

Oberverwaltungsgericht NRW, 5 A 2239/08

Datum: 30.01.2009
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 5. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 5 A 2239/08

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Münster, 1 K 1536/07

Tenor:

Der Antrag des Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 11. Juli 2008 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf bis zu 300,-- Euro festgesetzt.

Gründe:	1
I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet.	2
1. Die Darlegungen des Beklagten im Schriftsatz vom 1. September 2008 wecken keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).	3
a) Die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, das vom Kläger am 30. August 2007 vor dem Hauptbahnhof N. abgestellte Fahrrad habe andere Verkehrsteilnehmer nicht behindert, ist nicht zu beanstanden. Die Kritik des Beklagten, das Verwaltungsgericht habe den Begriff des Behindertens im Sinne von § 1 Abs. 2 StVO verkannt und in die Bewertung falsche Tatsachenannahmen einfließen lassen, trifft nicht zu. Ein Verkehrsteilnehmer behindert einen anderen nur dann, wenn er dessen beabsichtigtes Verkehrsverhalten mit einer gewissen	4

Nachhaltigkeit beeinträchtigt oder verhindert.

5

BGH, Beschluss vom 9. Dezember 1986 - 4 StR 436/86 -, NJW 1987, 913; Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 39. Aufl., § 1 StVO, Rn. 40.

Davon kann hier unbeschadet der weiter gehenden Überlegungen des Verwaltungsgerichts schon deshalb keine Rede sein, weil das Fahrrad des Klägers nur ca. 70 cm in den 6,25 m breiten Gehweg hineinragte. Die unverstellte Wegbreite von mehr als 5½ m bot jedem Fußgänger - auch in der Gruppe, mit Gehhilfe oder mit Gepäck - und jedem Rollstuhlfahrer genügend Raum, um den fraglichen Bereich zügig und ohne nennenswerte Abweichung von der beabsichtigten Wegrichtung zu passieren. Da der Kläger mit seinem Verhalten niemanden behindert hat, kommt es nicht darauf an, dass er mit den Fahrradstellplätzen in der Fahrradstation und am C. Platz noch andere Parkmöglichkeiten gehabt hätte.

6

7

b) Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts, der Kläger habe durch das Abstellen des Fahrrads nicht gegen brandschutzrechtliche Vorschriften verstoßen, werden durch das Zulassungsvorbringen ebenfalls nicht durchgreifend in Frage gestellt. In der vom Beklagten in Auftrag gegebenen brandschutztechnischen Stellungnahme der Berufsfeuerwehr N. aus April 2008 heißt es, in Anlehnung an § 23 der Verordnung über den Bau und Betrieb von Verkaufsstätten (Verkaufsstättenverordnung - VkVO -) ergebe sich das "Schutzziel, dass die Bereiche der öffentlichen Verkehrsfläche vor den Ausgängen als Flucht- und Rettungswege freizuhalten sind. In Anwendung auf den Hauptbahnhof würde dieses bedeuten, dass die Breite der Ausgänge rechtwinklig zu den Gebäudefronten hindernisfrei gehalten werden müssten." Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt, dass die vom Fahrrad des Klägers belegte Fläche nicht als Teil eines Rettungsweges zu qualifizieren ist, weil sie nicht unmittelbar vor dem Hauptausgang des Hauptbahnhofs und auch nicht auf dem direkten Weg aus dem Bahnhofsgebäude liegt. Demgegenüber beruht die in der brandschutztechnischen Stellungnahme gezogene Schlussfolgerung, es sei die volle Breite des Bahnhofsausgangs "jeweils rechts und links des Abganges zum Fahrradparkhaus von Hindernissen freizuhalten", auf fehlerhaften Vorstellungen von der Breite des Bahnhofsausgangs. Dessen Breite wird im hier maßgeblichen Bereich in etwa durch die Fluchtlinie der südlichen Außenwand des Abganges zur Fahrradstation markiert. Südlich dieser Fluchtlinie ist die westliche Gebäudefront des Bahnhofs mit einem Glaselement verschlossen, vor dem sich zudem eine fest installierte Werbetafel befindet. Dies ist gerichtsbekannt und wird im Übrigen durch die vom Beklagten mit Schriftsatz vom 15. Januar 2008

zu den Gerichtsakten gereichten Fotos (insbesondere Bl. 83 und 84 der Gerichtsakte) dokumentiert.

Die brandschutztechnische Stellungnahme der Berufsfeuerwehr N. ist auch aus einem weiteren Grunde nicht geeignet, einen Verstoß des Klägers gegen § 23 Abs. 3 Satz 1 VkVO zu belegen. Allerdings trifft die in dieser Vorschrift geregelte Pflicht, die als Rettungswege dienenden Flächen auf dem Grundstück sowie die Aufstell- und Bewegungsflächen für die Feuerwehr ständig freizuhalten, nicht nur - wie der Kläger meint - den Brandschutzbeauftragten, sondern jedermann,

8

vgl. zur allgemeineren Vorschrift des § 5 Abs. 6 Satz 1 BauO NRW: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, Bauordnung NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand: Dezember 2008, § 5 BauO NRW Rn. 23.

9

Der Brandschutzbeauftragte hat darüber hinaus die besondere Pflicht, für die Einhaltung des § 23 Abs. 3 VkVO (durch Dritte) Sorge zu tragen (§ 24 Abs. 3 VkVO). Damit die Allgemeinheit die Freihaltspflicht erkennen und befolgen kann, schreibt § 23 Abs. 3 Satz 2 VkVO jedoch vor, dass hierauf dauerhaft und leicht erkennbar hinzuweisen ist. Der Beklagte hat indes nicht dargetan noch ist sonst ersichtlich, dass eine entsprechende Beschilderung seinerzeit im fraglichen Bereich vorhanden war. Der Senat schließt hieraus, dass der Beklagte selbst die Gehwegfläche südlich des Treppenzugangs zur Fahrradstation jedenfalls in der Vergangenheit nicht als freizuhaltenden Rettungsweg oder Feuerwehreinsatzfläche reklamiert, sondern diese Notwendigkeit erst im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gesehen hat. Das zeigt sich auch daran, dass der Beklagte den Rettungswegaspekt erstmals - nur beiläufig - im Schriftsatz vom 15. Januar 2008 angesprochen hat, nachdem er das Vorgehen seiner Ordnungskräfte bis dahin ausschließlich mit einem Verstoß des Klägers gegen § 1 Abs. 2 StVO gerechtfertigt hatte (vgl. Klageerwidern vom 4. Oktober 2007). Der erst mit Schriftsatz vom 30. April 2008 nachhaltig behauptete Verstoß des Klägers gegen § 23 Abs. 3 VkVO war damit für die Vornahme der umstrittenen Versetzungsmaßnahme schon nicht entscheidungserheblich.

10

Abgesehen von der fehlenden Erkennbarkeit einer etwaigen Freihaltspflicht zeigt der Beklagte das Bestehen einer solchen Pflicht nicht überzeugend auf. Hierzu bedürfte es einer an den Bestimmungen zum vorbeugenden Brandschutz bei Sonderbauten orientierten - gegebenenfalls unter Einbeziehung der bauverantwortlichen Deutschen Bahn Station & Service AG erstellten -

11

Vorlage eines Brandschutzkonzeptes (vgl. §§ 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 13, 69 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW, § 9 BauPrüfVO), das die Notwendigkeit zur Freihaltung der besagten Fläche untermauert. Auch dürfte - schon zur Vermeidung widersprüchlicher Konzepte - zu klären sein, welche Flucht- und Rettungswegkonzeption bei Errichtung und Ausbau des Bahnhofs bestand bzw. auf Seiten der Deutschen Bahn AG vorliegt. Aus der brandschutztechnischen Stellungnahme geht hervor, dass der Beklagte dieser Frage bislang nicht weiter nachgegangen ist.

Sollte sich aus den Bestimmungen des Bauordnungsrechts bzw. einer darauf fußenden Anordnung in Verbindung mit einem Brandschutzkonzept das verbindliche Erfordernis ergeben, die in Rede stehende Fläche ständig freizuhalten, müssten entsprechende amtliche Hinweisschilder aufgestellt werden. Bei deren Auswahl und Gestaltung ist der Beklagte nicht auf die nach der Straßenverkehrsordnung möglichen Verkehrszeichen beschränkt. So wird der Grundsatz, dass die Straßenverkehrsbehörde den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (im Sinne der Straßenverkehrsordnung) lenken darf (vgl. § 45 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 StVG), durch § 12 Abs. 1 Nr. 8 StVG für "amtlich gekennzeichnete" Feuerwehrezufahrten durchbrochen.

12

Vgl. hierzu KG, Beschluss vom 27. Februar 1992

13

- 3 Ws [B] 25/92 -, VRS 83, 63.

14

Darüber hinaus erlaubt § 45 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 StVG, verkehrsregelnde oder lenkende Anordnungen zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO) auf andere Weise bekannt zu geben, sofern die Aufstellung von Verkehrszeichen und -einrichtungen (im Sinne der Straßenverkehrsordnung) nach den gegebenen Umständen nicht möglich ist.

15

Vgl. zur Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG: BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 - 3 C 25.98 -, DAR 1999, 469.

16

Insoweit könnte erwogen werden, eine Unmöglichkeit im Sinne dieser Vorschrift u.a. dann anzunehmen, wenn die Straßenverkehrsordnung kein Verkehrszeichen vorsieht, welches das Abstellen von Fahrrädern auf öffentlichen Gehwegflächen verbietet, die als Rettungs-, Fluchtweg oder Feuerwehraufstellfläche freizuhalten sind.

17

Vgl. hierzu aber auch KG, Beschluss vom 6. Juni 1994 - 2 Ss 47/94 - 3 Ws (B) 106/94 -, NZV 1994, 407. 18

c) Das Verwaltungsgericht hat sich bei der Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen des § 14 Abs. 1 OBG NRW auch zu Recht darauf beschränkt, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit lediglich im Hinblick auf das Schutzgut der Unversehrtheit der Rechtsordnung (§ 1 Abs. 2 StVO und § 23 VwVO) näher in Betracht zu ziehen. Nach Lage der Dinge ging von dem Fahrrad des Klägers keine konkrete Gefahr für Individualrechtsgüter aus, namentlich nicht für Leben und Gesundheit einzelner Personen. Eine polizei- und ordnungsrechtliche Gefahr für ein Schutzgut besteht dann, wenn eine Schädigung bei ungehindertem Geschehensablauf hinreichend wahrscheinlich ist. Konkret ist eine Gefahr, wenn in dem zu beurteilenden Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichen sicher gerechnet werden kann. 19

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2004 - 6 C 21.03 -, juris, Rn. 24 ff. 20

Je gewichtiger das bedrohte Schutzgut und je größer das Ausmaß des möglichen Schadens ist, um so geringere Anforderungen werden an die Schadensnähe gestellt. Für polizeiliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit genügt bereits die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts, nicht jedoch die nur rein theoretische, praktisch aber auszuschließende Möglichkeit. 21

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1970 - 4 C 99.67 -, NJW 1970, 1890 (1892); OVG NRW, Beschluss vom 10. Januar 1985 - 4 B 1434/84 -, NVwZ 1985, 355 (356); OVG NRW, Urteil vom 3. Juni 1997 22

- 5 A 4/96 -, juris. 23

Die Beteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass das Fahrrad dicht an der südlichen Seitenwand des Treppenzugangs zur Fahrradstation auf dem Bahnhofsvorplatz abgestellt war. Der Kläger hatte den Abstellplatz damit so gewählt, dass eine Verletzungsgefahr für Passanten unter normalen Umständen ausgeschlossen war. Davon geht auch der Beklagte aus. Er meint aber, bei der Gefahrenbeurteilung müsse auch der Fall in den Blick genommen werden, dass eine größere Menschenmenge das Bahnhofsgebäude - etwa infolge einer Bombendrohung oder eines Feuers - panikartig 24

verlässt und dabei auch den Weg entlang der südlichen Wand des Zugangs zur Fahrradstation wählt bzw. in diesen Bereich drängt. Dieses hypothetische Szenario ist indes nicht geeignet, eine auf das Fahrrad des Klägers zurückzuführende konkrete Gefahr für Leib und Leben zu begründen. Die insoweit zu treffenden vorbeugenden Vorkehrungen sind abschließend in den einschlägigen Brandschutzbestimmungen, insbesondere im Bauordnungsrecht geregelt. Dass der Kläger gegen eine solche Norm verstoßen hat, ist nicht dargelegt. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 1 b) verwiesen.

25

Auch unabhängig davon würde die Möglichkeit eines Unglücksfalls, der eine rasche Räumung des Bahnhofsgebäudes notwendig macht, nicht den Schluss rechtfertigen, dass bei Eingreifen der Ordnungskräfte des Beklagten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schadenseintritt in überschaubarer Zukunft zu erwarten war. Nach den örtlichen Gegebenheiten am Bahnhofsvorplatz, die gerichtsbekannt und zudem durch das Karten- und Fotomaterial in der Gerichtsakte dokumentiert sind, liegen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass bei einem solchen Ereignis der vom Kläger gewählte Fahrradabstellplatz auf dem Evakuierungs- bzw. Fluchtweg gelegen oder notwendigen Zufluchtsraum blockiert hätte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich von den über 30.000 Personen, die nach Angaben des Beklagten das Bahnhofsgebäude täglich aufsuchen bzw. verlassen, jeweils nur ein Bruchteil gleichzeitig dort aufhält und der Bahnhof über insgesamt vier jeweils schnell erreichbare Ausgänge verfügt. Zudem ist davon auszugehen, dass die Menschen, die den Bahnhof im Unglücksfall über den Hauptausgang verlassen, in erster Linie den direkten Weg - über die Fläche nördlich des Treppenzugangs zur Fahrradstation - wählen. Selbst wenn einige Personen den Fluchtweg südlich des Treppenzugangs zur Fahrradstation suchen würden, böte die dort vorhandene Fläche genügend Ausweichmöglichkeiten vor einem Fahrrad, das unmittelbar an der Wand des Treppenzugangs steht.

d) Die Kritik des Beklagten an den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum sog. Zweckveranlasser geht schon deshalb fehl, weil das Verwaltungsgericht eine Ordnungspflichtigkeit des Klägers unter dem Gesichtspunkt der Zweckveranlassung nur hilfsweise in Betracht gezogen - und abgelehnt - hat. In erster Linie hat es tragend darauf abgestellt, es sei nicht dargetan, dass der Gehweg seinerzeit durch weitere, neben dem Fahrrad des Klägers abgestellte Fahrräder verengt worden sei. Damit hat das Verwaltungsgericht das Bestehen jeglicher Gefahr im Sinne des § 14 Abs. 1 OBG NRW verneint und kommt es auf die Frage, ob der Kläger bei Bestehen einer Gefahr (infolge weiterer abgestellter Fahrräder) als Zweckveranlasser

26

zu qualifizieren wäre, nicht an. In diesem Zusammenhang sei jedoch angemerkt, dass der Beklagte die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Möglichkeit der Dokumentation von Gefahrenlagen mit Hilfe von Digitalfotos offenbar missversteht. Selbstverständlich - und davon geht auch das Verwaltungsgericht aus - sind Fotodokumentationen kein geeignetes Mittel, um eine von einem einzelnen Fahrrad oder mehreren ordnungswidrig abgestellten Fahrrädern ausgehende Gefahr zu beseitigen. Die vom Beklagten kritisierte Passage des angefochtenen Beschlusses besagt lediglich, dass nur solche Fahrräder versetzt werden dürfen, deren Abstellweise die Gefahrengrenze überschreitet, und es in diesem Fall ratsam und zumutbar ist, für die spätere Beweisführung Digitalaufnahmen zu fertigen.

27

2. Eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) ist ebenfalls nicht dargetan.

a) Die in der Antragsbegründungsschrift aufgeworfene Frage, "wie eine sachgerechte Auslegung des Gefahrenbegriffs im Sinne des § 14 OBG NW bei einem in einem höchstfrequentierten Bereich abgestellten Fahrrad vorzunehmen ist", war für das Verwaltungsgericht schon nicht entscheidungserheblich. Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass der Fußgängerstrom vom und zum Hauptbahnhof im Wesentlichen auf der Fläche nördlich des Treppenzugangs zur Fahrradstation verläuft und der vom Kläger gewählte Stellplatz abseits am Rand einer Fußgängerfläche lag. Abgesehen davon ist der Gefahrenbegriff im Sinne von § 14 Abs. 1 OBG NRW und anderer polizei- und ordnungsrechtlicher Generalklauseln in der Rechtsprechung geklärt.

28

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10. Januar 1985

29

- 4 B 1434/84 -, NVwZ 1985, 355 (356); OVG NRW, Urteil vom 3. Juni 1997 - 5 A 4/97 -, juris; BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2004 - 6 C 21.03 -, juris, Rn. 24 ff.; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1970 - 4 C 99.67 -, NJW 1970, 1890 (1892).

30

Der zu beurteilende Sachverhalt bietet keinen Anhalt, dass das angestrebte Berufungsverfahren in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht über den erreichten Klärungsstand weitere verallgemeinerungsfähige Aussagen zu § 14 Abs. 1 OBG NRW erwarten lässt.

31

b) Die unterbliebene Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter indiziert keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache. Das ergibt sich bereits daraus, dass die Übertragung auf den Einzelrichter selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen des Übertragungstatbestandes im (intendierten) Ermessen des Spruchkörpers liegt ("soll in der Regel").

32

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 31. Juli 1998 - 10 A 1329/98 -, NVwZ 1999, 202, und vom 26. Januar 1999 - 3 B 2861/97 -, NVwZ-RR 1999, 696.

33

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG.

34

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

35

36