wenn hierzu an den Halterbegriff angeknüpft würde. Dies ist angesichts dessen, dass sich die Kosten für das Abschleppen eines Fahrzeugs – im Unterschied zu den Schadenersatzforderungen, mit denen ein nach Art. 58 SVG haftpflichtiger Fahrzeughalter konfrontiert sein kann - in einer stets gleich bleibenden und verhältnismässig geringen Grössenordnung von einigen hundert Franken bewegen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. – Wie im Übrigen anzumerken ist, hat die Beschwerdegegnerin mit der blossen Behauptung einer "langfristigen" Vermietung des abgeschleppten Fahrzeugs die durch den Fahrzeugausweis begründete Vermutung der Halterschaft nicht substantiiert widerlegt. g) Nach der vom Stadtrat im Einspracheentscheid vertretenen Auffassung ist der Eigentümer oder der Halter des abgeschleppten Fahrzeuges erst subsidiär für die Kosten zu belangen, nämlich wenn der primär als kostenpflichtig zu betrachtende fehlbare Fahrzeuglenker nicht festgestellt werden oder er aus andern Gründen nicht belangt werden könne. Ob diese Auffassung eine ständige Verwaltungspraxis wiedergibt (worauf das Vorgehen der Stadtpolizei bei der Rechnungstellung im vorliegenden Fall hinweist), kann hier dahingestellt bleiben. Bestünde eine solche Verwaltungspraxis im Sinn einer bloss solidarischen oder einer bloss subsidiären Haftung des in Art. 31 Abs. 2 APV einzig genannten Fahrzeugeigentümers, so könnte die Beschwerdegegnerin hieraus nichts zu ihren Gunsten ableiten (zur Unterscheidung zwischen solidarischer und subsidiärer Haftung für Gebührensschulden vgl.

Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 2). Das gälte von vornherein bezüglich einer Praxis, die von einer solidarischen Haftung ausgeht. Nicht anders verhielte es sich bei einer Praxis, die von einer bloss subsidiären Haftung ausgeht, ist doch aufgrund der vorliegenden Akten anzunehmen, dass die streitigen Gebühren von C nicht erhältlich waren.

E. 5

Nach Erhalt des ihren Rekurs gutheissenden Entscheids des Statthalters vom 28. Januar 2002 hat die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 15. Februar 2002 an das Verwaltungsgericht geltend gemacht, sie erhöhe ihre bereits mit Schreiben vom 13. Februar 2002 beim städtischen Polizeidepartement angemeldete Aufwandsentschädigung für "Verfahrensbemühungen" von Fr. 1'000.- auf Fr. 3'000.-. Mit dieser Forderung hat sich das Verwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren nicht näher zu befassen. Zum einen hat die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren vor Statthalter keinen Antrag auf Zusprechen einer Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG gestellt und könnte ihr aufgrund des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens als nunmehr unterliegender Partei ohnehin keine solche Entschädigung zugesprochen werden. Zum andern ist das Verwaltungsgericht nicht zuständig zur Behandlung von Schadenersatzforderungen Privater gegenüber dem Staat oder einer Gemeinde (§ 2 VRG).

E. 6

... Demgemäss entscheidet der Einzelrichter: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Rekursentscheid des Statthalters des Bezirks Zürich vom 28. Januar 2002 wird aufgehoben. Der Einspracheentscheid des Stadtrats Zürich vom 21. November 2001 wird wiederhergestellt. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.