

Ausrüstung von Fahrzeugen des kommunalen Ordnungsdienstes mit Kennleuchten für blaues Blinklicht und mit Einsatzhörnern; Erfordernis der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO); Auslegung des Begriffs "Polizei" in § 52 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StVZO im Hinblick auf eine Anwendbarkeit auf kommunale Ordnungsbehörden; Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung

Gericht: VG Düsseldorf

Entscheidungsform: Urteil

Datum: 28.05.2009

Referenz: JurionRS 2009, 16461

Aktenzeichen: 14 K 2548/08

Rechtsgrundlagen:

§ 52 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 - 4 StVZO

§ 55 Abs. 3 StVZO

§ 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO

§ 35 Abs. 1 StVO

§ 38 Abs. 1 StVO

§ 38 Abs. 2 StVO

Fundstellen:

DVP 2010, 216

NWVBI 2009, 402-405

VG Düsseldorf, 28.05.2009 - 14 K 2548/08

Redaktioneller Leitsatz:

1. Dienstfahrzeugen des kommunalen Ordnungsdienstes sind nicht Kraftfahrzeuge i.S.d. § 52 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StVZO. Insbesondere stellt der kommunale Ordnungsdienst keinen "Vollzugsdienst der Polizei" dar.
2. Eine Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO für die Ausstattung von Dienstfahrzeugen mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn kommt nur in Betracht, wenn dies erforderlich ist, um anders nicht beherrschbaren Gefahren begegnen zu können.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Rechtsstreits trägt die Klägerin.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 2 Unter dem 12.04.2007 beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Ausnahmegenehmigung nach § 70 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) für die Ausstattung von vier im einzelnen bezeichneten Dienstfahrzeugen des Ordnungsdienstes mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn. Zur Begründung führte sie aus, Tätigkeiten wie das Absichern von Gefahrenstellen, Sperrung von Straßen und Wegen bei Bombenentschärfungen, Absicherung von Unfallstellen, Anforderungen der Polizei, Unterstützung von in Not geratenen Mitarbeitern oder das Verbringen von renitenten Bürgern in Polizeigewahrsam machten regelmäßig die Inanspruchnahme von Wegerechten erforderlich. Insoweit unterschieden sich die Tätigkeiten ihres Ordnungsdienstes nicht von denen der Stadt E, der im Mai 2006 eine entsprechende Ausnahmegenehmigung erteilt worden sei.
- 3 In einer von der Beklagten eingeholten Stellungnahme führte das Polizeipräsidium X aus, dass schon zweifelhaft sei, ob der Kommunale Ordnungsdienst der Klägerin zu den Begünstigten gehöre, die die Sonderrechte nach § 35 der Straßenverkehrsordnung (StVO) in Anspruch nehmen dürften. Außerdem dürften bei den von der Klägerin benannten Anlässen die Voraussetzungen des § 38 Abs. 1 StVO für die Verwendung von blauem Blinklicht nicht vorliegen. Einsätze, bei denen die Voraussetzungen des § 38 Abs. 1 StVO erfüllt seien, kämen im Bereich des Ordnungsdienstes fast nie vor. Denn für zeitlich dringende Einsätze werde die Polizei in Anspruch genommen, die zur Wahrnehmung auch Tag und Nacht zur Verfügung stehe. Deshalb halte es eine Ausrüstung der Fahrzeuge des Kommunalen Ordnungsdienstes mit Kennleuchten für blaues Blinklicht und Einsatzhorn nicht für erforderlich. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der 3 Zweck von Blinklicht und Einsatzhorn erfordere, die Zahl der damit ausgerüsteten Fahrzeuge möglichst gering zu halten.
- 4 Mit Bescheid vom 10.10.2007 lehnte die Beklagte die Erteilung der Ausnahmegenehmigung ab. Zur Begründung führte sie aus: Fahrzeuge der Ordnungsämter fielen nicht unter die in §§ 52 Abs. 3 , 55 Abs. 3 StVZO abschließend aufgezählten Fahrzeuge, die grundsätzlich mit Kennleuchten für blaues Blinklicht und Einsatzhorn ausgerüstet werden dürften. Die Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO komme nicht in Betracht, da eine entsprechende Ausnahmesituation nicht gegeben sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts habe § 70 Abs. 1 StVZO den Zweck, besonderen Ausnahmesituationen Rechnung zu tragen, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten. Eine solche Ausnahme müsse geboten sein, um ansonsten nicht beherrschbaren Gefahren begegnen zu können. Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Vorschriften der §§ 52 Abs. 3 und 55 Abs. 3 StVZO könne auch deshalb nur äußerst restriktiv erfolgen, weil der Gesetzgeber die Zahl der Fahrzeuge, die mit Blaulicht ausgestattet würden, habe möglichst gering halten wollen, um die Akzeptanz von Blaulichteinsätzen in der Bevölkerung nicht zu gefährden und die Gefahr von Fehl- und Missbrauch mit der Folge erhöhter Unfallgefahr zu begrenzen. Die von der Klägerin angeführten Einsatzanlässe fielen überwiegend nicht in die Zuständigkeit des Kommunalen Ordnungsdienstes. Die in § 38 StVO geregelten Anwendungsfälle für blaues Blinklicht, nämlich Fälle, in denen höchste Eile geboten sei, um Menschenleben zu retten, schwere gesundheitliche Schäden oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden, flüchtige Personen zu verfolgen oder bedeutende Sachwerte zu erhalten, würden zuständigkeitshalber der Polizei, der Feuerwehr und dem Rettungsdienst gemeldet und auch von diesen bearbeitet. Im Übrigen sei das ihr durch § 70 Abs. 1 StVZO eröffnete Ermessen jedenfalls nicht auf Null reduziert. Dies ließe sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung begründen, da der Sachverhalt, welcher der der Stadt E erteilten Ausnahmegenehmigung zugrunde liege, mit dem hier zu bewertenden nicht vergleichbar sei.
- 5 Am 24.10.2007 legte die Klägerin Widerspruch gegen die Ablehnung ihres Antrags ein. Zur Begründung führte sie aus: Zu Unrecht gehe die Beklagte davon aus, dass die von ihr angeführten Tätigkeiten (Absichern von Gefahrenstellen, Sperrung von Straßen und Wegen bei Bombenentschärfungen, Absicherung von Unfallstellen, Anforderungen der Polizei, Unterstützung von in Not geratenen Mitarbeitern, Verbringen von renitenten Bürgern in Polizeigewahrsam, Maßnahmen bei Gefahrensituationen durch Gasleckagen, freilaufende Hunde, Wasserrohrbrüche und sonstige Unfälle) nicht in den in § 1 des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) umschriebenen

Aufgabenbereich (Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung) der Ordnungsbehörden fielen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben setze sie seit 2000 einen eigenen uniformierten Vollzugsdienst ein. Dass es zur wirkungsvollen Erfüllung dieser Aufgaben einer Ausstattung der Fahrzeuge mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn nicht bedürfe, habe die Beklagte nicht näher begründet. Dies könne auch nicht vom Polizeipräsidium X beurteilt werden, weil dieses von den Einsätzen des Ordnungsamts keine Kenntnis erlange. Es entspreche nicht dem Willen des Gesetzgebers, wenn die Ordnungsämter ihren Aufgaben mangels entsprechender Ausstattung und Inanspruchnahme von Sonderrechten nach § 35 StVO nicht effektiv nachkommen könnten und die Erfüllung den Polizeibehörden, die nur subsidiär zuständig seien, überlassen müssten. Vielmehr müsse davon ausgegangen werden, dass die Regelungen der §§ 35 Abs. 1 StVO, 52 Abs. 3, 70 Abs. 3 (gemeint wohl § 55 Abs. 3) StVZO insoweit lückenhaft seien, als sie die Ordnungsbehörden nicht erwähnten, obwohl 5 sie zur Gefahrenabwehr berufen seien, die sie nicht nur ‚vom Schreibtisch aus‘, sondern auch mit einem eigenen Außendienst wahrnehmen. Deshalb seien die genannten Vorschriften analog auf die Ordnungsbehörden anzuwenden. Ebenso sei vertretbar, den Polizeibegriff der StVO und damit auch der StVZO weit auszulegen und auf die Ordnungsbehörden zu erstrecken. Beide Sichtweisen führten zu einer Anwendbarkeit der §§ 52 Abs. 3, 55 Abs. 3 StVZO, 35 Abs. 1, 38 Abs. 1 StVO auch auf die Ordnungsbehörden. Ungeachtet dessen sei die Argumentation der Beklagten insoweit nicht nachvollziehbar, als eine Bindung des Ermessens durch die Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegenehmigung an die Stadt E verneint werde.

- 6 Auf ein entsprechendes Schreiben der Klägerin an das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV) teilte dieses mit, dass es die Rechtsauffassung der Klägerin nicht teile. Es habe die Beklagte bereits vor einiger Zeit angewiesen, in der Vergangenheit befristet erteilte Ausnahmegenehmigungen nicht mehr zu verlängern.
- 7 Mit Bescheid vom 27.02.2008 wies die Beklagte den Widerspruch der Klägerin zurück. Zur Begründung führte sie aus: Da es sich bei den Begriffen ‚Polizei‘ und ‚Ordnungsbehörde‘ um feststehende Begriffe der Rechtsordnung handle, könne nicht von einer für eine analoge Anwendung erforderlichen planwidrigen und ausfüllungsbedürftigen Lücke ausgegangen werden, wenn in der abschließenden Aufzählung der §§ 52 Abs. 3, 55 Abs. 3 StVZO zwar die Polizei, nicht aber die Ordnungsbehörden genannt seien. Auch bestehe kein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO. Zunächst fielen die von der Klägerin benannten Gefahrensituationen nur zum Teil in den Aufgabenbereich der Ordnungsbehörden. Nicht dazu zählten etwa Gasleckagen oder die Absicherung von Unfallstellen. Zudem lägen auch im Übrigen keine eine Ausnahmegenehmigung rechtfertigenden Ausnahmesituationen vor. Dies zeige sich schon darin, dass bei den von der Klägerin genannten Situationen zumeist die in § 38 Abs. 1 StVO für die Verwendung von Blinklicht normierten Voraussetzungen (höchste Eile geboten, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwenden, flüchtige Personen zu verfolgen oder bedeutsame Sachwerte zu erhalten) nicht vorliegen dürften. In § 38 StVO habe der Gesetzgeber eine Abwägung zwischen den durch einen Blaulichteinsatz unter Inanspruchnahme von Sonderwegerechten gefährdeten und den damit zu schützenden Rechtsgütern vorgenommen. Deshalb komme die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nur in Betracht, wenn Aufgaben wahrgenommen würden, bei denen die Voraussetzungen des § 38 Abs. 1 StVO regelmäßig vorlägen. Nach der Kompetenzverteilung zwischen Polizei und Ordnungsbehörden sei aber ‚höchste Eile‘ bei der Aufgabenerfüllung der Ordnungsbehörden prinzipiell nicht gegeben. Auch wenn die Polizei im Bereich der von den Ordnungsbehörden wahrgenommenen Gefahrenabwehr nur subsidiär zuständig sei, stehe ihr unabhängig davon gemäß § 1 Abs. 1 des Polizeigesetzes NRW (PolG NRW) ein originäres Recht und eine entsprechende Pflicht des ersten Zugriffs zu, wenn ein Handeln der anderen Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheine. Mit dieser Eilkompetenz korrespondiere das gesetzlich normierte Recht zur Ausstattung der Einsatzfahrzeuge mit Kennleuchten mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn. Anhaltspunkte dafür, dass die Polizeibehörden ihre Eilkompetenz in den im Übrigen den Ordnungsbehörden zugewiesenen Aufgabenfeldern nicht ordnungsgemäß wahrnehmen, lägen nicht vor. Der Widerspruchsbescheid wurde am 04.03.2008 an die Klägerin versandt.
- 8 Die Klägerin hat am 01.04.2008 Klage erhoben. Zur Begründung führt sie ergänzend aus:

- 9 Bei Auslegung des Polizeibegriffs der StVZO sowie der StVO sei zu berücksichtigen, dass sich das nordrhein-westfälische Polizei- und Ordnungsrecht mit zwei separaten Gesetzen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) bzw. der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Ordnungsbehörden-gesetz) nicht mit dem Verständnis anderer Bundesländer oder des Bundesrechts decke. Vielmehr zeigten die verschiedenen gesetzlichen Konstruktionen, dass es sich beim Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung um eine einheitliche, von den Gemeinden als Pflichtaufgabe nach Weisung zu erfüllende Aufgabe handle. Die dafür zuständigen Behörden würden in der StVO sowie der StVZO mit dem einheitlichen, historisch gewachsenen Begriff der Polizei bezeichnet. Entsprechend werde zu § 35 Abs. 1 StVO auch die Auffassung vertreten, dass der Begriff ‚Polizei‘ weit auszulegen sei und alle Dienststellen erfasse, die hoheitliche Polizeiaufgaben nach den Polizeiaufgabengesetzen oder anderen Bestimmungen zu erfüllen hätten. Dazu würden etwa die Sonderordnungsbehörden Jagd-, Forst- und Fischereiaufsicht gezählt. Dieser weite Polizeibegriff müsse auch für die StVZO gelten, die wie die StVO auf der Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) beruhe. Wolle man den Polizeibegriff nicht in der Weise weit auslegen, ließe sich mit denselben Argumenten eine analoge Anwendung der §§ 52 Abs. 3, 55 Abs. 3 StVZO auf die nordrhein-westfälischen Ordnungsbehörden begründen, da der Bundesgesetzgeber die Zweigleisigkeit des Polizei- und Ordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen nicht im Blick gehabt habe.
- 10 Auch die den Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung verneinende Argumentation der Beklagten überzeuge nicht. Nachdem der Schutz der öffentlichen Ordnung an Bedeutung verloren habe, decke sich die Aufgabe der Gefahrenabwehr bei Polizei und Ordnungsbehörden im Wesentlichen. Entsprechend verfügten die Ordnungsbehörden über die Verweisung in § 24 OBG auch über dieselben Eingriffrechte (z.B. Identitätsfeststellung, Gewahrsamnahme, Durchsuchung) wie die Polizeibehörden. Von diesen würden die Ordnungsbehörden auch zunehmend gefordert, ihre Aufgaben im örtlichen Bereich durch eigene Vollzugskräfte wahrzunehmen. Dies entspreche der Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 1 OBG, wonach sie ihre Gefahrenabwehraufgaben mit eigenen Dienstkräften wahrzunehmen hätten. Um dies effektiv tun zu können, habe sie für die Kräfte des Kommunalen Ordnungsdienstes eine Einsatzleitstelle eingerichtet, bei der im Monat 4000 Anrufe eingingen, und die Fahrzeuge des Kommunalen Ordnungsdienstes mit GPS ausgestattet, damit sie jederzeit geortet und zielgerecht eingesetzt werden könnten. Die Mitarbeiter würden für die Außendiensttätigkeit besonders ausgebildet. So würden sie nicht nur in rechtlichen Fragen unterwiesen, sondern auch in Angriffs- und Verteidigungstechniken sowie sozialer Kompetenz und Deeskalation geschult. Sie seien mit einer stich- und schusssicheren Weste, Reizstoffsprühgerät, Schlagstock und Handfesseln ausgerüstet. Zu Unrecht gehe die Beklagte davon aus, ‚Eilfälle‘ träten im Zuständigkeitsbereich der Ordnungsbehörden nicht auf. Vielmehr ergäben sich monatlich mehrere Einsätze, bei denen der Einsatz von Blaulicht und Martinshorn notwendig gewesen wäre. So würden regelmäßig Personen vom Kommunalen Ordnungsdienst der Polizei zugeführt. In diesen Fällen entstehe die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Wege- und Sonderrechten, wenn die Personen im Fahrzeug des Ordnungsdienstes gerade bei Stillstand an der Ampel zu randalieren begännen. Blinklicht und Einsatzhorn seien zur Wahrnehmung der ordnungsbehördlichen Aufgaben auch dann erforderlich, wenn ein Durchdringen zur Gefahrenstelle nicht möglich sei, weil die Polizeibehörden - wie etwa bei einem Bombenfund in der Xer Innenstadt - einen geregelten Verkehr nicht gewährleisten könnten. Am 30.04.2006 sei das Stoppen eines in Schlangenlinien fahrenden Fahrzeugs misslungen, weil das Fahrzeug des Ordnungsdienstes an einer Ampel 10 habe halten müssen. Die alarmierte Polizei habe das Fahrzeug erst nach einer längeren weiteren Fahrstrecke ausfindig gemacht und gestoppt. Am 03.06.2008 seien Mitarbeiter des Ordnungsdienstes von einer alkoholisierten und bewaffneten Person bedroht worden. Obwohl ein Fahrzeug des Kommunalen Ordnungsdienstes in der Nähe gewesen sei, habe man die Polizei alarmieren müssen, die erst nach sieben Minuten eingetroffen sei, während dessen die alkoholisierte Person sich vier weitere Personen zur Verstärkung herangeholt habe.
- 11 Außerdem könnten die Voraussetzungen des § 38 StVO nicht herangezogen werden, um das Vorliegen einer Ausnahmesituation zu verneinen, weil diese einschränkenden Voraussetzungen für die Verwendung von Blinklicht auch für die Behörden gälten, denen nach § 52 Abs. 3 StVZO ein Ausstattungsrecht originär zustehe. Auch führe die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für lediglich vier Fahrzeuge nicht zu einer erheblichen Ausdehnung der Gesamtzahl von Fahrzeugen,

die mit Blinklicht und Einsatzhorn ausgerüstet seien. Ein solcher Anstieg entspreche der üblichen Entwicklung, wie sie sich etwa in der Zulassung privater Rettungsdienste durch § 19 Rettungsdienstgesetz (RettG) zeige.

- 12 Die Ablehnung erweise sich jedenfalls als ermessensfehlerhaft, weil unbeachtet geblieben sei, dass die Ordnungsbehörden genau die hoheitliche Aufgabe wahrnehmen, für die § 38 StVO die Verwendung von blauem Blinklicht vorsehe. Zudem habe die Beklagte ihr Ermessen durch Erteilung entsprechender Ausnahmegenehmigungen an die Stadt E sowie die Stadt E1 gebunden. Die Beklagte habe bisher in keiner Weise deutlich gemacht, warum die zugrundeliegenden Sachverhalte mit dem hier maßgeblichen nicht vergleichbar seien, obwohl die Aufgabenzuteilung durch das Ordnungsbehördengesetz für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen gleichermaßen gelte. Dass auf Drängen des MBV keine neuen Genehmigungen erteilt würden, stehe in Widerspruch zu der der Stadt L am 29.01.2008 erteilten Ausnahmegenehmigung.
- 13 Die Klägerin beantragt,
- 14 festzustellen, dass sie für die Ausstattung ihrer Einsatzfahrzeuge für den Kommunalen Ordnungsdienst mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn keiner Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO bedarf,
- 15 hilfsweise
die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 10.10.2007 in der Fassung des Widerspruchbescheides vom 27.02.2008 zu verpflichten, eine Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO zum Führen einer Kennleuchte für blaues Blinklicht (Rundumlicht) und Einsatzhorn für die Fahrzeuge:
- 16 VW-Transporter, amtl. Kennz.: X-0000, FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Opel- Kombi, amtl. Kennzeichen: X-0000, FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX VW-Golf, amtl. Kennzeichen: X-0000, FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Ford-Focus, amtl. Kennzeichen: X-0000 FIN:XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
- 17 zu erteilen,
- 18 äußerst hilfsweise
die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 10.10.2007 in der Fassung des Widerspruchbescheides vom 27.02.2008 zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin vom 12.04.2007 auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO zum Führen einer Kennleuchte für blaues Blinklicht (Rundumlicht) und Einsatzhorn für die Fahrzeuge:
- 19 VW-Transporter, amtl. Kennz.: X-0000, FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Opel- Kombi, amtl. Kennzeichen: X-0000,FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX VW-Golf, amtl. Kennzeichen: X-0000, FIN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Ford-Focus, amtl. Kennzeichen: X-0000, FIN:XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
- 20 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- 21 Die Beklagte beantragt,
- 22 die Klage abzuweisen.
- 23 Zur Begründung vertieft sie ihre bisherige Argumentation und führt ergänzend aus: Die Ordnungsbehörden fielen nicht unter die durch § 52 Abs. 3 StVZO begünstigten Behörden. Sie seien in der enumerativen Aufzählung nicht genannt, was dafür spreche, dass der Polizeibegriff in dieser Vorschrift eng auszulegen sei. Eine planwidrige Regelungslücke liege nicht vor. Denn die Ordnungsbehörden seien vorrangig für die ‚Gefahrenabwehr vom Schreibtisch aus‘ zuständig,

während die Polizei die ‚Gefahrenabwehr vor Ort‘ wahrnehme. Diese Trennung habe sich, auch wenn sie in der Praxis nicht immer streng eingehalten werde, gerade in Nordrhein-Westfalen in der klaren Trennung von Behörden und Zuständigkeiten niedergeschlagen. Den Ordnungsbehörden käme eben gerade keine Eilkompetenz zu, für deren Wahrnehmung § 35 Abs. 1 StVO und § 52 Abs. 3 StVZO wichtige Voraussetzungen schafften. Auch könne keine Ausnahmegenehmigung zur Ausstattung mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn erteilt werden. Denn die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung komme bei Abwägung des Zwecks einer solchen Genehmigung sowie der bei Inanspruchnahme von Sonderrechten ausgelösten Gefahren nur in Betracht, wenn Aufgaben wahrgenommen würden, bei deren Erfüllung die Verwendungsvoraussetzungen des § 38 StVO regelmäßig vorlägen. Dies sei etwa bei der von der Klägerin genannten ‚Unfallstellenabsicherung‘ nicht der Fall. Auch im Übrigen fehle es an einer Darlegung von Ereignissen seitens der Klägerin, in denen sie den an ihren Ordnungsdienst gestellten Anforderungen ohne Blinklicht und Einsatzhorn nicht habe gerecht werden können. Dies sei auch deshalb nicht zu erwarten, weil sich die Klägerin einer guten und koordinierten Zusammenarbeit mit der örtlichen Polizei berühme. Im Übrigen bestehe auch die Gefahr, dass die Ordnungsbehörden Gefahrenlagen unter- oder falsch einschätzten, zu deren Bewältigung Polizeibeamte besonders ausgebildet würden. Ihre Ausstattung mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn führe auch bei der Bevölkerung zu einem falschen Eindruck der Aufgabenverteilung.

- 24** Eine Ermessensbindung könne nicht aus den der Stadt E erteilten Ausnahmegenehmigungen abgeleitet werden. Diese im Jahr 2000 erteilten und 2006 bis zum 31.05.2012 verlängerten Ausnahmegenehmigungen seien vom MBV beanstandet und deren Rechtmäßigkeit in Zweifel gezogen worden. Deshalb sei im Sommer 2007 vereinbart worden, diese Ausnahmegenehmigungen nicht erneut zu verlängern und insgesamt nur noch restriktiv zu erteilen. Entsprechend liefen die der Stadt E1 im Dezember 2006 erteilten Ausnahmegenehmigungen im Dezember 2009 aus. Genehmigungsanträge der Städte H und I seien im Oktober 2008 und März 2009 abschlägig beschieden worden. Das Antragsverfahren der Stadt N sei im Hinblick auf die bereits zu den maßgeblichen Fragen anhängigen Rechtsstreite ausgesetzt worden.
- 25** Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der von den Beteiligten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 27** Die Klage bleibt sowohl mit dem Haupt- als auch den Hilfsanträgen erfolglos.
- 28** I.
Der als Hauptantrag gestellte Feststellungsantrag ist zulässig (1), aber unbegründet (2).
- 29** 1.
Der Antrag ist gemäß § 43 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) als Feststellungsantrag zulässig und nicht gemäß § 43 Abs. 2 VwGO subsidiär gegenüber dem von der Klägerin nur hilfsweise verfolgten Verpflichtungsantrag.
- 30** Denn die Klägerin behauptet, unmittelbar aus § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) berechtigt zu sein, Fahrzeuge ihres Ordnungsamts mit einer Kennleuchte für blaues Blinklicht und infolge von § 55 Abs. 3 StVZO auch mit Einsatzhorn auszurüsten, und hält deshalb die Einholung einer entsprechenden Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO nicht für erforderlich. Deshalb kann sie nicht vorrangig auf die Verpflichtungsklage verwiesen werden, mit der sie nach ihrem Rechtsstandpunkt unterliegen müsste. Zugleich erwächst ihr berechtigtes Feststellungsinteresse aus dem Umstand, dass die Beklagte die Berechtigung, auf der Grundlage von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO auch Fahrzeuge der Ordnungsbehörden mit blauem Blinklicht auszustatten, bestreitet und deshalb eine - nach §§ 70 Abs. 1 Nr. 1, 68 Abs. 1 Satz 2 StVZO, § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Bestimmung der

zuständigen Behörden nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 06.01.1999 i.d.F. vom 06.02.2007 (ZustVO StVZO) in ihre Zuständigkeit fallende - Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO für erforderlich hält.

2.

Der Feststellungsantrag ist unbegründet. Die Klägerin bedarf für die Ausrüstung von Fahrzeugen ihres Kommunalen Ordnungsdienstes mit Kennleuchten für blaues Blinklicht und Einsatzhorn einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO . Denn sie kann die Berechtigung nicht unmittelbar aus einer anderen verkehrsrechtlichen Vorschrift, insbesondere nicht § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 55 Abs. 3 StVZO ableiten.

- 31** Gemäß § 49a Abs. 1 Satz 1 StVZO dürfen an Kraftfahrzeugen nur die vorgeschriebenen und die für zulässig erklärten lichttechnischen Einrichtungen angebracht werden. Kennleuchten für blaues Blinklicht gehören nicht zu den nach §§ 49a - 54b StVZO vorgeschriebenen lichttechnischen Anlagen. Ihre Anbringung ist nur an den in § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO genannten Fahrzeugen zulässig. Fahrzeuge, die aufgrund von § 52 Abs. 3 StVZO Kennleuchten für blaues Blinklicht führen, sind gemäß § 55 Abs. 3 StVZO darüber hinaus mit Einsatzhorn auszurüsten.
- 32** Die hier in Rede stehenden Fahrzeuge des Außendienstes des Ordnungsamts fallen nicht unter die in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 bis 4 StVZO genannten Fahrzeuggruppen (Einsatz- und Kommando-Kraftfahrzeuge der Feuerwehren und Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes und Rettungsdienstes, die als Unfallhilfswagen öffentlicher Verkehrsbetriebe anerkannten Kraftfahrzeuge sowie die als Krankenkraftwagen anerkannten Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes).
- 33** Auch § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO eröffnet nicht die Möglichkeit, Fahrzeuge des Außendienstes der Ordnungsbehörden mit blauem Blinklicht - und infolge dessen nach § 55 Abs. 3 StVZO auch mit Einsatzhorn - auszustatten.
- 34** Nach § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO dürfen Kraftfahrzeuge, die dem Vollzugsdienst der Polizei, der Militärpolizei, der Bundespolizei oder des Zolldienstes dienen, insbesondere Kommando-, Streifen-, Mannschaftstransport-, Verkehrsunfall- und Mordkommissionsfahrzeuge, mit einer oder mehreren Kennleuchten für blaues Blinklicht ausgerüstet sein.
- 35** Die Fahrzeuge des Kommunalen Ordnungsdienstes der Klägerin dienen offensichtlich nicht dem Vollzugsdienst der Militär- oder Bundespolizei oder des Zolldienstes. Der Kommunale Ordnungsdienst stellt auch keinen ‚Vollzugsdienst der Polizei‘ im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO dar. Denn als ‚Polizei‘ im Sinne dieser Vorschrift sind nicht etwa alle Stellen zu verstehen, die zur Gefahrenabwehr tätig werden, sondern lediglich die Polizeibehörden im institutionellen Sinne. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut und der daraus ableitbaren Konzeption der Vorschrift (a). Etwas anderes lässt sich auch nicht aus 35 der Entstehungsgeschichte der Norm (b) oder der geschichtlichen Entwicklung des Polizeibegriffs ableiten (c). Die in engem Zusammenhang mit § 52 Abs. 3 StVZO stehenden Regelungen der §§ 35 und 38 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) veranlassen nicht zur Annahme eines weiteren Anwendungsbereichs des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO (d). Auch der Vergleich mit dem Anwendungsbereich des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO legt eine enge Auslegung von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO nahe (e). Für eine analoge Anwendung des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO auf die Fahrzeuge des Außendienstes der Ordnungsämter ist kein Raum (f).
- 36** a)
- Die detailreiche Beschreibung der in § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO gebildeten Fahrzeuggruppen spricht gegen ein den gesamten Bereich der Gefahrenabwehr erfassendes Verständnis der Nr. 1 der Regelung. Denn sowohl Nr. 1 als auch die Nummern 2 bis 4 des § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO beschränken sich nicht auf die Benennung bestimmter Gefahrensituationen oder Aufgabenbereiche,

zu deren Abwehr oder Bewältigung Fahrzeuge mit blauem Blinklicht eingesetzt werden dürfen. Vielmehr ist das Bemühen des Ordnungsgebers erkennbar, durch einschränkende Umschreibungen und nähere Spezifizierungen sowohl den Kreis der auszustattenden Fahrzeuge ("Kommando-, Mannschaftstransport-, Verkehrsunfall-, Mordkommissionsfahrzeuge"; "nach dem Fahrzeugschein als Unfallhilfswagen anerkannte Fahrzeuge"; "für Krankentransport oder Notfallrettung besonders eingerichtete und nach dem Fahrzeugschein als Krankenkraftwagen anerkannte Fahrzeuge") als auch ihrer Nutzer ("Vollzugsdienst der Polizei, Militärpolizei, Bundespolizei und Zolldienst"; "öffentliche Verkehrsbetriebe mit spurgeführten Fahrzeugen, einschließlich Oberleitungsomnibussen") möglichst genau zu beschreiben und dadurch eng zu fassen. Dem liefe die Auslegung, unter "Vollzugsdienst der Polizei" seien sämtliche Stellen zu verstehen, die Vollzugsaufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr wahrnehmen, zuwider. Denn hierzu zählten sämtliche mit Vollzugsbefugnissen versehenen Außendienstmitarbeiter der allgemeinen sowie der zahlreichen Sonderordnungsbehörden.

37

b)

Zwingende Argumente für eine solch weite Auslegung lassen sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Norm ableiten. Vielmehr legt sie eine enge Auslegung des Polizeibegriffs nahe. Während § 52 Abs. 3 der Straßenverkehrs- Zulassungs-Ordnung vom 13.11.1937 (RGBl 1937, 1215, 1231) die Ausstattung besonderer Fahrzeuge mit farbigem Licht noch lediglich einem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt unterwarf, schränkte die Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 25.11.1951 (BGBl. 1951, 908, 915) den Kreis der nach § 52 Abs. 3 berechtigten Fahrzeuge auf "Polizei-, Zollgrenzdienst-, Zollfahndungs-, Bundesgrenzschutz- und Feuerwehrfahrzeuge des Vollzugsdienstes" ein. Aus der Begründung des Entwurfs dieser Änderungsverordnung ergibt sich, dass die Regelung - wie auch zahlreiche andere - "im Interesse der Verkehrssicherheit" getroffen wurde und sich "die Verwendung blauen Lichts zur Kennzeichnung der Polizei- und Feuerwehrfahrzeuge bewährt" und sich "eine gleiche Kennzeichnung der Fahrzeuge des Zollgrenzschutzes und der Bundesgrenzschutzbehörden als notwendig erwiesen" habe (BR-Drs. 666/51, S. 1, 12 der Begründung des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, zu § 52). Das daraus ablesbare Bemühen, den Gebrauch von blauem Licht auf das Notwendige zu beschränken, wird bestätigt durch das Protokoll der Beratung der Änderungsverordnung im Bundesrat, wonach nach Auffassung des Ausschusses für Verkehr das Führen "blauer Kennscheinwerfer ausschließlich auf den Vollzugsdienst begrenzt sein muss und unter gar keinen Umständen durch alle möglichen Ausnahmenvorschriften verwässert werden darf" (BR, 71. Sitz., S. 757, 37 zu Nr. 34). Durch die Verordnung zur Änderung von Vorschriften des Straßenverkehrsrechts vom 14.03.1956 (BGBl. 1956, 199, 202) erhielt § 52 Abs. 3 StVZO im Wesentlichen seine heutige Fassung. Dies diente nach der amtlichen Begründung des Verordnungsentwurfs (VkB1 1956, 418, 422 zu Nr. 23) einer Koordinierung der Vorschriften §§ 52 Abs. 3, 55 Abs. 4 StVZO (heute § 54 Abs. 3 StVZO) mit § 48 Abs. 3 StVO, der wie heute § 38 Abs. 1 StVO die inhaltlichen Voraussetzungen für den Einsatz von blauem Blinklicht und Einsatzhorn regelte, dabei aber auch erneut die Fahrzeuge aufzählte, die mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn ausgestattet sein dürfen. Dabei erfuhr der Anwendungsbereich des § 52 Abs. 3 StVZO zunächst insoweit eine Ausweitung, als unter den Buchstaben c) bis e) jetzt auch Fahrzeuge des Technischen Hilfswerks sowie Krankenwagen und Unfallhilfswagen der öffentlichen Verkehrsbetriebe genannt wurden. Außerdem stellte der Ordnungsgeber klar, dass aus dem Bereich der Polizei auch die Militärpolizei zu den von der Vorschrift begünstigten Stellen gehöre. Darüber hinaus sah er Veranlassung, die Beschränkung der Ausstattungsbezeichnung auf Fahrzeuge des Vollzugsdienstes der Polizei und Feuerwehr durch beispielhafte Benennung von Fahrzeugarten näher zu konkretisieren, um zu verdeutlichen, dass der "Einsatz im Außendienst" gemeint sei. Insgesamt kann auch aus diesen sowie den nachfolgenden Änderungen der zunächst unter Buchstaben a) bis e) gebildeten, später unter Nr. 1 bis 4 geführten Gruppen begünstigter Fahrzeuge jedenfalls das Bestreben des Ordnungsgebers erkannt werden, die Fahrzeuge, die ohne weitere behördliche Gestattung mit blauem Blinklicht ausgestattet werden dürfen, so genau wie möglich zu bezeichnen, um einen Gebrauch des blauen Blinklichts über den als notwendig erachteten Kreis von Fahrzeugen hinaus zu verhindern. Auch die Einführung der Möglichkeit, Fahrzeuge zum Transport von Blutkonserven mit Blaulicht auszustatten (Nr. 5), durch Änderungsverordnung vom 16.11.1970 (BGBl. 1970, 1615, 1617) und die Streichung dieser Fahrzeuggruppe durch die 31. Änderungsverordnung vom 23.03.2000 (BGBl. 2000, 310, 315) zeigt

den Willen des Ordnungsgebers, selbst im Detail zu bewerten, welche potentiellen Gefahren- oder Eilsituationen grundsätzlich die Ausstattung welcher Fahrzeuge mit blauem Blinklicht rechtfertigen, und seine Absicht, einer ausufernden Auslegung der Vorschriften entgegenzuwirken. Bereits bei Aufnahme dieser Fahrzeuggruppe in § 52 Abs. 3 StVZO wurde betont, dass die Zahl der Fahrzeuge, die mit Blaulicht ausgerüstet würden, möglichst gering bleiben müsste, um die Wirkung des blauen Blinklichts nicht zu beeinträchtigen (amtl. Begründung, VwVf 1970, 830, 831f zu Art. 1 Nr. 16). Zur Streichung dieser Regelung sah sich der Ordnungsgeber veranlasst, weil die wenigen Fälle, in denen Blutkonserven notfallmäßig zu transportieren seien, die Ausstattung besonderer Transportfahrzeuge mit blauem Kennlicht nicht rechtfertigten, weil der Notfalltransport auch von Krankenwagen oder Fahrzeugen des Katastrophenschutzes durchgeführt werden könne. Die Regelung habe "immer wieder zu Missdeutungen, ungewolltem Auslegen der Vorschriften und "Begehrlichkeiten" bezüglich der Ausrüstung bestimmter Fahrzeuge mit Kennleuchten für blaues Blinklicht" geführt (amtl. Begründung, VwVf 2000, 360, 366 Nr. 31.1.2).

38

c)

Auch die geschichtliche Entwicklung des Polizeibegriffs gibt keine Anhaltspunkte dafür, der Ordnungsgeber der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung sei von einem weiteren, nämlich dem materiellen Polizeibegriff ausgegangen. Während der materielle Polizeibegriff seit dem 16. Jahrhundert sämtliche Lebensbereiche eines Gemeinwesens einschließlich der "Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt" umfasste, setzte sich seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert, festgeschrieben in dem sog. Kreuzbergerurteil des Preußischen Obergerichts vom 14.06.1882, das Bewusstsein durch, die Aufgaben der Polizei beschränkten sich auf die Gefahrenabwehr. An diesen materiellen Polizeibegriff wurde nach Ende des Nationalsozialismus angeknüpft; auch heute geht die Polizeirechtswissenschaft überwiegend von einem materiellen Polizeibegriff aus, der die der Gefahrenabwehr dienende staatliche Tätigkeit meint. Neben dieser Verengung des materiellen Polizeibegriffs hat auch der institutionelle Polizeibegriff, also der die Polizeibehörden bezeichnende Polizeibegriff, eine Veränderung durchgemacht. Während die Polizeibehörden zunächst ausschließlich und uneingeschränkt für die Aufgaben der Gefahrenabwehr zuständig waren, vollzog sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine 'Entpolizeilichung' in dem Sinne, dass die Aufgaben der Gefahrenabwehr überwiegend Behörden der allgemeinen Verwaltung übertragen wurden. Dies führte in den meisten Bundesländern zur Einrichtung von Ordnungsbehörden bzw. Gefahrenabwehr- (Hessen) oder Sicherheitsbehörden (Bayern) neben den weiterhin bestehenden Polizeibehörden (Trennungssystem). Soweit diese Verwaltungsbehörden für Aufgaben der Gefahrenabwehr zuständig sind, ist deren Zuständigkeit vorrangig; daneben werden die Polizeibehörden in eigener Zuständigkeit nur tätig, wenn und soweit die Ordnungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig handeln können (z.B. § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW; § 1 Abs. 7 POG RP; § 1 Abs. 1 und 2 SOG Ns; § 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a) SOG Hmbg; § 163 Abs. 1, 165 Abs. 1, 168 Abs. 1 Nr. 3 LVwG SH; Art. 6 BayStrVOG, Art. 2 Abs. 1, 3 BayPAG). Auch in den Bundesländern, in denen an der alleinigen Zuständigkeit der Polizeibehörden für die Gefahrenabwehr festgehalten wurde (Einheitssystem), vollzog sich eine organisatorische Aufspaltung in Polizei(verwaltungs)behörden und einen separaten Polizeivollzugsdienst. Auch bei diesen Organisationsformen liegt die Zuständigkeit für die Aufgaben der Gefahrenabwehr bei den Polizei(verwaltungs)behörden, während die originäre Zuständigkeit des Vollzugsdienstes im Wesentlichen auf die Eilfälle beschränkt ist (z.B. § 60 Abs. 1 und 2 PolG BaWü; §§ 1 Abs. 1 und 2, 85 Abs. 1 und 2 SaarIPolG).

39

Vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 1, § 9 II 1; Götz, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 II, Lisken/Denniger, Handbuch des Polizeirechts, Abschnitt C Rn. 109 ff, Abschnitt E Rn. 230 ff.

40

Diese Entwicklung sowohl des materiellen als auch des institutionellen Polizeibegriffs gibt keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber den in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO verwendeten Begriff 'Polizei' im materiellen Sinne verstanden wissen will. Zwar könnte für diese Annahme ins Feld geführt werden, der Inhalt des materiellen Polizeibegriffs könne eindeutiger, da von dem jeweiligen Landesrecht unabhängig, bestimmt werden. Jedoch liefe die Verwendung dieses weiten Begriffs, der die Tätigkeit der Polizeibehörden sowie der allgemeinen und sämtlicher Sonderordnungsbehörden umfasst, dem bereits dargestellten Bemühen des Ordnungsgebers um enge Begrenzung der Verwendung von blauem Blinklicht auf möglichst konkret umschriebene

Fahrzeug- und Nutzergruppen zuwider. Diese, eine Beschränkung bezweckende Konkretisierung wird auch nicht allein durch den Zusatz ‚Vollzugsdienst‘ im Sinne von ‚Außendienst‘ erreicht, weil davon immer noch jedwede Außendiensttätigkeit sämtlicher allgemeiner und Sonderordnungsbehörden umfasst wäre. Demgegenüber wird eine an dem institutionellen Polizeibegriff orientierte Auslegung, dass für den Bereich der Gefahrenabwehr die grundsätzliche Berechtigung, Fahrzeuge mit blauem Blinklicht auszurüsten, auf die gerade in Eilfällen zuständigen Vollzugsorgane der Polizeibehörden beschränkt ist, der Zielrichtung des Ordnungsgebers gerecht, die Ausstattung von Fahrzeugen mit blauem Blinklicht auf das notwendige Maß zu beschränken.

41 d)

Auch § 38 Abs. 1 und 2 StVO, der die Voraussetzungen für die konkrete Benutzung von blauem Blinklicht und Einsatzhorn im Straßenverkehr regelt, nötigt 41 nicht zu einer erweiternden Auslegung des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO. Nach § 38 Abs. 1 Satz 1 StVO darf blaues Blinklicht zusammen mit Einsatzhorn nur verwendet werden, wenn höchste Eile geboten ist, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden, flüchtige Personen zu verfolgen oder bedeutende Sachwerte zu erhalten. Nach Absatz 2 der Vorschrift darf blaues Blinklicht allein zur Warnung an Unfall- und Einsatzstellen, bei Einsatzfahrten oder bei Begleitung von Fahrzeugen oder geschlossenen Verbänden verwendet werden. Aus dem Umstand, dass der Ordnungsgeber es nicht bei einer Regelung über die Einsatzmöglichkeiten für blaues Blinklicht und Einsatzhorn belassen, sondern in § 52 Abs. 3 StVZO eine weitere Regelung über die Fahrzeuge getroffen hat, die mit blauem Blinklicht ausgerüstet werden dürfen, muss geschlossen werden, dass nicht jedes Fahrzeug, das im Zusammenhang etwa mit der Rettung von Menschenleben oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eingesetzt werden kann, auch mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn ausgerüstet sein soll. Umgekehrt liegt allerdings der Schluss nahe, dass § 52 Abs. 3 StVZO im Zweifelsfall so auszulegen ist, dass für die Gefahrensituationen, zu deren effektiver Bewältigung § 38 Abs. 1 und 2 StVO den Gebrauch von blauem Blinklicht ermöglicht, auch in ausreichender Zahl entsprechend ausgestattete Fahrzeuge zur Verfügung stehen. Dies ist im Hinblick auf die bereits beschriebene Eilzuständigkeit der Polizeivollzugsbehörden für den Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich auch dann der Fall, wenn nur die Fahrzeuge dieser Behörden und nicht auch der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn ausgestattet werden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus einem Vergleich mit der Regelung des § 35 Abs. 1 StVO. Danach sind Bundeswehr, Bundespolizei, Feuerwehr, der Katastrophenschutz, die Polizei und der Zolldienst von den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung befreit, soweit das zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend geboten ist. Insofern bedient sich der Ordnungsgeber in § 35 Abs. 1 StVO derselben Wortwahl wie in § 52 Abs. 3 StVZO. Wie § 52 Abs. 3 StVZO handelt es sich um eine Ausnahmegesetz, die grundsätzlich eng auszulegen ist. Dies führt auch für § 35 Abs. 1 StVO dazu, als ‚Polizei‘ im Sinne der Vorschrift nur die Polizeibehörden anzusehen.

42 Wohl a.A. Hentschel, Straßenverkehrsrecht, Rn. 3 zu § 35 StVO; Jagow/Burmann/Heß, Straßenverkehrsrecht, StVO Rn. 5 zu § 35 StVO.

43 Auch hier nötigt der Aufgabenzuschnitt der Ordnungsbehörden nicht zu einer erweiternden Auslegung, da § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO die Möglichkeit eröffnet, entsprechend dem konkreten Aufgabenfeld Ausnahmen von der Bindung an einzelne Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung zu genehmigen.

44 e)

Für eine am institutionellen Polizeibegriff orientierte Auslegung des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO spricht auch ein Vergleich mit dem Anwendungsbereich des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO. Nach dieser Regelung entfällt bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten die aufschiebende Wirkung der gegen diese Maßnahmen erhobenen Rechtsbehelfe Widerspruch und Anfechtungsklage. Auch wenn es sich bei § 80 Abs. 2 Satz 1

Nr. 2 VwGO um eine verfahrensrechtliche und nicht explizit zum Straßenverkehrsrecht zählende Norm handelt, knüpft sie an Lebenssachverhalte an, die den von § 52 Abs. 3 StVZO i.V.m. § 38 StVO erfassten ähneln. Denn sie gilt für das Tätigwerden von ‚Polizeivollzugsbeamten‘ in Situationen, die ein unverzügliches Einschreiten verlangen. Ähnlich erlaubt § 38 StVO den Einsatz von blauem Blinklicht, wenn zur Abwehr einer (näher spezifizierten) Gefahr höchste Eile geboten ist. Nach einhelliger Meinung erfasst § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO nur die Vollzugspolizei im institutionellen Sinne und ist nicht auf die allgemeinen Sicherheits- und 44 Ordnungsbehörden anwendbar.

- 45** Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18.10.1979 - IV A 2512/78 -, OVGE 34, 240; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Rn. 64 zu § 80, Sodan/Ziekow, VwGO, Rn. 122 zu § 80, Eyermann, VwGO, Rn. 25 zu § 80, Kopp/Schenke, Rn. 64 zu § 80.
- 46** f)
- Die Klägerin kann die Ausstattung der Fahrzeuge ihres Kommunalen Ordnungsdienstes mit Kennleuchten mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn auch nicht durch eine analoge Anwendung des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 55 Abs. 3 StVZO auf diese Fahrzeuge erreichen. Es erscheint schon höchst zweifelhaft, dass die Regelung des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO insoweit eine planwidrige Regelungslücke enthält. Deren Vorliegen kann nach dem unter c) Gesagten nicht mit der Entwicklung des materiellen und institutionellen Polizeibegriff begründet werden, weil dem Verordnungsgeber weder diese Entwicklung noch die in den Bundesländern unterschiedlich weit ausgeprägte Trennung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Verwaltungs- und Polizeivollzugsbehörden verborgen geblieben sein kann. Auch spricht der Ausnahmecharakter der Vorschrift, die blaues Blinklicht und damit verbunden Einsatzhorn nur für eng umschriebene Fahrzeuggruppen zulässt und dessen Einbau in Verbindung mit § 49a Abs. 1 Satz 1 StVZO in anderen Fahrzeugen verbietet, gegen ihre analoge Anwendung. Jedenfalls kommt eine analoge Anwendung der Vorschrift deshalb nicht in Betracht, weil § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO die Genehmigung der Ausstattung von Fahrzeugen mit blauem Blinklicht, die in § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO nicht genannt werden, als Ausnahme ermöglicht.
- 47** II.
- Auch die zulässigen Hilfsanträge erweisen sich als unbegründet. Die Klägerin hat gemäß § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO weder Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 55 Abs. 3 StVZO zur Ausstattung der vier konkret bezeichneten Fahrzeuge ihres Kommunalen Ordnungsdienstes mit einer Kennleuchte für blaues Blinklicht und Einsatzhorn (1) noch auf Neubescheidung ihres Antrags (2).
- 48** Gemäß § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO kann die höhere Verwaltungsbehörde in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte einzelne Antragsteller Ausnahmen u.a. von der Vorschrift des § 52 Abs. 3 StVZO genehmigen.
- 49** Zuständige höhere Verwaltungsbehörde für Ausnahmegenehmigungen nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO sind gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 StVZO i.V.m. § 1 Abs. 2 ZustVO StVZO die Bezirksregierungen, wobei die Beklagte für die Klägerin auch örtlich zuständig ist.
- 50** Die Erteilung der von der Klägerin begehrten Ausnahmegenehmigung steht nach § 70 Abs. 1 StVZO im Ermessen der Beklagten. Die Vorschrift soll Abweichungen von generellen Bestimmungen der StVZO ermöglichen, um besonderen Ausnahmesituationen Rechnung zu tragen, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden können. Ob ein solcher Ausnahmefall vorliegt, bemisst sich nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Umstände des konkreten Falls mit dem typischen Regelfall, welcher dem generellen Verbot zugrunde liegt. Dieses Merkmal der Ausnahmesituation ist nicht eigenständiges Tatbestandsmerkmal, sondern Bestandteil der der Behörde obliegenden, einheitlich zu treffenden Ermessensentscheidung. Für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO ist insbesondere die der Regelung

zugrundeliegende Erwägung zu berücksichtigen, dass die Zahl der mit Blaulicht ausgerüsteten Fahrzeuge möglichst gering bleiben muss. Denn zum einen soll die Missbrauchsgefahr und die damit einhergehende Gefahr schwerster Unfälle begrenzt werden.

- 51** Vgl. zu einer Studie über das um das Achtfache erhöhte Unfallrisiko für 51 Einsatzfahrzeuge des Rettungsdienstes bei Verwendung von Blaulicht und Einsatzhorn: Petersen, Ausrüstung von Fahrzeugen mit Blaulicht und Einsatzhorn zur Rettung von Menschenleben, NZV 1997, 249, 254.
- 52** Zum andern ist die Begrenzung der Anzahl der mit Blaulicht und Einsatzhorn ausgerüsteten Fahrzeuge dem Ziel geschuldet, die Akzeptanz von Blaulichteinsätzen in der Bevölkerung nicht zu gefährden.
- 53** Vgl. BVerwG, Urteile vom 31.03.1997 - 3 C 2.97 -, NZV 1997, 372 und vom 19.10.1999 - 3 C 409.98 -, VRS 98, 458 ; OVG NRW, Urteile vom 08.03.2006 - 8 A 1117/05 -, VRS 110, 455 und vom 01.04.2008 - 8 A 4304/06 -, VRS 114, 389 .
- 54** Eine Ausnahmegenehmigung kann danach nur beansprucht werden, wenn sie erforderlich ist, um ansonsten nicht beherrschbaren Gefahren begegnen zu können.
- 55** BVerwG, Urteil vom 21.02.2002 - 3 C 33.01 -, NZV 2002, 426.
- 56** 1.
- Die Voraussetzungen für die von der Klägerin begehrte Ausnahmegenehmigung liegen nicht vor. Das der Beklagten für die Entscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung eingeräumte Ermessen war nicht auf Null reduziert.
- 57** Es ist schon nicht erkennbar, dass die von der Klägerin beschriebenen Bedarfssituationen von dem durch § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO erfassten Regelfall soweit abweichen, dass sie als Ausnahmesituation bezeichnet werden müssen. Dass die Ordnungsbehörden der Klägerin nach dem Ordnungsbehördengesetz NRW (OBG NRW) grundsätzlich vor den Polizeibehörden, denen nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW eine originäre Notfallkompetenz zukommt, zur Gefahrenabwehr berufen sind, stellt - wie oben bereits dargestellt - den Regelfall der Aufgabenverteilung zwischen Polizeivollzugs- und Ordnungsbehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr dar. Dass das insbesondere durch die Eilzuständigkeit der Polizeivollzugsbehörden bestimmte Zusammenspiel der Behörden aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten in X nicht geeignet ist, eine effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten, hat die Klägerin im Verwaltungsverfahren nicht darzulegen vermocht. Singuläre Einzelfälle, die keinen Rückschluss auf allgemeine strukturelle Mängel zulassen, sind hierfür nicht ausreichend. Auch der vertiefende Vortrag der Klägerin im gerichtlichen Verfahren, der Art und Umfang der Außendiensttätigkeiten des Kommunalen Ordnungsdienstes plastisch macht, lässt nicht erkennen, dass sich der Ordnungsdienst Aufgaben gegenüberstellt, die auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Vorgaben (grundsätzliche Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für die Gefahrenabwehr, Berechtigung zur Ausstattung mit Blaulicht und Einsatzhorn nur für Fahrzeuge des Polizeivollzugsdienstes) nicht zu bewältigen sind. Zunächst lässt die ganz überwiegende Zahl von Einsätzen des Kommunalen Ordnungsdienstes (Schulwegsicherung, Schulzuführung, Einschreiten gegen Parkverstöße und das Abstellen abgemeldeter Fahrzeuge im Verkehrsraum, Maßnahmen gegen Lärmbelästigung, Einschreiten gegen Müllablagerungen, Beseitigung oder Sicherung von Gefahrenstellen, Maßnahmen zum Schutz hilfloser Personen) die Notwendigkeit der Verwendung von Blaulicht und Einsatzhorn schon nicht erkennen. Für einen Zeitraum von etwa fünf Monaten hat die Klägerin 35 Einsätze angeführt, bei denen nach ihrer Einschätzung die Nutzung von Blaulicht und Einsatzhorn notwendig gewesen wäre, um durch Nutzung des Vorrechts aus § 38 Abs. 1 StVO schneller zum Einsatzort und/oder von dort weg zu gelangen. Auch diese tragen den Schluss nicht, eine angemessene Bewältigung der dem Kommunalen Ordnungsdienst bekannt gemachten Gefahrentatbestände sei nur bei Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach §§ 70 Abs. 1 Nr. 1 , 52 Abs. 3 StVZO möglich. Zum einen ist schon bei einem größeren Teil der angeführten 57 Eilfälle nach den noch vorhandenen

Erkenntnissen die Notwendigkeit des Einsatzes von Blaulicht und Einsatzhorn nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass eine angemessene Gefahrenbewältigung nicht dadurch erreicht werden konnte, dass die Hilfe von Polizei, Feuerwehr oder Rettungsdienst, die über entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge verfügen, in Anspruch genommen wurde. Allein der Umstand, dass aufgrund politischer oder verwaltungsinterner Entscheidungen eine Umstrukturierung der Ordnungsbehörden und Intensivierung deren Außendiensttätigkeiten vorgenommen wird, führt auf Seiten der Beklagten nicht zu einer Reduzierung ihres Ermessensspielraums für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen auf Null. Vielmehr können die Behörden darauf verwiesen werden, zur Bewältigung ihrer Aufgaben zunächst die Möglichkeiten des gesetzlich vorgegebenen Handlungsrahmens auszuschöpfen.

- 58** Insofern ist auch nicht feststellbar, dass der von der Klägerin geltend gemachte Bedarf geeignet ist, die Belange der Sicherheit des Straßenverkehrs und der Wahrung der Effektivität von Blaulicht- und Einsatzhornverwendung, die grundsätzlich für eine Beschränkung der Anzahl der mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn ausgerüsteten Fahrzeuge sprechen, derart zurückzudrängen, dass eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden müsste.
- 59** Die Klägerin kann einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz unter Berufung auf eine Ermessensbindung der Beklagten ableiten. Zwar hat die Beklagte in der Vergangenheit sowohl der Stadt E als auch der Stadt E1 für Fahrzeuge des Außendienstes deren Ordnungsämter entsprechende Ausnahmegenehmigungen erteilt. Es ist auch nicht erkennbar, dass diesen Ausnahmegenehmigungen Sachverhalte zugrunde lagen, die dem von der Klägerin geltend gemachten nicht vergleichbar sind. Jedoch hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass sie unter Beteiligung des Ministeriums für Bauen und Verkehr ihre Entscheidungspraxis dahingehend geändert habe, dass sie den für eine restriktive Ausnahmepraxis sprechenden Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit und der Sparsamkeit des Einsatzes von akustischen und optischen Signalen im Straßenverkehr stärkeres Gewicht beimisst und höhere Anforderungen an die eine Ausnahmegenehmigung rechtfertigende Bedarfslage stellt.
- 60** **2.**
- Die Klägerin hat auch keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. StVZO . Fehler in der Ermessenbetätigung der Beklagten, die einen solchen Anspruch begründen können, sind nicht ersichtlich.
- 61** Die Beklagte hat den ihr nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO eröffneten Ermessensspielraum erkannt.
- 62** Sie hat auch den für die Entscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung maßgeblichen Sachverhalt zutreffend erfasst. Dabei kann offen bleiben, ob die Beklagte bei ihrer Ausgangs- und Widerspruchsentscheidung die Tätigkeiten des Kommunalen Ordnungsdienstes der Klägerin nach Art und Umfang bereits so in den Blick genommen hat, wie sie sich bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung dargestellt haben. Denn sie hat für ihre Entscheidung maßgeblich darauf abgestellt, dass den Polizeibehörden für alle Bereiche der allgemeinen Gefahrenabwehr eine Notfallkompetenz zukommt, wodurch die Ordnungsbehörden gerade in Gefahrensituationen, die den Einsatz von Blaulicht und Einsatzhorn notwendig erscheinen lassen, entlastet werden. Dies ist nicht zu beanstanden. An diesem Standpunkt hat sie auch im gerichtlichen Verfahren festgehalten. Dass dieser Ansatz den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entspricht, weil die Polizeibehörden diese Aufgaben tatsächlich nicht wahrnehmen 62 bzw. dazu nicht ausreichend in der Lage sind, hat die Klägerin nicht dargetan.
- 63** Die Beklagte hat auch keine sachfremden Erwägungen in ihren Entscheidungsprozess eingestellt. Sie hat dem aufgrund der Eilfallzuständigkeit der Polizeibehörden allenfalls als gering eingeschätzten Bedarf der Klägerin die Gesichtspunkte ‚Verkehrssicherheit‘ und ‚Effektivität der Verwendung von Blaulicht und Einsatzhorn‘ entgegen gesetzt. Es ist in der Rechtsprechung auch als Ziel des Verordnungsgebers anerkannt, dass die Zahl der Fahrzeuge, die mit Blaulicht und Einsatzhorn ausgerüstet sind, gering zu halten ist, da Einsätze unter Verwendung dieser

Einrichtungen und Inanspruchnahme von Sonderrechten nach § 35 Abs. 1 StVO ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit darstellen. Dabei ist neben dem nach § 38 Abs. 1 StVO berechtigten Gebrauch auch die Gefahr von Missbrauch zu berücksichtigen. Ebenso sachgerecht ist die Überlegung, dass die Zunahme von entsprechend ausgerüsteten Fahrzeugen die Zunahme von Einsätzen unter Verwendung von Blaulicht und Einsatzhorn steigen lässt, damit aber die Warnfunktion der Signale geschwächt wird und die Bereitschaft der übrigen Verkehrsteilnehmer, "sofort freie Bahn zu schaffen", sinkt. Darüber hinaus hat die Beklagte zu Recht die zunehmende Belastung der gesamten Bevölkerung mit aufdringlichen optischen und akustischen Reizen in ihre Abwägung eingestellt.

64 III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO . Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 , 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).

65 IV.

Die Zulassung der Berufung findet ihre Grundlage in §§ 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO , denn die Rechtssache hat grundsätzlich Bedeutung. Sie wirft mit der Bestimmung des Anwendungsbereichs des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO Rechtsfragen auf, die bisher obergerichtlich noch nicht geklärt sind und die über den vorliegenden Fall hinaus einer grundsätzlichen Klärung zugänglich sind. Die Bedeutung der Rechtsfragen geht über den Einzelfall hinaus, weil neben der Klägerin auch andere Kommunen in Nordrhein-Westfalen Bedarf für die Ausstattung von Außendienstfahrzeugen des Ordnungsamts mit einer Kennleuchte für blaues Blinklicht und Einsatzhorn gegenüber der Beklagten sowie anderen Bezirksregierungen geltend gemacht haben.

Hinweis: Das Dokument wurde redaktionell aufgearbeitet und unterliegt in dieser Form einem besonderen urheberrechtlichen Schutz. Eine Nutzung über die Vertragsbedingungen der Nutzungsvereinbarung hinaus - insbesondere eine gewerbliche Weiterverarbeitung außerhalb der Grenzen der Vertragsbedingungen - ist nicht gestattet.