VG München, Urteil v. 25.01.2022 – M 2 K 19.2378

Titel:

Unzulässigkeit einer Feststellungsklage bei Möglichkeit des Vorgehens im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung

Normenketten:

VwGO § 43 Abs. 1
BayStrWG Art. 6, Art. 13 Abs. 1, Art. 18b, Art. 67 Abs. 4
LStVG Art. 7

Leitsätze:

1. Das Erfordernis des Feststellungsinteresses nach § 43 Abs. 1 VwGO soll die Gerichte vor einer unnötigen Inanspruchnahme schützen. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
2. Kann eine Gemeinde zur Klärung eines streitigen Rechtsverhältnisses einen Verwaltungsakt erlassen, so fehlt es für eine gegen einen Bürger erhobene Feststellungsklage an dem erforderlichen Feststellungsinteresse. Dem Bürger würde zudem bei einer solchen Vorgehensweise die Klärung der Rechtsfrage in einem Verwaltungsverfahren genommen und er würde in die Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gedrängt. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
3. Geht es um die Frage, ob Grundstückseigentümer aufgrund einer Widmung die (Wieder-) Herstellung eines Weges auf ihrem Grundstück zu dulden haben, so kann diese Widmung, bei der es sich um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung handelt, nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht vollstreckt werden. (Rn. 24 – 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Feststellungsinteresse, Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis, Widmung, Vollstreckung der Widmung, Feststellungsklage, allgemeines Rechtsschutzbedürfnis, Verwaltungsakt, Weg, Grundstückseigentümer, Allgemeinverfügung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagten vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten über die (Wieder-)Herstellung eines Wanderwegs.

2
Laut Eintragungsverfügung vom 2. September 1963, geändert durch Eintragungsverfügung vom 21. Juli 1980 und durch Eintragungsverfügung vom 7. Dezember 1981 im Zuge der Neuanlegung der Bestandsverzeichnisse, befand sich der streitgegenständliche Weg von ... nach ... auf den Fl.Nrn. ..., ..., ..., ..., ..., ... und ... der Gemarkung ... mit dem Anfangspunkt Einmündung in die Gemeindeverbindungsstraße nach ... bei ...brücke und dem Endpunkt ... Pl.Nr. ... Am 14. März 2013 erfolgte eine Anpassung der Länge und Flurnummern aufgrund Digitalisierung. Derzeit sind als Flurnummern ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise), ... (teilweise) ... (teilweise) Gemarkung ... angegeben. In der Anlage zum Bestandsverzeichnis befindet sich ein Luftbild vom 20. Oktober 2017, in dem der Weg farbig markiert ist.

3

Die Beklagten sind jeweils Miteigentümer der Grundstücke FlNrn. ... und ... Gemarkung ... Entlang der Südseite der Grundstücke befindet sich der Bach „...graben“.

4
Zwischen 2016 und 2019/2020 wurden vom Wasserwirtschaftsamt ... bauliche Hochwasserschutzmaßnahmen am ...graben durchgeführt. In einer E-Mail vom 18. Oktober 2017 wies das Wasserwirtschaftsamt die Klägerin darauf hin, dass der Weg im Bereich der Fl.Nr. ... weggefallen sei. Da die Wegeanbindung für Wanderer über den ...weg gegeben sei, könne auf den Weg auf der Fl.Nr. ... verzichtet werden. In der Anlage befand sich ein Luftbild mit Flurkarte, in der die alte und die neue Böschungsoberkante dargestellt waren. Dementsprechend heißt es im Sitzungsprotokoll des Bau-, Umwelt- und Energieausschusses der Klägerin vom 16. November 2017 u.a., der gewidmete Weg sei der Ausbaumaßnahme ... zum Opfer gefallen. Eine Entscheidung über die Einziehung des Weges wurde jedoch vertagt.

5
Mit Schreiben vom 13. Dezember 2017 wies der Beklagtenbevollmächtigte darauf hin, dass eine Einziehung der Widmung zwingend sei. Für die Wiederherstellung eines durchgängigen Weges wäre die Inanspruchnahme einer neuen weiteren Grundstücksfläche der Fl.Nr. ... erforderlich. Hiermit seien die Beklagten nicht einverstanden.

6
In der Folge beantragten 52 Bürger in überwiegend gleich oder sehr ähnlich formulierten Schreiben die Wiederherstellung und Öffnung des Weges. Teilweise wurde darauf hingewiesen, dass der alte Weg nicht direkt an der Dammkante verlaufen sei, sondern weiter im Grundstück. Im Übrigen sei der Weg früher mitten durch das Grundstück verlaufen und erst im Zuge der Errichtung des Anwesens weiter in Richtung Bach verlegt worden. Im Sitzungsprotokoll des Bau-, Umwelt- und Energieausschusses der Klägerin vom 20. September 2018 heißt es daraufhin, eine Überprüfung habe ergeben, dass entgegen der Annahme der Grundstückseigentümer der Fußweg nicht direkt an der Uferböschung verlaufen sei, sondern einige Meter entfernt im Grundstück. Dies sei durch Auskünfte von Anliegern bestätigt worden. Der Antrag auf Einziehung sei abzulehnen. Der Weg sei der Öffentlichkeit wieder zugänglich zu machen. Dies wurde den Beklagten mit Schreiben vom 24. Oktober 2018 mitgeteilt. Gleichzeitig wurden diese gebeten, eine Öffnung als Durchgang durch den mittlerweile errichteten Zaun zu schaffen.

7
Mit Schreiben vom 15. Februar 2019 ließen die Beklagten mitteilen, dass kein Einverständnis mit der Herstellung eines Weges auf ihren Grundstücken bestehe. Der bisherige Wegverlauf sei in den unterschiedlichsten Akten eindeutig entlang der alten Böschungskante des ... dokumentiert. Nunmehr verlaufe der Weg im Bachbett des Lochgrabens.

8
Am 17. Mai 2019 ließ die Klägerin Klage erheben mit dem Antrag:

9
Es wird festgestellt, dass die Beklagten verpflichtet sind, die Herstellung eines öffentlichen Gehweges auf ihren Grundstücken FlNrn. ... und ..., jeweils Gemarkung ..., in einer Breite von 1,00 m innerhalb des durch Roteintrag in dem der Klageschrift als Anlage Plan 1 beigefügten Lageplan M1:500 vom 13.05.2019 dargestellten Bereichs sowie die Beseitigung der Einfriedungen im Bereich des Weges an der Westseite des Grundstücks FlNr. ... der Gemarkung ... bzw. der Ostseite des Grundstücks FlNr. ... der Gemarkung ... zu dulden.

10
Durch die vom Wasserwirtschaftsamt ... am ...graben durchgeführten Hochwasserschutzmaßnahmen sei zwar das Bachbett teilweise geringfügig nach Norden verbreitert worden, eine Überprüfung habe jedoch ergeben, dass der Gehweg nicht direkt an der Uferböschung verlaufen sei, sondern einige Meter entfernt in den Grundstücken FlNrn. ... und ... Hierfür wurden Zeugen angeboten.

11
Die Beklagten beantragen

12

Klageabweisung.

13
Die Klage sei mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Der Klägerin stelle sich der einfachere Weg dar, auf Basis des Art. 13 Abs. 1 BayStrWG (ggf. i.V.m. Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG) einen Duldungsverwaltungsakt zu erlassen, den sie für sofort vollziehbar erklären und selbst vollstrecken könne. Die Klage sei auch unbegründet. Der auf den Grundstücken der Beklagten verlaufende, gewidmete Fußweg sei im Bachbett untergegangen. Die Vertreter des Wasserwirtschaftsamtes hätten dies bestätigt. Die Überprüfung durch die Klägerin erschöpfe sich in der ungeprüften Übernahme von Aussagen von Zeugen, die möglicherweise nicht unvoreingenommen agierten.

14
Mit Schriftsatz vom 10. Februar 2021 nahm der Klägerbevollmächtigte dahingehend Stellung, dass die Klage zulässig sei. Die Voraussetzungen für eine Anordnung nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG seien nicht erfüllt. Eine aktuelle Nachfrage beim zuständigen Mitarbeiter des Wasserwirtschaftsamtes habe ergeben, dass der Wanderweg teilweise mindestens 5 m von der alten Böschungskante entfernt verlaufen sei und es nur sein könne, dass der Weg an einer Stelle in der Böschung auf- bzw. untergegangen sei.

15
Zum Sachverhalt im Übrigen wird auf die Gerichts- und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

16
Die Klage ist unzulässig.

17
Ihr fehlt es am Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO, bzw. am allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis. Gemäß § 43 Abs. 1 VwGO erfordert die Zulässigkeit der Feststellungsklage ein berechtigtes Interesse des Klägers an der baldigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Es handelt sich um eine spezielle Ausformung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses (BVerwG, U.v. 6.11.1991 - 8 C 10/90 - juris; U.v. 5.12.2000 - 11 C 6/00 - juris Rn. 18; Sodan, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn. 73). Seine Funktion besteht wie die des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses grundsätzlich darin, die Gerichte vor überflüssigen, nutzlosen und mutwilligen Prozessen zu bewahren (vgl. Sodan, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn 73 und § 42 Rn 335 m.w.N.).

18
In der hier vorliegenden Konstellation der Feststellungsklage einer Gemeinde als Hoheitsträgerin gegen Bürger erhält diese Funktion besondere Bedeutung, wenn der Hoheitsträger hinsichtlich des streitigen Rechtsverhältnisses auch einen Verwaltungsakt erlassen darf, den der Bürger dann anfechten müsste, wenn er nicht mit der hoheitlichen Regelung einverstanden ist. Zum genannten Zweck des Feststellungsinteresses der Vermeidung unnötiger Inanspruchnahme der Gerichte kommt hier hinzu, dass es dem Wesen des Verwaltungsrechtsverhältnisses zwischen Hoheitsträger und Bürger widersprechen würde, dass der Staat gerichtlich feststellen lässt, ob ein Rechtsverhältnis besteht oder nicht (vgl. Sodan, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn. 111 m.w.N.). Da dem Bürger auf diese Weise das Verwaltungsverfahren genommen würde, können ihm Rechte, wie insbesondere die Anhörung gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG, abgeschnitten werden und er wird in die Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gedrängt. Ob und wann dennoch im Einzelfall ein Feststellungsinteresse zu bejahen sein könnte, insbesondere in dem Fall, dass angesichts der Streitlage ohnehin mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen ist (vgl. BVerwG, U.v. 25.10.1967 - IV C 19.67 - juris Rn. 9 ff.; U.v. 5.3.1968 - I C 35.65 - juris Rn. 28; U.v. 2.12.2015 - 10 C 18/14 - juris Rn. 15), ist daher umstritten und in Rechtsprechung und Literatur nicht vollständig geklärt (vgl. Pietzcker, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2021, § 43 VwGO Rn. 37; Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 43 Rn. 24; Sodan, in Sodan/Ziekow, WvGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn 111; jew. m.w.N.).

19
Hier ist das Feststellungsinteresse zu verneinen und die Klägerin auf die Möglichkeit, ein Verwaltungsvollstreckungsverfahren durchzuführen, zu verweisen. Besondere Gründe des Einzelfalls, die

dazu führen könnten, dass das Feststellungsinteresse wegen einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass ohnehin mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen ist, besteht, liegen nicht vor.

20
Der Klägerin steht hier die Möglichkeit offen, ihr Ziel im Rahmen des Vollstreckungsrechts zu verfolgen.

21
Eine Rechtsgrundlage hierfür liefert jedoch nicht Art. 18b BayStrWG. Diese Vorschrift regelt zwar auch eine Fallgestaltung, in der Rechte, die dem Gemeingebrauch einer gewidmeten Straße zuwiderlaufen, eingeschränkt werden, und ähnelt damit der hiesigen Konstellation. Sie betrifft aber den Sonderfall der unerlaubten Sondernutzung. Die Beklagten nutzen den streitgegenständlichen Weg hier nicht im tatbestandlichen Sinne des Art. 18b BayStrWG, sondern sie wenden sich gegen die Herstellung bzw. Wiederherstellung des Wegs.

22
Ein Bescheid kann auch nicht auf Art. 13 Abs. 1 BayStrWG, ggf. i.V.m. Art. 7 LStVG gestützt werden. Art. 13 Abs. 1 BayStrWG enthält keine Ermächtigungsgrundlage, sondern weist dem Straßenbaulastträger positivrechtlich die Ausübung der Rechte und Pflichten des Eigentümers zu in dem Umfang, wie es die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs erfordert. Eine für die Erfüllung von Art. 7 LStVG erforderliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist nicht ersichtlich.

23
Die Klägerin kann jedoch im Rahmen der Zwangsvollstreckung bezüglich der Widmung des streitgegenständlichen Wegs vorgehen.

24
Sie geht davon aus, dass der Weg im Bestandsverzeichnis eingetragen ist und eine Widmungsfiktion gemäß Art. 67 Abs. 4 BayStrWG eingetreten ist. Dies ist - unabhängig von der Frage, wo genau der Weg verlaufen ist, ob die Eintragung ausreichend bestimmt ist, und die Widmung möglicherweise durch Untergang des Wegs im Bachbett erloschen ist - von Beklagtenseite nicht angegriffen worden. Die Widmung ist gemäß Art. 6 BayStrWG ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung (vgl. BayVGH, U.v. 19.7.1988 - 8 B 87.00028, 8 B 87.00111 - juris; Edhofer, in PdK Bay L-12 BayStrWG, 9. Fssg. 2020, Art. 6, Erl. 2; Häußler, in Zeitler, BayStrWG, Stand: März 2020, Art. 6 Rn. 3). Sie beinhaltet die Festlegung, dass eine Grundstücksfläche die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhält, und die Einstufung in eine bestimmte Straßenklasse. Gleichzeitig richtet sie sich aber auch an den Grundstückseigentümer, dem sie das Eigentum zwar nicht entzieht, dessen Rechte sie aber öffentlich-rechtlichen Schranken unterwirft, sodass er alle Einschränkungen seiner Rechte dulden muss, die sich aus dem Gemeingebrauch ergeben (Edhofer, in PdK Bay L-12 BayStrWG, 9. Fssg. 2020, Art. 6, Erl. 7).

25
Die Widmung kann nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht vollstreckt werden. Allgemeinverfügungen, die auf eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet sind, sind unmittelbar vollstreckbar. Eine namentliche Bezeichnung des Pflichtigen ist nicht erforderlich. Die Individualisierung und Klarstellung kann in der Zwangsmittelandrohung erfolgen (Stelkens, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 276 m.w.N.; vgl. Schwarz, in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 35 VwVfG Rn. 114). Es wird diskutiert, ob ein Hoheitsträger bei der Vollstreckung von Allgemeinverfügungen mit normersetzendem Charakter nicht unmittelbar aus der Allgemeinverfügung vollstrecken kann, sondern zunächst eine Festsetzung der konkreten Pflicht gegenüber dem konkret Betroffenen durch eine Einzelverfügung erlassen muss. Hierfür sprechen der Ausschluss des Suspensiveffekts für Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Es bleibt jedoch unklar, ob die Allgemeinverfügung dann selbst als Ermächtigungsgrundlage für den Konkretisierungsverwaltungsakt dienen kann (vgl. zum Ganzen Stelkens, in Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, 9. Aufl. 2018 Rn. 276a m.w.N.). Die Fragen, ob die Widmung als normersetzende Allgemeinverfügung anzusehen ist, ob die Verhältnismäßigkeit eine Konkretisierung der Pflicht und des Pflichtigen gebietet und ob die Widmung als Grundlage für einen konkretisierenden Verwaltungsakt dienen kann, bedürfen hier im Rahmen der Prüfung des Feststellungsinteresses aber keiner abschließenden Klärung. Hier genügt das Ergebnis, dass der Klägerin die Möglichkeit, im Rahmen der Vollstreckung vorzugehen, offensteht. Ob die erforderliche Konkretisierung per Bescheid als konkretisierende Anordnung oder im Rahmen einer

Zwangsgeldandrohung erfolgt, kann an dieser Stelle dahinstehen. Jedenfalls ist ein Bescheiderlass zur vollstreckungsrechtlichen Durchsetzung der Widmung möglich.

26
Das Feststellungsinteresse ist hier auch nicht etwa aufgrund von Besonderheiten des Einzelfalls zu bejahen, insbesondere weil ohnehin mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen ist, s.o. Zwar ist hier aufgrund der unklaren Beweislage zur Frage, wo der Weg tatsächlich verlief/verläuft, aus jetziger Sicht durchaus mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen. Dies setzt in der hiesigen speziellen Konstellation jedoch nicht die Funktion des Feststellungsinteresses der Vermeidung unnötiger Gerichtsverfahren außer Kraft, sondern diese Funktion tritt hier gerade insofern in den Vordergrund, als vorliegend die vollständige Ermittlung des Sachverhalts vorschnell auf das Gericht verlagert würde. Die Klägerin hat keine weiteren Anstrengungen zur Aufklärung der Tatsachen unternommen. Sie hat lediglich eine Reihe pauschaler, überwiegend gleichlautender Bürgereingaben sowie schriftliche Angaben von Zeugen, deren Glaubwürdigkeit nicht von vornherein feststeht und deren Angaben kein konkret bestimmter Verlauf des Wegs entnommen werden kann, gesammelt sowie eine Aussage des Wasserwirtschaftsamts eingeholt, die wenig aussagekräftig ist und überdies in Widerspruch zur Aussage von 2017 steht. Brauchbare Ergebnisse der Ortseinsicht des Bauausschusses der Klägerin sind nicht ersichtlich. Sie hat außerdem das Wasserwirtschaftsamt beispielsweise nicht um eine ausführliche Stellungnahme zur Historie des Verlaufs der Böschungsoberkante und zur Auflösung des Widerspruchs zur früheren Aussage gebeten. Sie hat auch keinen Ortstermin mit den Beklagten durchgeführt oder andere Erkenntnisquellen, z.B. das Landratsamt, bemüht. Bei Bejahung des Feststellungsinteresses verbliebe die vollständige Aufklärungsarbeit beim Gericht. Somit entsteht eine unnötige Belastung des Gerichts, die diejenige übersteigt, die dadurch entsteht, dass das Gericht sowohl mit der vorliegenden Klage befasst wurde als auch möglicherweise mit einer weiteren Klage gegen einen noch zu erlassenden konkretisierenden Bescheid angerufen werden wird. Einer solchen künftigen Klage ist dann idealerweise ein Verwaltungs(-vollstreckungs-) verfahren vorangegangen, in dem Ermittlungen angestellt und bewertet wurden, die dann vom Gericht überprüft werden. Dies entspricht dem Zweck und Wesen des Verwaltungsverfahrens-, -vollstreckungs- und -prozessrechts.

27
Nach alledem war die Klage abzuweisen.

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 1, 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.