Oberverwaltungsgericht NRW, 11 E 1146/14

Datum:	18.11.2014
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	11. Senat
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	11 E 1146/14
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2014:1118.11E1146.14.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Köln, 18 K 5035/14
Normen:	VwGO § 40; StrWG §§ 14, 14, 18, 22, 23; FStrG §§ 7, 8, 8a

Leitsätze:

Zur Frage des Rechtswegs für eine Klage auf Herausgabe von Gegenständen (hier: Altkleidercontainer), wenn die Behörde diese dem Kläger gehörenden Gegenstände „eingezogen“ hat, diesem Kläger zuvor unter Berufung auf Normen des öffentlichen Rechts gegenübergetreten ist und sich erst im Klageverfahren auf privatrechtliche Befugnisse zur „Einziehung“ dieser Gegenstände berufen hat.

Eine Straßenbaubehörde ist bei öffentlichen Straßen in dem von der Widmung er-fassten und dem Gemeingebrauch zur Verfügung stehenden Bereich nicht befugt, unter Berufung auf das der Körperschaft, der sie angehört, an den Straßengrundstücken zustehende Fiskaleigentum gegen eine von ihr als Sondernutzung bewertete Nutzung der Straße zivilrechtlich auf der Grundlage bürgerlich-rechtlicher Rechtsnormen einzuschreiten.

Tenor:

Der angefochtene Beschluss wird aufgehoben.

Der Verwaltungsrechtsweg ist zulässig.

Die Kosten des gerichtsgebührenfreien Beschwerdeverfahrens trägt die Beklagte.

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht

wird nicht zugelassen.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten um die Herausgabe von Altkleidercontainern, die von der Beklagten „eingezogen“ worden sind.

Die Klägerin betreibt gewerblich Altkleidersammlungen und stellt zu diesem Zweck Altkleidercontainer auf. Auch im Stadtgebiet der Beklagten hatte die Klägerin solche Altkleidercontainer aufgestellt.

Die Beklagte hatte mit einer auf abfallrechtliche Bestimmungen gestützten Allgemeinverfügung vom 20. Dezember 2013, die am 8. Januar 2014 öffentlich bekannt gemacht wurde, unter Anordnung der sofortigen Vollziehung unter anderem alle gewerblichen Altkleidersammlungen untersagt und insoweit ein Zwangsgeld angedroht. Ferner wurden die Träger solcher Sammlungen zur Entfernung der Sammelcontainer aufgefordert und es wurde ihnen insoweit die Ersatzvornahme angedroht.

Mit Bescheid vom 13. Februar 2014 drohte die Beklagte der Klägerin unter Hinweis auf die unter dem 8. Januar 2014 bekanntgemachte abfallrechtliche Allgemeinverfügung sowohl ein Zwangsgeld an, sollte sie ihre Sammeltätigkeit nicht einstellen, als auch die Ersatzvornahme, falls sie nicht sämtliche aufgestellten Container entferne.

In der Folgezeit hatte die Beklagte durch die von ihr beauftragten und wie ein Eigenbetrieb geführten Abfallwirtschaftsbetriebe Altkleidercontainer auch der Klägerin entfernen lassen.

Mit Schreiben vom 4. Mai 2014 erklärte die Beklagte gegenüber einem Bevollmächtigten der Klägerin, dass deren Altkleidercontainer eingezogen worden seien. „Der Einzug erfolgte aus folgenden Gründen:

- Ihr Mandant verstößt vorsätzlich und permanent gegen das Straßen- und Wegegesetz NRW, indem er im Stadtgebiet Köln seine Altkleidercontainer direkt im öffentlichen Straßenland aufstellt oder so, dass sie vom öffentlichen Straßenland aus zu befüllen sind. Hier wurden bereits Ordnungswidrig-keitenverfahren eingeleitet.

- Ihr Mandant stellt Altkleidercontainer auf Grundstücken, die sich im Eigentum der Stadt L. befinden, auf, ohne dass er hierfür eine Genehmigung hat.

- Ihr Mandant stellt ohne Genehmigung Altkleidercontainer auf sonstigen privaten Grundstücken auf. Hier liegen mir Beschwerden vor, mit der Bitte, diese Container zu entfernen. In diesem Zusammenhang werden auch Schreiben von Rechtsanwälten ignoriert.“

Die von der Klägerin am 22. Juli 2014 erhobene Klage war ursprünglich auf die Herausgabe von 172 solcher Container gerichtet. Soweit 16 Altkleidercontainer auf der Grundlage der abfallrechtlichen Allgemeinverfügung der Beklagten von dieser entfernt worden waren, wurde das Verfahren abgetrennt und nach einer übereinstimmenden Hauptsachenerledigungserklärung eingestellt (13 K 3944/14 VG Köln). Insoweit hatte sich die Beklagte zur Herausgabe der Container bereit erklärt.

Das vorliegende Klageverfahren (18 K 5035/14 VG Köln) betrifft das fortgeführte Verfahren um die Herausgabe der übrigen 156 Container. 16

Zur Klageerwiderung hat die Beklagte erklärt, dass sie bezüglich dieser Container nicht auf der Grundlage der Allgemeinverfügung tätig geworden sei und ihr Vorgehen nicht auf Straßenrecht gestützt habe. Sie habe sich als Eigentümerin des Grund und Bodens, deren Besitz durch die Aufstellung von Altkleidercontainern der Klägerin unbefugt gestört worden sei, dieser verbotenen Eigenmacht erwehrt und Container abgezogen. 17

Das Verwaltungsgericht hat mit dem angefochtenen Beschluss den Verwaltungsrechtsweg für unzulässig erklärt und den Rechtsstreit an das Landgericht L. verwiesen. 18

II. 19

Die nach § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG i. V. m. den §§ 146, 147 VwGO zulässige Beschwerde hat Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Verwaltungsrechtsweg zu Unrecht für unzulässig erklärt und den Rechtsstreit an das Landgericht L. verwiesen. 20

Der Verwaltungsrechtsweg ist im vorliegenden Fall gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Nach dieser Vorschrift ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Wenn - wie hier - eine ausdrückliche Rechtswegzuweisung des Gesetzgebers an ein anderes Gericht fehlt, richtet sich die Frage, ob ein Rechtsstreit als öffentlich-rechtlich zu beurteilen ist, nach der Rechtsnatur des behaupteten Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Entscheidend ist die wahre Natur des Anspruchs, wie er sich nach dem Sachvortrag des Klägers darstellt, und nicht, ob dieser sich auf eine zivilrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Anspruchsgrundlage beruft. Dies ist auf der Grundlage des Klagebehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Sachverhalts zu prüfen. 21

Vgl. GmS-OGB, Beschluss vom 10. Juli 1989 - GmS-OGB 1/88 -, BGHZ 108, 284 (286), m. w. N.; siehe auch BVerwG, Beschluss vom 15. November 2000 - 3 B 10.00 -, Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 286, S. 3. 22

Hiervon ausgehend liegt im vorliegenden Fall nach dem Klagevorbringen eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor. 23

Dem von der Klägerin vorgetragenen Sachverhalt zufolge standen sich die Beteiligten bis zur Klageerhebung in einem Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüber. Die Klägerin will erreichen, dass Maßnahmen der öffentlichen Hand rückgängig gemacht werden, die auf der Ausübung der Herrschaftsgewalt des Staates beruhen. 24

Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 20. Aufl. 2014, § 40 Rn. 11 a. E., m. w. N., und ergänzend BGH, Urteile vom 9. Dezember 1966 - V ZR 13/64 -, NJW 1967, 563 (564), und vom 12. Juli 1967 - V ZR 61/64 -, NJW 1967, 2309. 25

Das Klagevorbringen wird durch den bis zur Klageerhebung feststellbaren Sachverhalt bestätigt. Die Beklagte wollte zunächst hoheitlich gegen sämtliche auf ihrem Stadtgebiet ohne eine abfallrechtliche Anzeige aufgestellten Altkleidercontainer vorgehen, was zu dem Erlass der abfallrechtlichen Allgemeinverfügung vom 20. Dezember 2013 geführt hat. Gegenüber der Klägerin hat die Beklagte ferner unter Berufung auf diese Allgemeinverfügung mit weiterem Bescheid vom 13. Februar 2014 bei einer Zuwiderhandlung bzw. Nichterfüllung (nochmals) Zwangsmaßnahmen angedroht. Schließlich hat sich die Beklagte gegenüber der Klägerin in dem Schreiben vom 4. Mai 2014 hinsichtlich der von ihr in Anspruch genommenen Berechtigung, Altkleidercontainer der Klägerin „einzuziehen“, maßgeblich auf Verstöße gegen straßenrechtliche Bestimmungen berufen und lediglich ergänzend auf das ungenehmigte Abstellen von Altkleidercontainern auf im Eigentum der Stadt stehenden Grundstücken sowie sonstigen privaten Grundstücken abgehoben. Damit hat die Beklagte gezeigt, dass sie die Altkleidercontainer primär in einem funktionalen Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben hat „einziehen“ lassen und damit hoheitlich tätig geworden ist. 26

Vgl. zu Realakten etwa v. Albedyll, in: Bader, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Aufl. 2010, § 40 Rn. 55 ff. 27

Erst nach Klageerhebung ist die Beklagte im weiteren Verlauf des Verfahrens, nachdem sie sich bereit erklärt hat, einen Teil der unter Berufung auf abfallrechtliche Rechtsgrundlagen entfernten Container an die Klägerin wieder herauszugeben, auf die Argumentation umgeschwenkt, sie sei hinsichtlich weiterer Container „nicht auf der Grundlage der Allgemeinverfügung tätig geworden …; auch hat die Beklagte ihr Vorgehen nicht auf Straßenrecht gestützt“, sondern sie habe sich als Eigentümerin des Grund und Bodens verbotener Eigenmacht der Klägerin erwehrt. 28

Der Zivilrechtsweg ist auch nicht durch die (abdrängende) Zuweisung des § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO eröffnet. Hiernach ist für die Klage auf Herausgabe einer Sache aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung der Zivilrechtsweg eröffnet. Grundsätzlich kann die Sache aber erst zurückgegeben werden, wenn die Entscheidung über die Verwahrung aufgehoben wird. Der insoweit geltend zu machende Folgenbeseitigungsanspruch ist vor den Verwaltungsgerichten durchzusetzen. 29

Vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl. 2014, § 40 Rn. 559. 30

Die fortdauernde Verwahrung der Container dürfte hier allein auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhen; ein privatrechtlicher Verwahrungsvertrag besteht jedenfalls nicht. Die der Verwahrung vorausgegangene Entscheidung, die Container zu beseitigen, kann aber nur auf öffentlich-rechtlicher Grundlage rückgängig gemacht werden, wenn die überwiegende Anzahl der Container - wie von der Beklagten ursprünglich etwa in ihrem Schreiben vom 4. Mai 2014 noch behauptet - auf „öffentlichem Straßenland“ standen. Hinsichtlich der auch von anderen „Grundstücken, die sich im Eigentum der Stadt L. befinden“, entfernten und in Verwahrung genommenen Container ergibt sich nichts anderes. Denn das Gericht des zulässigen Rechtswegs entscheidet den Rechtsstreit unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG). 31

Eine abweichende Beurteilung gebietet nicht die Beschwerdeerwiderung der Beklagten mit Schriftsatz vom 14. November 2014. Dass sie „de facto zivilrechtlich vorgegangen“ ist, war nach den Umständen des Falles für die Klägerin weder erkennbar noch wird - wie sich aus den vorstehenden und nachfolgenden Ausführungen ergibt - die öffentlich-rechtliche Natur dieser Streitigkeit allein durch die von der Beklagten geltend gemachte „de facto 32

zivilrechtlich(e)“ Handlungsform in Frage gestellt.

Für die weitere Sachbehandlung weist der Senat ergänzend auf Folgendes hin: 33

Eine Straßenbaubehörde ist bei öffentlichen Straßen in dem von der Widmung erfassten und dem Gemeingebrauch zur Verfügung stehenden Bereich nicht befugt, unter Berufung auf das der Körperschaft, der sie angehört, an den Straßengrundstücken zustehende Fiskaleigentum gegen eine von ihr als Sondernutzung bewertete Nutzung der Straße zivilrechtlich auf der Grundlage bürgerlich-rechtlicher Rechtsnormen einzuschreiten. 34

Dies folgt aus dem Verständnis des öffentlichen Straßenrechts wie des öffentlichen Sachenrechts. Die Widmung begründet die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft über die Straße. Diese überlagert das Eigentumsrecht und schränkt es kraft der staatlichen Hoheitsgewalt in Anwendung der Straßen- und Wegegesetze ein. 35

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. November 1998 - 3 BN 2.98 -, juris, Rn. 3, und Grupp, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, § 2 Rn. 2 und 20, jeweils m. w. N. 36

Das Straßen- und Wegerecht ordnet an, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Straße dem Einzelnen zur Verfügung steht. Die Widmung begründet den sog. Gemeingebrauch, d. h. die jedermann gewährte öffentliche Berechtigung, die Straße ohne besondere Zulassung gemäß der hoheitlichen Zweckbestimmung und in der üblichen Weise zum Verkehr zu benutzen. 37

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, BVerfGE 40, 371 (378). 38

Die Benutzung der Straßen über den für die jeweiligen Straßen in den §§ 14 StrWG NRW, 7 FStrG geregelten Gemeingebrauch hinaus ist gemäß den §§ 18 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW, 8 Abs. 1 Satz 1 FStrG Sondernutzung, sofern die Straßennutzung nicht dem Anliegergebrauch im Sinne der §§ 14a StrWG NRW, 8a FStrG unterfällt. 39

Wird eine Straße ohne die erforderliche (Sondernutzungs-)Erlaubnis benutzt, so kann die zuständige Straßenbaubehörde im Geltungsbereich des nordrhein-westfälischen Straßenrechts nur nach Maßgabe des § 22 StrWG NRW und im Anwendungsbereich des Bundesfernstraßengesetzes nach § 8 Abs. 7a FStrG die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung treffen und entsprechende Maßnahmen gegebenenfalls im Wege der Verwaltungsvollstreckung zur Geltung bringen. Wegen der Überlagerung des bürgerlich-rechtlichen Eigentumsrechts durch das öffentliche Sachenrecht kann die Straßenbaubehörde keine privatrechtlichen Abwehrrechte aus § 1004 BGB gegenüber Störungen der öffentlichen Nutzung durchsetzen. 40

So auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 997, m. w. N. 41

Diese Sichtweise wird bestätigt durch die Systematik des Straßennutzungsrechts im Übrigen. Nach § 23 Abs. 1 StrWG NRW richtet sich die Einräumung von Rechten zur Benutzung des Eigentums an Straßen nur dann nach bürgerlichem Recht, wenn sie den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt, wobei eine vorübergehende Beeinträchtigung für Zwecke der öffentlichen Versorgung oder der Entsorgung außer Betracht bleibt. Gleiches gilt gemäß § 8 Abs. 10 FStrG für die Bundesfernstraßen. Nur insoweit kommen bei einer Eigentumsstörung Abwehrmaßnahmen auf der Grundlage bürgerlich-rechtlicher Bestimmungen in Betracht. 42

43

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Das Verfahren ist gerichtsgebührenfrei (vgl. Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses - Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG).

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (§ 17a Abs. 4 Sätze 4 und 5 GVG). 44

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 4 Satz 4 GVG). 45

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE