Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht der Verkehrswirtschaft und Verkehrsrecht, ferner des Betriebs von Wasserstraßen sowie der Streitigkeiten über Straßen-Sondernutzungen

Rechtsquelle/n:

VwVfG	§ 1 Abs. 4, § 41 Abs. 1 und 3, § 43 Abs. 1 Satz 1
StVO	§§ 1, 39, 41, 45
Anlage 2 zu	§ 41 Abs. 1, lfd. Nr. 62 (Zeichen 283)

Titelzeile:

Wirksamkeit von Verkehrszeichen nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz

Stichworte:

Verkehrszeichen; Verkehrszeichenplan; Wirksamkeit von Verkehrszeichen; straßenverkehrsbehördliche Anordnung; Allgemeinverfügung; Bekanntgabe eines Verwaltungsakts; öffentliche Bekanntgabe; ruhender Verkehr; absolutes Haltverbot; Zeichen 283; Parkverbot; Sichtbarkeitsgrundsatz; durchschnittlicher Kraftfahrer; erforderliche Sorgfalt; Sorgfaltspflicht; Umschau; Rundumblick; nur anlassbezogene Nachschau; Umsetzung eines Kraftfahrzeugs; Gebührenbescheid.

Leitsatz:

Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr äußern ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht, wenn sie so aufgestellt oder angebracht sind, dass ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt und ungestörten Sichtverhältnissen während der Fahrt oder durch einfache Umschau beim Aussteigen ohne Weiteres erkennen kann, dass ein Gebot oder Verbot durch Verkehrszeichen verlautbart wurde. Zu einer Nachschau ist der Verkehrsteilnehmer nur verpflichtet, wenn hierfür nach den konkreten Umständen des Einzelfalls ein besonderer Anlass besteht.

Urteil des 3. Senats vom 6. April 2016 - BVerwG 3 C 10.15

I. VG Berlin vom 25. November 2011
Az: VG 33 K 347.11
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 7. Mai 2015
Az: OVG 1 B 33.14

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 10.15
OVG 1 B 33.14

Verkündet
am 6. April 2016
…
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 6. April 2016
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 7. Mai 2015 wird aufgehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger wendet sich gegen die gebührenrechtliche Inanspruchnahme für die Umsetzung eines Kraftfahrzeugs.

2 Der Kläger stellte das Fahrzeug am Freitag, 10. September 2010, gegen 23:45 Uhr in der Lothar-Bucher-Straße, 12157 Berlin ab. Dort war am 8. September 2010 wegen eines für den Samstag geplanten Straßenfestes ein absolutes Haltverbot durch vorübergehend aufgestellte (Verkehrs-)Zeichen 283 nach Anlage 2 zu § 41 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) ergänzt durch Zusatzzeichen (Sa 11.09.2010, 6 bis 22 Uhr) ausgeschildert worden. Dem lag ein Verkehrszeichenplan zugrunde, der vom Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf bei der Erteilung der Erlaubnisse nach § 29 Abs. 2 StVO und § 13 des Berliner Stra-

ßengesetzes (BerlStrG) an den Veranstalter des Straßenfestes mit dem Stempel "Verkehrszeichenplan straßenverkehrsbehördlich angeordnet" und der Unterschrift eines Bediensteten versehen worden war. Am Samstag, 11. September 2010, veranlasste ein Polizeibeamter um 8:34 Uhr die Umsetzung des Kraftfahrzeugs, da es die Aufbauarbeiten für das Straßenfest behinderte. Im Umsetzungsprotokoll wurde von ihm vermerkt: "Halteverbot auf beiden Straßenseiten deutlich erkennbar".

3 Mit Gebührenbescheid vom 18. März 2011 nahm der Beklagte den Kläger auf Zahlung von 125 € für die Umsetzung des Fahrzeugs in Anspruch. Er habe länger als eine Stunde im absoluten Haltverbot (Zeichen 283) geparkt und dadurch den Aufbau des Straßenfestes behindert.

4 Die hiergegen nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Zur Begründung heißt es: Die Umsetzung sei zu Recht erfolgt, da der Kläger gegen ein wirksames Haltverbot verstoßen habe. Er habe Gelegenheit gehabt, von der Verkehrsbeschränkung Kenntnis zu erlangen. Als Teilnehmer am ruhenden Verkehr habe es ihm oblegen, sich spätestens nach dem Einparken zu vergewissern, ob das Halten oder Parken an dieser Stelle erlaubt sei. Er sei gehalten gewesen, die nähere Umgebung um den gewählten Parkplatz in Augenschein zu nehmen, um möglicherweise nicht auf den ersten Blick wahrnehmbare Verkehrszeichen zu bemerken. Hätte der Kläger sich so verhalten, hätten ihm die Haltverbotszeichen nicht entgehen können, selbst wenn sie in einer Höhe von 1,3 bis 1,5 m montiert gewesen sein sollten. Gerade wenn er das Fahrzeug - wie er vortrage - nach Einbruch der Dunkelheit und bei schlechten Beleuchtungsverhältnissen abgestellt haben sollte, hätte er sich umschauen müssen.

5 Die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die der Gebührenerhebung zugrunde liegende Umsetzungsanordnung sei rechtmäßig. Der Kläger habe das Fahrzeug im absoluten Haltverbot abgestellt. Nach den Feststellungen des Polizeibeamten, der die Umsetzung veranlasst habe, und den Angaben der Person, die die Haltverbotszeichen aufgestellt und den Parkverstoß angezeigt habe, sei das Haltverbot

deutlich erkennbar ausgeschildert und damit ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Nach dem sogenannten Sichtbarkeitsgrundsatz äußerten Verkehrszeichen ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnehme oder nicht, wenn sie so aufgestellt oder angebracht seien, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen könne. In Rechtsprechung und Literatur sei anerkannt, dass der Sichtbarkeitsgrundsatz nicht in völliger begrifflicher Absolutheit und ohne jede Rücksicht auf die Verkehrssituation anzuwenden sei; daher seien an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr beträfen, niedrigere Anforderungen zu stellen als an solche für den fließenden Verkehr. Nach diesem situationsbezogenen Verständnis sei ein Verkehrsteilnehmer gerade in einer Großstadt, wo er jederzeit mit vorübergehenden Park- und Haltverboten zu rechnen habe, verpflichtet, sich sorgfältig nach Verkehrszeichen umzusehen. Er müsse den leicht einsehbaren Nahbereich überprüfen, bevor er sein Fahrzeug endgültig abstelle und dafür gegebenenfalls eine gewisse Strecke nach beiden Richtungen abschreiten. Eine solche Nachschau sei auch dann erforderlich, wenn dem Fahrer die Sicht auf mögliche Aufstellorte versperrt sei. Danach sei der Einwand des Klägers unerheblich, das Haltverbotszeichen auf der in seiner Fahrtrichtung rechten Seite sei vermutlich durch ein größeres Fahrzeug verdeckt und für ihn nicht zu erkennen gewesen. Diese Sorgfaltspflicht gelte auch bei einer kurzfristigen oder vorübergehenden Beschilderung; ein Verkehrsteilnehmer dürfe sich nicht darauf verlassen, dass Verkehrsregelungen unverändert blieben. Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schließe nicht aus, an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen im ruhenden Verkehr niedrigere Anforderungen zu stellen als im fließenden Verkehr. Eine solche Differenzierung sei wegen der unterschiedlichen Verkehrssituation gerechtfertigt; sie finde in der Straßenverkehrs-Ordnung angelegt eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Nach diesen Grundsätzen sei der Kläger verpflichtet gewesen, sich spätestens nach dem Abstellen des Fahrzeugs Gewissheit über die Reichweite des durch mehrere Verkehrszeichen deutlich erkennbaren Haltverbots zu verschaffen. Danach habe nicht weiter aufgeklärt werden müssen, wie genau und in welcher Höhe das Haltverbotszeichen auf der Straßenseite angebracht gewesen sei, auf der

der Kläger sein Fahrzeug abgestellt habe, und ob das Verkehrszeichen durch ein anderes Fahrzeug verdeckt oder schlecht beleuchtet gewesen sei. Allein entscheidend sei, ob das Haltverbot bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt objektiv erkennbar gewesen wäre. Daran habe der Senat keine Zweifel. Dass die Verkehrszeichen durch Privatpersonen aufgestellt worden seien, sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Der eingereichte Verkehrszeichenplan sei durch das Ordnungsamt des Bezirksamts Steglitz-Zehlendorf straßenverkehrsbehördlich angeordnet worden. Deshalb hätten die Aufsteller der Schilder selbst keine verbindlichen Verkehrsanordnungen getroffen und auch keine eigenverantwortliche hoheitliche Tätigkeit ausgeübt.

6 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Das angegriffene Urteil verletze schon deshalb Bundesrecht, weil das Berufungsgericht ohne hinreichende Grundlage annehme, das Haltverbot sei von einer Behörde im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG angeordnet worden. Auszugehen sei stattdessen davon, dass Privatpersonen diese Entscheidung getroffen hätten und die zuständige Behörde sie lediglich zustimmend zur Kenntnis genommen habe. Die Feststellung des Berufungsgerichts, die Aufstellung der Haltverbotsschilder sei straßenverkehrsbehördlich angeordnet worden, sei verfahrensfehlerhaft und daher für die Revision nicht bindend. Die vom Berufungsgericht angenommene Nachschaupflicht im ruhenden Verkehr führe zu einer Erweiterung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dadurch würden die Grundsätze der Bekanntgabe von Verwaltungsakten in § 43 Abs. 1 Satz 1 und § 41 Abs. 4 VwVfG in ihr Gegenteil verkehrt. Mit der Nachschaupflicht werde aus einer staatlichen Bringschuld eine Holschuld des Adressaten. Die Verkehrszeichen so aufzustellen oder anzubringen, dass sie schon bei einem der beim Einparken ohnehin stets notwendigen Blicke beiläufig und rasch erfasst werden könnten, bereite den Behörden regelmäßig keine große Mühe. Demgegenüber führe die Pflicht, sich nach dem Abstellen des Fahrzeugs der Parkberechtigung zu vergewissern, zu einem - zudem sanktionsbewehrten - Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Verkehrsteilnehmer. Deshalb sei eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage notwendig; die Generalklausel des § 1 StVO genüge nicht. Zudem verletzte die Auferlegung einer Nachschaupflicht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Sie verfolge weder einen legitimen Zweck

noch sei sie geeignet und erforderlich. Da eine Nachschau prinzipiell nach jedem Einparken gefordert werde, summiere sich der Eingriff bei den Verkehrsteilnehmern auf. Die Lasten würden völlig einseitig auf ihre Schultern geladen. Bei einer ordnungsgemäßen Aufstellung der Haltverbotszeichen entstünden dagegen von vornherein keine Probleme. Hier sei den Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes nicht genügt worden; die Haltverbotszeichen seien nach der Art ihrer Anbringung nicht leicht und beiläufig wahrnehmbar gewesen. Das Berufungsgericht verkenne die materielle Beweislast für die Bekanntgabe von Verkehrszeichen, wenn es dem Verkehrsteilnehmer den Nachweis für deren fehlende Erkennbarkeit auferlege. Ebenfalls verfahrensfehlerhaft sei, dass das Berufungsgericht von der durch nichts unterlegten Notiz des Polizeibeamten ausgehe, die Schilder seien deutlich erkennbar aufgestellt gewesen. Da es den Amtsermittlungsgrundsatz in mehrfacher Hinsicht verletzt habe, könnten seine Feststellungen nicht binden.

7 Der Beklagte tritt der Revision entgegen. Das Haltverbot sei wirksam von einer Behörde angeordnet worden. Bei dem von Privaten eingereichten Verkehrszeichenplan habe es sich um einen Vorschlag gehandelt, den sie sich zu Eigen gemacht habe. Das Berufungsurteil stehe auch nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bekanntgabe von Verkehrszeichen, der sich entnehmen lasse, dass eine Differenzierung zwischen ruhendem und fließendem Verkehr sachgerecht sei. Die Oberverwaltungs- und Verwaltungsgerichte stellten in ständiger Rechtsprechung an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen im ruhenden Verkehr niedrigere Anforderungen als an solche im fließenden Verkehr. Die Nachschaupflicht stehe im Einklang mit den Grundsätzen für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten. Diese Konkretisierung des Sorgfaltsmaßstabs im ruhenden Verkehr könne auf § 1 StVO gestützt werden; sie sei auch nicht unverhältnismäßig.

8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ebenfalls der Auffassung, dass Verkehrsteilnehmer, die ihr Fahrzeug abstellten, eine Nachschaupflicht nach Haltverbotszeichen treffe. Ein Verkehrsteilnehmer habe im ruhenden Verkehr höhere Informations- und Sorgfaltspflich-

ten als ein Teilnehmer am fließenden Verkehr. Welche Anforderungen konkret an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen zu stellen seien und welche Sorgfaltsanforderungen die Verkehrsteilnehmer träfen, hänge von den Umständen des Einzelfalls und der örtlichen Situation ab.

II

9 Die Revision des Klägers hat Erfolg; sie führt zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Die von ihm bislang getroffenen tatsächlichen Feststellungen genügen nicht, um beurteilen zu können, ob das Haltverbot wirksam bekannt gemacht worden war und damit ein Verkehrsverstoß des Klägers vorlag, der den Beklagten zur Umsetzung des Kraftfahrzeugs und im Anschluss daran zur Gebührenerhebung beim Kläger berechtigte (1.). Zwar verwirft das Berufungsgericht zu Recht den Einwand des Klägers, das Haltverbot sei schon deshalb unwirksam, weil es von einem privaten Dritten und nicht durch eine Behörde angeordnet worden sei (2.). Doch stellt das Berufungsurteil Anforderungen an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen im ruhenden Verkehr und an die Sorgfaltspflichten des Verkehrsteilnehmers, die nicht in jeder Hinsicht im Einklang mit Bundesrecht stehen (§ 137 Abs. 2 VwGO); zu Unrecht geht das Berufungsgericht von einer anlasslosen Nachschaupflicht des Verkehrsteilnehmers aus (3. und 4.). Damit erweist sich auch seine hierauf beruhende tatsächliche Feststellung nicht als tragfähig, das Haltverbot sei für den Kläger ohne Zweifel erkennbar gewesen (5.). Aus diesem Grund ist der erkennende Senat an einer abschließenden Entscheidung gehindert; es sind von der Vorinstanz noch ergänzende tatsächliche Feststellungen zur Sichtbarkeit der hier maßgeblichen Haltverbotszeichen zu treffen (6.).

10 1. Rechtsgrundlage für die vom Beklagten erhobenen Benutzungsgebühren für die Umsetzung des Kraftfahrzeugs sind nach den Feststellungen des Berufungsgerichts zum maßgeblichen Landesrecht § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 Buchst. b des Berliner Gesetzes über Gebühren und Beiträge (GebBetrG BE) i.V.m. § 1 der Berliner Gebührenordnung für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen (Polizeibenutzungsgebührenordnung - PolBenGebO

BE) sowie Tarifstelle 4.1 Buchst. a des als Anlage zu § 1 PolBenGebO BE erlassenen Gebührenverzeichnisses; danach fällt für die Umsetzung eines Fahrzeugs mit bis zu 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht an einem Sonnabend eine Gebühr in Höhe von 125 € an. Die Umsetzung des Fahrzeugs erfolgte - wie das Berufungsgericht in Anwendung des Berliner Landesrechts weiter festgestellt hat - in unmittelbarer Ausführung einer Maßnahme gemäß § 15 Abs. 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln). Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Umsetzung des Fahrzeugs und eine daran anknüpfende Gebührenerhebung ist danach, dass der Kläger beim Abstellen des Fahrzeugs gegen ein behördlich angeordnetes und durch Verkehrszeichen wirksam bekannt gemachtes Haltverbot verstoßen hat.

11 2. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts wurde die Aufstellung der Haltverbotszeichen (lfd. Nr. 62 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO) vom Beklagten als Straßenverkehrsbehörde angeordnet und von dem privaten Veranstalter des Straßenfestes lediglich ausgeführt. Der vom Kläger gerügte Verstoß gegen § 1 Abs. 4 und § 35 Satz 1 VwVfG und der von ihm daraus hergeleitete Wirksamkeitsmangel des Haltverbots liegen daher nicht vor.

12 Die Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung des Haltverbots ergibt sich aus § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO; danach können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Eine solche Anordnung wurde hier vom Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf mit dem Erlass des Bescheides vom 26. Juli 2010 getroffen. Bei diesem an den Veranstalter des Straßenfestes gerichteten Bescheid handelt es sich der (Haupt-)Sache nach um eine Erlaubnis für übermäßige Straßenbenutzung nach § 29 Abs. 2 StVO und § 13 BerlStrG. Das Berufungsgericht hat den Bescheid zugleich als straßenverkehrsbehördliche Anordnung des Haltverbots ausgelegt. Nach seinen Feststellungen hatte das Bezirksamt den Verkehrszeichenplan, der "(wohl) von Privatpersonen eingereicht worden war", mit dem Stempel "Verkehrszeichenplan straßenverkehrsbehördlich angeordnet" versehen. Diese Auslegung des Bescheids vom 26. Juli 2010 durch das Tatsachengericht begegnet revisionsrecht-

lich ebenso wenig Bedenken wie die Schlussfolgerung, dass die privaten Aufsteller der Schilder selbst keine verbindlichen Verkehrsanordnungen getroffen und auch keine eigenverantwortliche hoheitliche Tätigkeit ausgeübt haben.

13 Zu Unrecht stützt der Kläger seinen Einwand fehlender Wirksamkeit auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1970 - 7 C 10.70 - (BVerwGE 35, 334). Dort heißt es, dass die verbindliche Entscheidung über eine Verkehrsbeschränkung oder - wie dort - ein Verkehrsverbot von der zuständigen Behörde getroffen werden muss und sie nicht einem privaten Dritten - in jenem Fall einem Bauunternehmer - überlassen werden darf. Das schließt jedoch nicht aus, dass der Dritte einen Vorschlag machen und dabei - wie hier - auch einen konkreten Verkehrszeichenplan vorlegen darf. Die Behörde ist nicht gehindert, eine entsprechende Anordnung zu treffen. § 45 Abs. 6 StVO sieht ausdrücklich vor, dass Bauunternehmer vor dem Beginn von Arbeiten, die sich auf den Straßenverkehr auswirken, einen Verkehrszeichenplan vorzulegen haben. Nichts anderes geschieht bei jedem Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung, wenn der Bauherr seine Baupläne bei der Genehmigungsbehörde einreicht. Eine andere rechtliche Bewertung rechtfertigt auch der dritte Leitsatz des Urteils nicht; danach kann die behördliche Zustimmung nicht in den Erlass eines Verkehrsverbots durch die Straßenverkehrsbehörde umgedeutet werden. Den Unterschied zwischen einer "Zustimmung" und der Anordnung eines Verkehrsverbots sieht der 7. Senat darin, dass sich die Behörde bei der "Zustimmung" einer eigenen Entscheidung enthalte und lediglich die von einer anderen Stelle getroffene Entscheidung überprüfe (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1970 a.a.O. S. 342). Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts hat hier das Bezirksamt selbst über die Anordnung des Haltverbots entschieden.

14 Gegen den Amtsermittlungsgrundsatz hat das Berufungsgericht mit dieser Feststellung nicht verstoßen. Ausgehend davon, dass die Behörde das Haltverbot auch auf der Grundlage eines von einem Privaten aufgestellten Verkehrszeichenplans anordnen kann, bestand kein Anlass für eine weitere Aufklärung des Sachverhalts.

15 3. Zutreffend nimmt das Berufungsgericht an, dass an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen im ruhenden Verkehr niedrigere Anforderungen zu stellen sind als an solche, die den fließenden Verkehr betreffen. Soweit es darüber hinaus der Auffassung ist, im ruhenden Verkehr bestehe auch anlasslos eine Nachschaupflicht des Verkehrsteilnehmers nach dem Vorhandensein von Haltverbotszeichen, steht das nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

16 a) Nach ständiger Rechtsprechung ist das Haltverbot nach Zeichen 283, wie andere Verkehrsverbote und -gebote, ein Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG (BVerwG, Urteile vom 9. Juni 1967 - 7 C 18.66 - BVerwGE 27, 181 <182> und vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 <224>). Es wird gemäß § 43 VwVfG gegenüber demjenigen, für den es bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem es ihm bekannt gegeben wird. Die Bekanntgabe erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung durch Aufstellen des Verkehrszeichens (vgl. insbesondere § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 4 StVO). Dies ist eine besondere Form der öffentlichen Bekanntgabe. Sind Verkehrszeichen so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon "mit einem raschen und beiläufigen Blick" erfassen kann (BGH, Urteil vom 8. April 1970 - III ZR 167/68 - NJW 1970, 1126 f.), äußern sie nach dem so genannten Sichtbarkeitsgrundsatz ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (stRspr; BVerwG, Urteile vom 11. Dezember 1996 - 11 C 15.95 - BVerwGE 102, 316 <318>, vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 11 und vom 23. September 2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21 Rn. 15).

17 b) Für die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr betreffen, gelten weniger strenge Anforderungen als an solche, die den fließenden Verkehr regeln.

18 Diese Auffassung entspricht der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung zahlreicher Instanzgerichte sowohl der Verwaltungs- (vgl. u.a. OVG Hamburg, Urteil

vom 30. Juni 2009 - 3 Bf 408/08 - NZV 2009, 524 <525>; OVG Münster, Beschluss vom 11. Juni 1997 - 5 A 4278/95 - juris Rn. 6 f.; VGH Mannheim, Urteil vom 20. Januar 2010 - 1 S 484/09 - NJW 2010, 1898 <1899> als auch der ordentlichen Gerichtsbarkeit (vgl. u.a. OLG Hamm, Beschluss vom 13. November 1978 - 6 Ss OWi 2744/78 - VRS 57, 137 <138 f.>). Sie wird in der Kommentarliteratur geteilt (vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, § 39 StVO Rn. 33; Janker/Hühnermann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 24. Aufl. 2016, § 39 StVO Rn. 15, jeweils m.w.N.).

19 Vom Bundesverwaltungsgericht wurde das bislang noch nicht ausdrücklich ausgesprochen. Eine solche Differenzierung ist in der Sache jedoch darin angelegt, dass - wie gezeigt - auch das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung das Erfordernis der Erfassbarkeit von Verkehrszeichen "mit einem raschen und beiläufigen Blick" in einen Zusammenhang mit der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt stellt. Es liegt auf der Hand und ist allgemein anerkannt, dass das Maß und die Ausprägung der von den Verkehrsteilnehmern zu fordernden Sorgfalt von der konkreten Verkehrssituation abhängen (vgl. statt vieler nur OVG Hamburg, Urteil vom 30. Juni 2009 - 3 Bf 408/08 - NZV 2009, 524 <525>). Verkehrszeichen, die den fließenden Verkehr betreffen, müssen insbesondere bei höherer Geschwindigkeit innerhalb kürzester Zeit wahrgenommen und erfasst, also in ihrem Regelungsgehalt verstanden werden können, um ihr Regelungsziel zu erreichen. Anders liegt es bei Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr regeln. Hier hat der Verkehrsteilnehmer die Möglichkeit, sich auch noch beim Abstellen und Verlassen seines Fahrzeugs ohne eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer Klarheit über das Vorhandensein und/oder den Inhalt eines Halt- oder Parkverbots zu verschaffen. Die Anfahrt zum Abstellort des Fahrzeuges und das nachfolgende Aussteigen des Fahrers stellen sich als einheitlicher Lebensvorgang dar. Eine einfache Umschau nach dem Abstellen des Fahrzeugs, ob ein Halt- oder Parkverbot besteht, gehört deshalb zu der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt des Fahrers.

20 Die Erkennbarkeit und Erfassbarkeit von Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr müssen nicht stets bereits während der Fahrt gegeben sein. Eine Um-

schaupflicht des Verkehrsteilnehmers nach dem Abstellen des Fahrzeugs scheidet nicht schon deshalb aus. Den Urteilen des erkennenden Senats zum Sichtbarkeitsgrundsatz und den dort formulierten Anforderungen an die Erfassbarkeit von Verkehrszeichen "mit einem raschen und beiläufigen Blick" lagen Fälle des fließenden Verkehrs zugrunde und zwar gerade solche des Schnellverkehrs (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383, Durchfahrverbote zur Unterbindung von Mautausweichverkehr; Urteil vom 23. September 2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21, Lkw-Überholverbote auf Autobahnen). Gleiches gilt für das in diesen Entscheidungen jeweils in Bezug genommene Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. April 1970 - III ZR 167/68 - (NJW 1970, 1126). Der Bundesgerichtshof hatte dort ausgeführt, Verkehrszeichen müssten so angebracht, aufgestellt und unterhalten werden, dass ein Kraftfahrer die Verkehrslage mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen könne und dass die Verkehrszeichen ihn auch beim flüchtigen Hinblicken nicht irreführten. Bei dem vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 11. Dezember 1996 - 11 C 15.95 - (BVerwGE 102, 316 <318 f.>) entschiedenen Fall ging es dagegen - wie vorliegend - um ein Haltverbot im ruhenden Verkehr. Und auch in jenem Urteil findet sich die Aussage, Verkehrszeichen müssten, um Rechtswirksamkeit äußern zu können, so aufgestellt sein, dass sie bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt "mit einem raschen und beiläufigen Blick" erfasst werden könnten. Daraus folgert der Kläger zu Unrecht, damit schieden unterschiedliche Anforderungen an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen aus. Denn in jener Entscheidung war allein zu klären, ob das Haltverbot gegenüber dem damaligen Kläger, der sich sowohl zum Zeitpunkt der Aufstellung des Verkehrszeichens als auch zum Zeitpunkt des behördlichen Einschreitens im Krankenhaus befunden hatte und der dieses Verkehrszeichen schon aus diesem Grund nicht hatte sehen können, gleichwohl wirksam geworden war. Es ging - mit anderen Worten - um die Bekanntgabe des mit dem Verkehrszeichen verlautbarten Ver- und Gebots gegenüber einem Abwesenden. Dagegen stand dort nicht - wie hier - in Frage, ob das Verkehrszeichen ansonsten hinreichend sichtbar aufgestellt war. Die Wirksamkeit des Haltverbots hat der 11. Senat mit der Begründung bejaht, dass auch der dortige Kläger Verkehrsteilnehmer und damit Adressat der durch das Verkehrszeichen getroffenen Anordnung sei. Zwar werden in dieser Entscheidung nachwirkende Sorg-

faltspflichten oder eine Nachschaupflicht des Fahrers oder des sonst für das Fahrzeug Verantwortlichen nicht ausdrücklich erwähnt. Sie ergeben sich jedoch der Sache nach. Diesem Urteil ist zu entnehmen, dass sich der Verantwortliche auch nach dem Abstellen in Abständen vergewissern muss, dass das Parken weiterhin erlaubt ist.

21 4. Das Berufungsgericht hat angenommen, den Fahrer treffe auch ohne besonderen Anlass eine über eine solche Umschau nach dem Abstellen des Fahrzeugs hinausgehende Nachschaupflicht, er könne "gegebenenfalls" auch gehalten sein, vom Abstellort des Fahrzeugs aus eine gewisse Strecke nach beiden Richtungen abzuschreiten, um sich über das Nichtvorhandensein von Halt- oder Parkverboten zu vergewissern. Damit überspannt das Berufungsgericht die den Verkehrsteilnehmer treffenden Sorgfaltspflichten. Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr äußern ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht, wenn sie so aufgestellt oder angebracht sind, dass ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt und ungestörten Sichtverhältnissen während der Fahrt oder durch einfache Umschau beim Aussteigen ohne Weiteres erkennen kann, dass ein Ge- oder Verbot durch ein Verkehrszeichen verlautbart wurde. Zu einer Nachschau ist der Verkehrsteilnehmer nur verpflichtet, wenn hierfür nach den konkreten Umständen des Einzelfalls ein besonderer Anlass besteht.

22 a) Es obliegt der Behörde, die nach § 45 StVO ein Park- oder Haltverbot anordnet, für deren ordnungsgemäße Bekanntgabe Sorge zu tragen. Denn Wirksamkeitsvoraussetzung für ein solches straßenverkehrsrechtliches Ver- und Gebot ist eine ordnungsgemäße Bekanntgabe der entsprechenden Allgemeinverfügung (§ 43 Abs. 1 VwVfG) nach Maßgabe des Sichtbarkeitsgrundsatzes durch Verkehrszeichen. Die materielle Beweislast dafür, dass den Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes für die Aufstellung oder Anbringung der Verkehrszeichen genügt wurde, trägt nach allgemeinen Grundsätzen im Streitfall die Behörde, die daraus Rechtsfolgen herleiten will. Das legt es für sie zugleich nahe, dass sie - um im Fall der Nichterweislichkeit eine Beweislastentscheidung zu ihren Lasten zu vermeiden - die ordnungsgemäße Aufstellung oder Anbringung

der Verkehrszeichen und die Erfüllung der Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes in geeigneter Weise dokumentiert.

23 Vorgaben für die Aufstellung und Anbringung von Verkehrszeichen sind der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 22. Oktober 1998 (VwV-StVO) zu entnehmen. Sie enthält zu den §§ 39 bis 43 StVO im Abschnitt III (Allgemeines über Verkehrszeichen) unter anderem Regelungen zur Größe (Nr. 3), zur Beleuchtung (Nr. 7), dazu, dass die Verkehrszeichen gut sichtbar in etwa rechtem Winkel zur Fahrbahn rechts daneben anzubringen sind (Nr. 9), sowie zur Höhe, in der Verkehrszeichen in der Regel angebracht werden sollen (Nr. 13); nach Nr. 13 Buchst. a sollte sich die Unterkante der Verkehrszeichen, soweit nicht bei einzelnen Zeichen etwas anderes gesagt ist, in der Regel 2 m über Straßenniveau befinden, über Radwegen 2,20 m, an Schilderbrücken 4,5 m, auf Inseln und an Verkehrsteilern 0,60 m. Einen rechtlichen Anhaltspunkt dafür, dass - wie der Beklagte im Widerspruchsbescheid anführt - an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die nur für einen begrenzten Zeitraum gelten, geringere Anforderungen zu stellen sind als an solche, die dauerhaft gelten sollen, gibt weder diese Verwaltungsvorschrift her, noch ist er sonst zu erkennen. Auch nur vorübergehend aufgestellte Verkehrszeichen sind, solange sie in zeitlicher Hinsicht Geltung beanspruchen, von den Verkehrsteilnehmern zu beachten und müssen dementsprechend sichtbar sein. Diese Vorgaben zur Aufstellung und Anbringung prägen zugleich den "Erwartungshorizont" des Verkehrsteilnehmers, wo er mit Verkehrszeichen zu rechnen und worauf er dementsprechend seine Aufmerksamkeit zu richten hat. Werden die entsprechenden Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung eingehalten, ist das zugleich ein gewichtiges Indiz dafür, dass die nach Maßgabe des Sichtbarkeitsgrundsatzes erforderliche Sichtbarkeit des Verkehrszeichens gewährleistet war. Umgekehrt rechtfertigt die Nichteinhaltung dieser Vorgaben nicht stets die Annahme, das betreffende Verkehrszeichen sei weder hinreichend sichtbar noch zumindest soweit wahrnehmbar, dass für den ruhenden Verkehr Anlass für eine Nachschau bestand. Inwieweit den Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes genügt wurde, ist letztlich von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängig. Dementsprechend bedarf es hierzu im Streitfall tatrichterlicher Feststellungen.

24 Anlass für eine über den einfachen Rundumblick nach dem Abstellen des Fahrzeugs hinausgehende Nachschau, etwa durch Abschreiten des Nahbereichs, kann beispielsweise bestehen, wenn ein Halt- oder Parkverbotszeichen durch dort abgestellte besonders hohe Fahrzeuge verdeckt sein könnte oder wenn die Sichtverhältnisse wegen Dunkelheit oder der Witterungsverhältnisse so beeinträchtigt sind, dass der Verkehrsteilnehmer damit rechnen muss, Verkehrszeichen schon deshalb nicht zu erkennen.

25 b) Dem Berufungsurteil lässt sich nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit entnehmen, dass das Oberverwaltungsgericht den Verkehrsteilnehmer zu einer Nachschau, die über die einfache Umschau nach dem Aussteigen hinausgeht, nur bei besonderem Anlass verpflichtet sieht. Eine solche Einschränkung findet sich in dem vom Oberverwaltungsgericht formulierten abstrakten Rechtssatz nicht, der Verkehrsteilnehmer müsse den leicht einsehbaren Nahbereich auf das Vorhandensein von Park- und Haltverboten überprüfen, bevor er sein Fahrzeug endgültig abstelle, und dafür ggf. eine gewisse Strecke nach beiden Richtungen abschreiten (UA S. 9). Der vom Berufungsgericht eingefügte einschränkende Zusatz, ein Abschreiten sei "gegebenenfalls" erforderlich, erweist sich dafür als zu konturlos und unbestimmt.

26 Nicht zu beanstanden ist dagegen aus revisionsrechtlicher Sicht die Auffassung des Berufungsgerichts, bei den Anforderungen an die Sichtbarkeit eines Verkehrszeichens sei nicht danach zu unterscheiden, ob der Verkehrsteilnehmer - etwa als Ortsansässiger - mit der Rechtslage vertraut sei. Das folgt daraus, dass Maßstab für die Erfüllung der Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes - wie bereits dargelegt - grundsätzlich der durchschnittliche Kraftfahrer ist (so zur Erfassbarkeit von Verkehrszeichen mit mehreren Zusatzzeichen auch bereits BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 16 m.w.N.).

27 5. Erweist sich - wie vorstehend gezeigt - der rechtliche Maßstab des Berufungsgerichts für das Bestehen einer Nachschaupflicht als nicht in jeder Hinsicht zutreffend, sind auch die von ihm auf dieser rechtlichen Grundlage ge-

troffenen tatsächlichen Feststellungen zur Sichtbarkeit der Haltverbotszeichen im konkreten Fall nicht tragfähig.

28 Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts hat der in Rede stehende Straßenabschnitt der Lothar-Bucher-Straße zwischen ihren Kreuzungen mit der Jeverstraße und der Schönhauser Straße eine Länge von rund 90 bis 100 Metern. Aufgestellt worden seien dort insgesamt sechs Haltverbotsschilder (Zeichen 283). Auf jeder Straßenseite hätten sich drei Haltverbotszeichen befunden, davon jeweils zwei unmittelbar an den genannten Kreuzungen (Zeichen 283-10 am Anfang und Zeichen 283-20 am Ende) und zwei weitere ungefähr in der Mitte des Straßenabschnitts, also rund 45 bis 50 Meter von den genannten Kreuzungen entfernt. Nach den Angaben des die Umsetzung veranlassenden Polizeibeamten und den Angaben der Person, die die Schilder aufgestellt und den Parkverstoß angezeigt habe, sei das Haltverbot "deutlich erkennbar" ausgeschildert worden (UA S. 7). Ausgehend davon gelangt das Berufungsgericht zu dem Schluss, es habe keine Zweifel daran, dass das Haltverbot bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt objektiv erkennbar gewesen sei (UA S. 12).

29 Da das Berufungsgericht dabei auf die Erkennbarkeit des Haltverbots bei "Anwendung der gebotenen Sorgfalt" abstellt, zugleich aber von einer anlasslosen Nachschaupflicht ausgeht, steht auch die von ihm bejahte Sichtbarkeit des Haltverbotszeichens für den Kläger unter der Prämisse, dass er eine Nachschau durchführt. Unbeantwortet bleibt damit jedoch die notwendig zu klärende Vorfrage, inwieweit hier überhaupt Anlass für eine solche Nachschau bestand. War das - wozu tatsächliche Feststellungen des Berufungsgerichts fehlen - nicht der Fall, ist auch dessen Annahme die Grundlage entzogen, das Haltverbot sei objektiv erkennbar gewesen. Ebenso wenig genügt danach der Verweis in den Urteilsgründen auf die schriftlichen Angaben des Polizeibeamten, der die Umsetzung veranlasst hatte, sowie des Aufstellers der Verkehrszeichen, solange nicht geklärt ist, ob diesen Aussagen zur Erkennbarkeit der Haltverbotszeichen ein zutreffendes Verständnis der Anforderungen des Sichtbarkeitsgrundsatzes und der rechtlichen Voraussetzungen für eine Nachschaupflicht des Verkehrsteilnehmers zugrunde liegt.

30 6. Für eine abschließende Entscheidung bedarf es deshalb noch ergänzender tatrichterlicher Feststellungen dazu, wie die Haltverbotszeichen hier konkret aufgestellt oder angebracht waren und wie sich das auf ihre Sichtbarkeit und damit die Wirksamkeit der Bekanntgabe des Haltverbots ausgewirkt hat. Der Kläger trägt dazu vor, das Haltverbotszeichen an der Einfahrt von der Schönhauser Straße zur Lothar-Bucher-Straße habe parallel zur Fahrtrichtung gestanden; außerdem seien die Verkehrszeichen nur in einer Höhe von 1,3 bis 1,5 m angebracht gewesen. Sollten sich diese Angaben als zutreffend erweisen, kommt es darauf an, ob die Haltverbotszeichen gleichwohl für den Kläger schon während der Anfahrt oder spätestens bei einem Rundumblick nach dem Aussteigen entweder bereits ohne Weiteres erkennbar waren oder ob zumindest Anlass für eine Nachschau bestand und das Haltverbot dabei für ihn erkennbar geworden wäre. Es ist nicht nur - wie im Berufungsurteil - das Haltverbotszeichen an der Kreuzung zur Schönhauser Straße in den Blick zu nehmen; je nach den konkreten Umständen und Sichtverhältnissen könnten möglicherweise auch die weiteren nach dem Verkehrszeichenplan im betreffenden Abschnitt der Lothar-Bucher-Straße aufgestellten Haltverbotszeichen Anlass für eine Nachschau gegeben haben.

Dr. Philipp Liebler Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann Rothfuß