

Rechtsquellen:

StVO § 2 Abs. 4 Satz 2, § 41 Abs. 2 Nr. 5 (Zeichen 237)

VwVfG § 35 Satz 2

VwGO § 42 Abs. 2

Stichworte:

Radweg-Benutzungspflicht; Klagebefugnis; unzulässige "Popularklage"; "Adressatentheorie"; Verkehrszeichen als sofort vollziehbare Verwaltungsakte; Dauerverwaltungsakt (Verkehrszeichen); Allgemeinverfügung (Verkehrszeichen); Beschwer durch Verkehrsanordnung; (eigene) Betroffenheit durch Verkehrszeichen; Erledigung, keine - durch Befolgen eines Verkehrszeichens; Rechtsmissbrauch und Klagebefugnis; (allgemeines) Rechtsschutzbedürfnis im Zusammenhang mit Verkehrsregelungen; Bekanntmachung einer Regelung durch Verkehrszeichen.

Leitsatz:

Die Klagebefugnis eines Verkehrsteilnehmers gegen ein Verkehrszeichen, mit dem er bereits konfrontiert worden ist, setzt nicht voraus, dass er von dem Verkehrszeichen nach seinen persönlichen Lebensumständen in einer gewissen Regelmäßigkeit oder Nachhaltigkeit tatsächlich betroffen wird.

Urteil des 3. Senats vom 21. August 2003 - BVerwG 3 C 15.03

I. VG Hamburg vom 29.11.2001 - Az.: 20 VG 1279/2001 -

II. OVG Hamburg vom 04.11.2002 - Az.: OVG 3 Bf 23/02 -

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 15.03

OVG 3 Bf 23/02

Verkündet
am 21. August 2003

Bech

Justizangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. August 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. D r i e h a u s sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht
van S c h e w i c k , Dr. B o r g s - M a c i e j e w s k i , Dr. B r u n n
und L i e b l e r

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des
Hamburgischen Obergerichts vom 4. November
2002 aufgehoben.

Der Rechtsstreit wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Obergericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vor-
behalten.

G r ü n d e :

I.

Die Verfahrensbeteiligten streiten darüber, ob die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) für eine Anfechtungsklage gegen eine straßenverkehrsbehördliche Anordnung (hier: Radweg-Benutzungspflicht) entfällt, wenn sich die Möglichkeit zukünftigen Betroffenwerdens durch die Anordnung (hier: durch eine Verlegung des Hauptwohnsitzes) deutlich verringert hat.

Die Beklagte stellte im Mai 1998 an der in H. gelegenen E. Straße entlang den dort verlaufenden Radwegen durchgängig - insgesamt 29 - Verkehrszeichen 237 "Radfahrer" im Sinne des § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO auf. Nachdem am 1. Oktober 1998 § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO n.F. in Kraft getreten war (Art. 5 Satz 1 der 24. VO zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997, BGBl I S. 2028), wonach Radfahrer Radwege benutzen müssen, wenn die jeweilige Fahrtrichtung mit dem Zeichen 237 gekennzeichnet ist, erhob der Kläger unter dem 5. Oktober 1998 Widerspruch mit der Begründung, die Radwege erfüllten nicht die Mindestanforderungen für eine Radweg-Benutzungspflicht. Der Kläger gab zu seinen persönlichen

Verhältnissen an, er lebe zwar nicht mehr im Stadtteil H.-E., sondern in H.-H., befahre aber als ehemaliger Bewohner von E. häufig aus verschiedenen Gründen (Hausarzt- und Bankbesuche) die E. Straße. Der Widerspruch des Klägers blieb unbeschrieben.

Am 17. Oktober 2000 erhob der Kläger, der zwischenzeitlich zu Habilitationszwecken nach B. verzogen war, Untätigkeitsklage. Er gab an, er halte sich nach wie vor häufig in H. auf, wo u.a. sein Habilitationsvater sowie ein guter Freund wohnten; er habe auch unverändert sein Bankkonto in einer an der E. Straße gelegenen Filiale. In H. stehe ihm auch ein Fahrrad zur Verfügung, das er häufig benutze.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage aufgrund mündlicher Verhandlung vom 29. November 2001 stattgegeben (NZV 2002, 288).

Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage durch Urteil vom 4. November 2002 abgewiesen mit der Begründung, dem Kläger fehle die Klagebefugnis (NZV 2003, 351; hierzu krit. Dederer, NZV 2003, 314).

Im Berufungsverfahren hatte der Kläger dargelegt, dass er nach dem absehbaren Abschluss seiner Habilitation wieder dauernden Aufenthalt in H. zu nehmen gedenke, wo er sich auch derzeit immer wieder zu verschiedenen Zwecken aufhalte; u.a. nutze er regelmäßig eine dort gelegene Spezialbibliothek zu Habilitationszwecken, weshalb er sich mit Nebenwohnsitz in einer nahe der E. Straße gelegenen Straße angemeldet habe.

In den Urteilsgründen hat das Oberverwaltungsgericht dargelegt, dass sich der auch den Kläger betreffende Dauerverwaltungsakt in der Form der Allgemeinverfügung zwar nicht dadurch erledigt habe, dass der Kläger in der Vergangenheit die entsprechende Verkehrsregelung befolgt oder ohne Sanktion missachtet habe. Gleichwohl sei der Kläger aber nicht befugt, die Verkehrsregelung anzufechten. Die Klagebefugnis setze im vorliegenden Zusammenhang die Glaubhaftmachung voraus, dass der Kläger von einem angefochtenen Verkehrszeichen nach seinen persönlichen Lebensumständen in einer gewissen Regelmäßigkeit oder Nachhaltigkeit tatsächlich betroffen werde. Demgegenüber käme eine Sichtweise, wonach jeder Verkehrsteil-

nehmer zur Anfechtung jeder Verkehrsregelung befugt sei, die sich für ihn möglicherweise erneut einmal als Beschränkung auswirken könnte, der Zulassung einer unzulässigen Popularklage gleich.

Die Verhältnisse des Klägers zum Zeitpunkt der Berufungsverhandlung rechtfertigten nicht die Bewertung, dass er von der angegriffenen Verkehrsregelung regelmäßig oder nachhaltig betroffen werde. Bereits zum Zeitpunkt der Klageerhebung sei der Wohnsitz nach B. verlegt gewesen und es sei ungewiss, ob der Kläger tatsächlich nach H. zurückkehren könne. Die Verhältnisse des Klägers vor Klageerhebung legten es nahe, dass er sein Anliegen nicht vorrangig aus eigener Betroffenheit heraus verfolge sondern als Sachwalter der Interessen der Radfahrer. Vor diesem Hintergrund reichten auch die vom Kläger im Berufungsverfahren geschilderten Umstände im Zusammenhang seiner Besuche nicht zur Bejahung der Klagebefugnis aus.

Mit der Revision macht der Kläger geltend: Mit seinem Begehren betreibe er keineswegs eine unzulässige Popularklage. Zwar dürfe staatliches Handeln nicht unabhängig von einer persönlichen Betroffenheit zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden. Aber immer dann, wenn durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt eine eigene Rechtsverletzung vorliege, dürfe befugterweise geklagt werden. Anders als etwa bei einer Klage gegen eine in der Nachbarschaft erteilte Baugenehmigung, wo in der Tat nur ein Nachbar klagen dürfe, dürfe in Fällen der in Rede stehenden Art nicht darauf abgestellt werden, ob ein Verkehrsteilnehmer nahe einer Verkehrsanordnung wohne. Da das Oberverwaltungsgericht nicht in Zweifel gezogen habe, dass er den betroffenen Straßenabschnitt mit einem Fahrrad befahren habe, stehe fest, dass er durch die Verkehrsanordnung in eigenen Rechten betroffen werde und sich nicht zum Sachwalter von Allgemeininteressen mache.

Die Beklagte verteidigt das Berufungsurteil.

Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich nicht am Verfahren.

II.

Die Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hätte die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) des Klägers nicht verneinen dürfen.

Nicht mit Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 VwGO in Übereinstimmung steht die in den Gründen des angefochtenen Urteils sinngemäß verlautbarte entscheidungstragende Annahme, spätestens seit dem Umzug des Klägers von H. nach B. sei seine Befugnis entfallen, die für eine in H. gelegene Straße angeordnete Radweg-Benutzungspflicht anfechten zu dürfen, weil der Kläger durch diese Verkehrsregelung nicht (mehr) nachhaltig bzw. regelmäßig betroffen werde. Ein Erfordernis nachhaltiger bzw. regelmäßiger Betroffenheit lässt sich § 42 Abs. 2 VwGO nämlich weder im Allgemeinen noch im Speziellen (Beschränkung auf die Anfechtung von Verkehrszeichen) entnehmen. Vielmehr reicht es zur Bejahung der Klagebefugnis auch und gerade im vorliegenden Zusammenhang aus, dass ein Verkehrsteilnehmer Adressat eines belastenden (beschwerenden) Verwaltungsakts in Form eines verkehrsbehördlich angeordneten Ge- oder Verbots geworden ist (hierzu 1.). Das angefochtene Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig. Weder hat sich der Verwaltungsakt erledigt, noch handelt der Kläger rechtsmissbräuchlich oder ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für den Kläger entfallen (hierzu 2.).

Weil die oberverwaltungsgerichtlichen Feststellungen zur Beschaffenheit des Radweges nicht ausreichen, um dem Revisionsgericht eine abschließende Sachentscheidung zu ermöglichen, ist es geboten, das Berufungsurteil aufzuheben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

1. Der vom Oberverwaltungsgericht nicht in Zweifel gezogene Umstand, dass der Kläger in der Vergangenheit mehrfach von der umstrittenen, im Jahre 1998 verbindlich angeordneten Radweg-Benutzungspflicht erfasst wurde, begründet seine Befugnis, diese sich ihm gegenüber als Verwaltungsakt darstellende Verkehrsregelung anzufechten.

a) Zutreffend geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass verkehrsbezogene Ge- und Verbote in Form von Verkehrszeichen Allgemeinverfügungen im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG sind, die regelmäßig den Dauerverwaltungsakten zuzuordnen sind (stRspr; vgl. für viele Urteile vom 13. Dezember 1979 - BVerwG 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 <226 f.>, vom 14. Dezember 1994 - BVerwG 11 C 25.93 - BVerwGE 97, 214 <220 f.> und vom 25. Januar 1995 - BVerwG 11 C 29.93 - BVerwGE 97, 323 <326, 328>). Für das im Streitfall angeordnete Radweg-Benutzungsgebot gilt, wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend angenommen hat, nichts anderes (vgl. allgemein zur Radweg-Benutzungspflicht: Beschluss vom 31. Mai 2001 - BVerwG 3 B 183.00 - Buchholz 442.151 § 2 StVO Nr. 2, für Liegerad).

Zu Recht haben weiterhin weder die Verfahrensbeteiligten noch die Tatsachengerichte für das Streitverfahren bezweifelt, dass das hier in Rede stehende Ge- bzw. Verbot dem Kläger wirksam bekannt gemacht worden ist (vgl. hierzu ausführlich Urteil vom 11. Dezember 1996 - BVerwG 11 C 15.95 - BVerwGE 102, 316 <318 f.> m.w.N.).

b) Mithin wurde der Kläger durch ein einmaliges bzw. mehrmaliges Befahren der E. Straße mit einem Fahrrad zum Adressaten eines Dauerverwaltungsakts bzw. einer Allgemeinverfügung, wodurch er in rechtlich beachtlicher Weise belastet worden ist. Dies hat seine - grundsätzlich auch für die Zulässigkeit der Anfechtung verkehrsbeschränkender Anordnungen erforderliche (vgl. Urteil vom 27. Januar 1993 - BVerwG 11 C 35.92 - BVerwGE 92, 32 <35>) - Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis begründet, weil bei Adressaten von belastenden Verwaltungsakten grundsätzlich davon ausgegangen werden darf, dass die Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis gegeben ist (vgl. Urteil vom 15. März 1988 - BVerwG 1 A 23.85 - BVerwGE 79, 110 <114>; vgl. auch Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 42 Rn.69 sowie Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen, 10. Aufl., S. 166 m.w.N. "Adressatentheorie"; vgl. demgegenüber für Nicht-Adressaten: Beschluss vom 21. Januar 1993 - BVerwG 4 B 206.92 - Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 188 S. 39 f. m.w.N.). Nach allgemeiner Meinung reicht es zur Bejahung der Klagebefugnis, dass nach dem substantiierten Vorbringen des Klägers eine Verletzung seiner Rechte möglich ist. Die Klage ist unzulässig, wenn unter Zugrundelegung dieses Vorbringens offensichtlich und eindeutig

nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. April 2000 - BVerwG 3 C 6.99 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 Nr. 4 S. 5). Für den Adressaten eines belastenden Verwaltungsakts bedeutet dies stets die Bejahung der Klagebefugnis, weil zumindest eine Verletzung der allgemeinen Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht kommt.

Das vom Berufungsgericht in diesem Zusammenhang eingeführte Merkmal der Nachhaltigkeit oder Regelmäßigkeit der Rechtsverletzung findet in § 42 Abs. 2 VwGO keine Grundlage. Ist eine Rechtsverletzung möglich, so ist nach der vorstehend wiedergegebenen Definition die Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet, unabhängig davon, ob es sich um eine einmalige oder wiederholte Rechtsverletzung handelt. Die abweichende Ansicht des Berufungsgerichts missachtet demgegenüber die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Sie mutet dem Bürger zu, vereinzelte Rechtsverletzungen zu erdulden, ohne dagegen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können. Dies wirkt sich gerade bei rechtswidrigen Verkehrszeichen besonders gravierend aus, denn die streitige Verkehrsregelung verpflichtet den Kläger - wie alle anderen hiervon betroffenen Verkehrsteilnehmer auch - unmittelbar; in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist das durch Verkehrszeichen angeordnete Radweg-Benutzungsgebot sofort vollziehbar (vgl. Beschluss vom 26. Januar 1988 - BVerwG 7 B 189.87 - Buchholz 442.151 § 13 StVO Nr. 4 m.w.N.). Würde sich der Kläger gegebenenfalls über die ihm auferlegte Pflicht hinwegsetzen, so könnte ihn selbst ein sofort eingeleitetes Widerspruchsverfahren nicht vor Sanktionen (bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen) bewahren, weil auch ein erfolgreicher Widerspruch in aller Regel nicht die Grundlage für entsprechende Ahndungen von Verkehrsverstößen entzieht (vgl. BGHSt 23, 86 ff.; BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1965 - 2 BvR 682/64 - NJW 1965, 2395).

c) Die Tatsachen, die vom Oberverwaltungsgericht bindend im Sinne des § 137 Abs. 2 VwGO festgestellt worden sind, haben die Klagebefugnis nicht entfallen lassen; namentlich ist durch die angeführten Umstände die Beschwer unberührt geblieben, die - von der Klageerhebung (vgl. Beschluss vom 15. Juni 1994 - BVerwG 3 B 34.94 - Buchholz 451.512 MGVO Nr. 95 S. 23 m.w.N.) durchgängig bis zum Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung - vorliegen muss, um die Zulässigkeit einer Klage bejahen zu können.

aa) Allerdings verlangt das Oberverwaltungsgericht zu Recht, dass die Klage selbst noch beim Abschluss des Berufungsverfahrens zulässig war, weil für den Erfolg einer gegen einen Dauerverwaltungsakt gerichteten Klage regelmäßig die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Entscheidung maßgeblich ist (vgl. für verkehrsbeschränkende Anordnungen Urteil vom 14. Dezember 1994 a.a.O. S. 221 m.w.N.).

bb) Die vom Oberverwaltungsgericht angegebenen Gründe dafür, dass nur in den Fällen einer (auch zukünftigen) nachhaltigen oder regelmäßigen Betroffenheit die Zulässigkeit einer Klage zu bejahen und demzufolge eine unzulässige Popularklage zu verneinen sei, vermögen indessen nicht zu überzeugen:

Entsprechend den vorstehenden rechtlichen Erwägungen hat das Bundesverwaltungsgericht bereits im Urteil vom 9. Juni 1967 (BVerwG VII C 18.66 - BVerwGE 27, 181 <185>) eine Klagebefugnis im Einzelfall damit begründet, dass ein Kläger in seiner Absicht, sein Kraftfahrzeug auf einer Dienstfahrzeugen vorbehaltenen Stelle zu parken, durch das diesbezügliche Verkehrszeichen gehindert worden sei. Hiermit sei ihm aufgegeben worden, das Abstellen seines Fahrzeugs zu unterlassen. Damit sei ihm durch Verwaltungsakt eine Verbindlichkeit auferlegt worden, wodurch die von § 42 Abs. 2 VwGO vorausgesetzte Rechtsbeeinträchtigung vorliege. Einem solchen Kläger könne auch nicht vorgehalten werden, dass er sich als Sachwalter der Allgemeinheit aufspiele. Dass verkehrsbeschränkende Anordnungen in vielen Fällen von einer unübersehbaren Zahl von Verkehrsteilnehmern angefochten werden könnten, liege in ihrer Natur als Massenverwaltungsakte begründet, habe aber mit der so genannten Popularklage nichts zu tun.

Der erkennende Senat macht sich diese Erwägungen des seinerzeit zuständigen 7. Senats nach erneuter Prüfung zu Eigen. Sie gelten auch und gerade bei der Beantwortung der Frage, ob eine - durch einen Umzug im Bundesgebiet hervorgerufene - spürbare Verminderung der Möglichkeit abermaliger Betroffenheit durch eine Verkehrsmaßnahme zu Veränderungen hinsichtlich der Klagebefugnis führt. Ob anderes gilt, wenn es nach Lage der Dinge auszuschließen ist, dass eine angegriffene

Verkehrsregelung einen Kläger erneut betreffen könnte (z.B. Auswanderung), kann offen bleiben, weil ein solcher Fall hier offenkundig nicht vorliegt.

2. Das vom Obergerverwaltungsgericht gefundene Ergebnis der Unzulässigkeit der Klage erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig.

a) Wie den Gründen des angefochtenen Urteils zu entnehmen ist, geht das Obergerverwaltungsgericht nicht davon aus, dass sich der Verwaltungsakt für den Kläger erledigt haben könnte, weil er ihn befolgt bzw. nicht befolgt hat; insoweit hat es sich zutreffend auf das vorbezeichnete Urteil vom 9. Juni 1967 (a.a.O. S. 184) bezogen.

b) Die getroffenen tatsächlichen Feststellungen führen auch nicht auf das Vorliegen anderer anerkannter Gründe für eine Unzulässigkeit einer erhobenen oder aufrechterhaltenen Klage (Rechtsmissbrauch, fehlendes Rechtsschutzbedürfnis).

Allerdings ist anerkannt, dass beispielsweise eine rechtsmissbräuchliche Begründung von Eigentum dazu führen kann, dass eine hierauf gegründete Klagebefugnis abgesprochen werden darf (vgl. Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 10.99 - BVerwGE 112, 135 <137> = Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 10 S. 21 f.); weiterhin ist anerkannt, dass eine Klage wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig sein kann, wenn etwa die Inanspruchnahme eines Gerichts für die subjektive Rechtsstellung des Klägers von vornherein nutzlos ist (vgl. etwa Beschluss vom 7. Februar 1997 - BVerwG 4 B 224.96 - Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 239 m.w.N.).

Die getroffenen tatsächlichen Feststellungen ergeben indessen keinen Anhalt für Ausschlussgründe dieser Art. Solche Gründe mögen z.B. vorliegen, wenn ein Verkehrsteilnehmer sich eigens zum Ort einer Verkehrsregelung begibt, um hieraus eine Anfechtungsmöglichkeit abzuleiten; sie mögen auch - entsprechend den vorstehenden Darlegungen - in Betracht zu ziehen sein, wenn einem Kläger ein positives Urteil nichts mehr nützt, weil auszuschließen ist, dass er jemals wieder mit der angefochtenen Verkehrsregelung konfrontiert werden wird. Hiervon kann im vorliegenden Fall keine Rede sein. Dass der Kläger möglicherweise zugleich Interessen anderer organisierter Radfahrer bei seinem Vorgehen im Blick hat, stellt den maßgeblichen Um-

stand nicht in Frage, dass er mit seiner aufrechterhaltenen Klage zumindest auch eigene Rechte geltend macht.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Borgs-Maciejewski

Dr. Brunn

Liebler

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Borgs-Maciejewski

Dr. Brunn

Liebler

