

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 3.04
OVG 8 A 1793/03

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. April 2005
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. D e t t e , L i e b l e r und Prof. Dr. R e n n e r t

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. Dezember 2003 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten um die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zum Schleppen von Fahrzeugen nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO.

Die Klägerin, ein in den Niederlanden ansässiges Busunternehmen, verfügt über 20 Reisebusse, die Reiseziele in ganz Europa anfahren. Im Jahre 2000 erwarb sie ein vierachsiges Bergungsfahrzeug, mit dem sie sowohl defekte eigene Busse als auch Busse und Lastkraftwagen anderer Firmen aus dem Bundesgebiet zurück in die Niederlande schleppt. Der Schleppvorgang erfolgt in der Weise, dass das Vorderteil des zu schleppenden Fahrzeugs einschließlich der Vorderachse mit einem hydraulischen Lastaufnahmegreifer angehoben und fest auf dem Bergungsfahrzeug verankert wird.

Mit Bescheid vom 31. März 2000 erteilte der Beklagte der Klägerin für das Bergungsfahrzeug eine bis zum 31. März 2001 befristete Ausnahmegenehmigung zum Schleppen von Fahrzeugen auf der Grundlage von § 33 StVZO. Die Genehmigung war dahin eingeschränkt, dass die Rückführung von defekten Zugmaschinen, Lastkraftwagen und Omnibussen der Fabrikate DAF und Scania nur erlaubt wurde, so-

fern nicht in Deutschland eine dem Ort des Schleppens näher gelegene Werkstatt in der Lage sei, die erforderliche Reparatur durchzuführen.

Am 18. Februar 2001 beantragte die Klägerin unter Hinweis auf den Ablauf der erteilten Genehmigung eine neue Genehmigung. Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 2. April 2001 mit der Begründung ab, nach Auffassung der obersten Verkehrsbehörden der Länder sollten künftig keine Ausnahmegenehmigungen mehr für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland erteilt werden. Es sei daher nur noch in wenigen Einzelfällen möglich, Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, wobei der örtliche Bereich auf Nordrhein-Westfalen und der Schleppvorgang auf 100 km Entfernung zu beschränken sei. Eine derartige Genehmigung wurde der Klägerin auf ihren weiteren Antrag unter dem 22. Mai 2001 für die Dauer eines Jahres erteilt.

Den Widerspruch der Klägerin gegen den ablehnenden Bescheid vom 2. April 2001 wies die Bezirksregierung Düsseldorf durch Bescheid vom 26. Juli 2001 zurück.

Mit ihrer auf Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der beantragten Genehmigung gerichteten Klage hat die Klägerin geltend gemacht, es sei technisch und wirtschaftlich geboten, liegen gebliebene Fahrzeuge, die in den Niederlanden hergestellt worden seien, möglichst schnell zur Reparatur in die Niederlande zu bringen. Die Konstruktion ihres Schleppfahrzeuges gewährleiste, dass die Verkehrssicherheit dadurch nicht beeinträchtigt werde. Im Übrigen sei das Abschleppen von Fahrzeugen durch die EWG-Verordnung Nr. 881/92 vom 26. März 1992 von der Genehmigungspflicht nach § 33 Abs. 1 StVZO befreit.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 23. Januar 2003 abgewiesen. Die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen durch Urteil vom 3. Dezember 2003 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Beklagte sei als untere Verwaltungsbehörde nach § 68 Abs. 1 Satz 1 StVZO zur Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung sachlich zuständig. Es könne offen bleiben, ob neben einer solchen Ausnahmegenehmigung auch die Erteilung einer Ausnahme nach § 70 Abs. 1 Nr. 2 StVZO in Betracht komme, da hierfür die oberste Landesbehörde und nicht der Beklagte zuständig sei. Der Beklagte sei auch örtlich zuständig. Zwar fehle es insoweit an einer ausdrücklichen Rege-

lung für Fälle, in denen ein im Ausland ansässiges Unternehmen im Inland keine Niederlassung habe. In einem solchen Fall gestatte es aber § 3 VwVfG NRW, auf den Ort des gewöhnlichen Grenzübertritts des Schleppfahrzeugs abzustellen.

Das Berufungsgericht hat weiter ausgeführt, die streitige Erlaubnis sei für die von der Klägerin durchgeführten Schleppvorgänge erforderlich. Es handele sich nicht um erlaubnisfreie Abschleppmaßnahmen im Sinne des § 18 Abs. 1 StVZO. Die Verordnung EWG Nr. 881/92 tangiere die Erlaubnispflicht nach § 33 Abs. 1 StVZO nicht. Der Beklagte habe die Erlaubnis ermessensfehlerfrei abgelehnt. Seine Entscheidung orientiere sich am Zweck der gesetzlichen Ermächtigung, Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen zu gewährleisten. Dieser Zweck rechtfertige es, Schleppvorgänge auf das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen und auf eine maximale Entfernung von 100 km zu begrenzen.

Mit ihrer vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt die Klägerin ihr Begehren, den Beklagten zur Erteilung der beantragten Ausnahmeerlaubnis zu verpflichten, hilfsweise die Genehmigungsfreiheit ihrer Schleppeinsätze feststellen zu lassen, weiter. Sie rügt in erster Linie, der Beklagte sei weder sachlich noch örtlich zur Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis zuständig. Da die erstrebte Genehmigung bundesweit gelten solle, hätte nach § 70 Abs. 1 Nr. 3 StVZO das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Entscheidung treffen müssen. Im Übrigen seien Bergungsmaßnahmen der von ihr durchgeführten Art durch die Verordnung (EWG) Nr. 881/92 von allen nationalstaatlichen Genehmigungserfordernissen freigestellt. Das gelte auch für die Erlaubnispflicht nach § 33 Abs. 1 StVZO. Schließlich sei die Entscheidung ermessensfehlerhaft, da die Konstruktion des Schleppfahrzeuges Gefährdungen der Sicherheit des Straßenverkehrs durch die Schleppmaßnahme ausschließe; Fahrzeuge, bei denen nach der Art der Beschädigung diese Voraussetzung nicht erfüllt sei, würden von ihr nicht abgeschleppt.

Der Beklagte beantragt die Zurückweisung der Revision. Er hält das angefochtene Urteil für zutreffend.

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren. In Übereinstimmung mit der Bundesregierung hält er das angefochtene Urteil ebenfalls für zutreffend.

II.

Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsgericht hat im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die Klage weder mit dem Haupt- noch mit dem Hilfsantrag Erfolg haben kann und dass deshalb die Berufung gegen das klageabweisende erstinstanzliche Urteil zurückzuweisen war.

1. Der in erster Linie gestellte Klageantrag, den beklagten Landkreis nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO zur Erteilung einer bundesweit geltenden Schlepperlaubnis für liegen gebliebene Busse und Lastkraftwagen ohne Kilometerbegrenzung zu verpflichten, ist unbegründet, weil der Beklagte entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts zur Erteilung einer solchen Erlaubnis sachlich nicht zuständig ist.

Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 StVZO dürfen Fahrzeuge, die nach ihrer Bauart zum Betrieb als Kraftfahrzeug bestimmt sind, nicht als Anhänger betrieben werden. Die Überschrift des § 33 StVZO und die Formulierungen in Absatz 2 belegen, dass mit dem Betrieb als Anhänger das Schleppen betriebsfähiger oder betriebsunfähiger Kraftfahrzeuge durch ein anderes Kraftfahrzeug gemeint ist. Von dem grundsätzlichen Schleppverbot können die Verwaltungsbehörden (Zulassungsbehörden) nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO in Einzelfällen Ausnahmen genehmigen. Das Berufungsgericht sieht als zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne dieser Bestimmung den Beklagten als untere Verwaltungsbehörde an und stützt sich dabei auf § 68 Abs. 1 StVZO. Danach wird die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, soweit nicht höhere Verwaltungsbehörden zuständig sind, von den nach Landesrecht zuständigen unteren Verwaltungsbehörden ausgeführt. Bei dieser Argumentation übersieht das Berufungsgericht jedoch, dass die Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen in § 70 Abs. 1 StVZO eine spezielle Regelung erfahren hat (vgl. Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 38. Auflage 2005, § 70 StVZO Rn. 1).

Allerdings enthält § 70 Abs. 1 StVZO nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - auch - eine materiellrechtliche Ermächtigung zur Erteilung von Ausnahmen von den in den verschiedenen Ziffern angesprochenen Vorschriften der Verordnung (vgl. Urteil vom 21. Februar 2002 - BVerwG 3 C 33.01 - DAR 2002, 281). Das ändert aber nichts daran, dass die Bestimmung nach Wortlaut und Systematik zunächst eine Zuständigkeitsregelung für die Erteilung von Ausnahmen enthält. In erster Linie ergibt sich dies aus der Eingangsformulierung "Ausnahmen können erteilen" und der sich anschließenden nach Regelungsgegenstand und Bedeutung der Angelegenheit gestuften Zuweisung von Genehmigungskompetenzen.

Die Auffassung, für die Ausnahmegenehmigung nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO sei nach § 68 Abs. 1 Satz 1 StVZO die untere Verwaltungsbehörde zuständig, ist auch inhaltlich mit den in § 70 Abs. 1 StVZO getroffenen Regelungen nicht zu vereinbaren. So können nach Ziff. 1 dieser Vorschrift die höheren Verwaltungsbehörden Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 32, 32 d, 34 und 36 sowie weiteren einzeln benannten Bestimmungen genehmigen. Die §§ 32, 32 d, 34 und 36 StVZO betreffen technische Merkmale der Fahrzeuge wie Abmessungen, Kurvenlaufeigenschaften und Achslast sowie Gesamtgewicht. Wenn die Verordnung für Ausnahmegenehmigungen in diesem Bereich die Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde begründet, wäre es unverständlich, dass für Ausnahmen von der nach der Normenfolge im selben Zusammenhang stehenden Bestimmung des § 33 StVZO die untere Verwaltungsbehörde nach § 68 Abs. 1 Satz 1 StVZO zuständig sein sollte.

Etwas anderes könnte nur gelten, wenn sich aus § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO selbst unmittelbar die Zuständigkeit der unteren Verwaltungsbehörde ergeben würde. Der Begriff Verwaltungsbehörde wird in dieser Bestimmung jedoch ohne qualifizierenden Zusatz und damit instanzenübergreifend verwendet. Der Klammerzusatz "Zulassungsbehörden" verweist auf den Unterschied zu den nach der Straßenverkehrsordnung zuständigen Straßenverkehrsbehörden, enthält aber gleichfalls keine Fixierung auf die Ebene der unteren Verwaltungsbehörden.

Die hiernach gebotene Anwendung des § 70 Abs. 1 StVZO ergibt, dass für die Erteilung der von der Klägerin beantragten Genehmigung das in Ziff. 3 genannte Bundesministerium für Verkehr zuständig ist. § 33 StVZO ist, wie bereits erwähnt, in § 70

Abs. 1 Ziff. 1 StVZO nicht aufgeführt. Die danach in Betracht zu ziehende Ziff. 2 ermächtigt die zuständigen obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten oder nach Landesrecht zuständigen Stellen zur Genehmigung von Ausnahmen von allen Vorschriften der Verordnung in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte einzelne Antragsteller, es sei denn, dass die Auswirkungen sich nicht auf das Gebiet des Landes beschränken und eine einheitliche Entscheidung erforderlich ist. Prinzipiell käme diese Bestimmung in Betracht, da sie auch § 33 StVZO umfasst und die Klägerin allgemein für die von ihr beabsichtigten Schleppvorgänge eine Ausnahmegenehmigung erstrebt. Die Klägerin begehrt jedoch eine bundesweit geltende Ausnahmegenehmigung, was eine länderübergreifende einheitliche Entscheidung verlangt. Damit greift Ziff. 3 des § 70 Abs. 1 StVZO ein, wonach das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Ausnahmen von allen Vorschriften der Verordnung genehmigen kann, sofern nicht die Landesbehörden nach den Nrn. 1 und 2 zuständig sind.

Auch die Klägerin geht inzwischen von der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr zur Erteilung der beantragten Erlaubnis aus. Ihre Auffassung, der Beklagte hätte den Erlaubnisantrag an die zuständige Stelle weitergeben müssen, vermag der Klage jedoch nicht zum Erfolg zu verhelfen. Mit der Klage nimmt die Klägerin den Beklagten auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung in Anspruch, die er mangels Zuständigkeit nicht erteilen darf. Eine solche Klage ist unbegründet.

2. Der hilfsweise gestellte Antrag auf Feststellung, dass die Klägerin für ihre Schleppfahrten keiner Erlaubnis nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO bedarf, ist unzulässig, da die Klägerin gegenüber dem Beklagten kein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat, wie es § 43 Abs. 1 VwGO verlangt.

Das Begehren der Klägerin zielt auf die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, an dem, sollte es bestehen, der Beklagte nicht beteiligt wäre. Als Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO werden gemeinhin die rechtlichen Beziehungen angesehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis mehrerer Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (vgl. Urteil vom 23. Januar 1992 - BVerwG 3 C 50.89 - BVerwGE 89, 327, 329). Die Ge-

nehmigungspflichtigkeit eines Vorgangs begründet ein Rechtsverhältnis zwischen demjenigen, der der Genehmigung bedarf, und der für die Erteilung zuständigen Behörde. Falls die durch das ganze Bundesgebiet führenden Schleppfahrten der Klägerin nach § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO genehmigungspflichtig sind, ist nach dem zuvor Ausgeführten das Bundesministerium für Verkehr zur Erteilung der Ausnahme-genehmigung zuständig. Die rechtlichen Beziehungen, die durch eine Genehmigungspflicht begründet werden, bestehen mithin zwischen der Klägerin und dem Bundesministerium für Verkehr. Folglich hat die Verneinung der Genehmigungspflicht durch die Klägerin das Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses zwischen ihr und dem Bundesministerium zum Gegenstand.

Die Nichtbeteiligung des Beklagten an dem zur Feststellung gestellten Rechtsverhältnis führt allerdings nicht ohne weiteres zur Unzulässigkeit der Feststellungsklage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es nicht erforderlich, dass die Parteien des Feststellungsrechtsstreits an dem streitigen Rechtsverhältnis selbst unmittelbar beteiligt sind (vgl. Urteil vom 27. Juni 1997 - BVerwG 8 C 23.96 - DVBl 1998 S. 49). Es kann, wenn die weiteren Voraussetzungen vorliegen, auch die Feststellung verlangt werden, dass zwischen dem Kläger oder dem Beklagten und einem Dritten ein Rechtsverhältnis bestehe oder nicht bestehe. Die Zulässigkeit einer Feststellungsklage im Drittrechtsverhältnis setzt aber voraus, dass das Feststellungsinteresse gerade gegenüber der beklagten Partei besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 1997 a.a.O.). Diese Voraussetzung ist hier nicht erfüllt.

Gegenüber der für die Ausnahmegenehmigung zuständigen Behörde wäre ein Urteil, das die fehlende Genehmigungsbedürftigkeit der Schleppfahrten der Klägerin feststellen würde, ohne Belang. Mangels Beteiligung am Rechtsstreit wäre ein solches Urteil für das Bundesverkehrsministerium ohne Bindungswirkung. Gegenüber der Genehmigungsbehörde würde die Klägerin mithin durch ein obsiegendes Urteil gegen den Beklagten nichts gewinnen. Aus einer etwaigen Drittwirkung lässt sich mithin ein Feststellungsinteresse gegenüber dem Beklagten nicht herleiten.

Auch im Übrigen ist ein berechtigtes Interesse der Klägerin, gerade gegenüber dem Beklagten die fehlende Genehmigungsbedürftigkeit feststellen zu lassen, nicht erkennbar. Ein solches Interesse könnte etwa angenommen werden, wenn der Beklag-

te der Klägerin für den Fall des Fehlens der streitigen Ausnahmegenehmigung ordnungswidrigkeiten- oder ordnungsrechtliche Maßnahmen angedroht hätte. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Beklagte ist vielmehr durch den von der Klägerin selbst gestellten Genehmigungsantrag in das Verfahren hineingezogen worden. Dass er - über die Ablehnung der Genehmigung hinaus - weitere Maßnahmen gegen die Klägerin beabsichtige, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Verkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

StVZO §§ 33, 68, 70 Abs. 1

VwGO § 43

Stichworte:

Schleppen von Kraftfahrzeugen; Ausnahmegenehmigung für das Schleppen von Fahrzeugen; Zuständigkeit für die Genehmigung von Ausnahmen; Feststellungsinteresse.

Leitsätze:

1. Für die Erteilung einer bundesweit gültigen Ausnahmegenehmigung zum Schleppen defekter Kraftfahrzeuge ohne Entfernungsbegrenzung gemäß § 33 Abs. 1 Satz 2 StVZO ist das Bundesministerium für Verkehr zuständig.

2. Die Entscheidung einer unzuständigen Behörde über einen bei ihr gestellten Genehmigungsantrag begründet dieser Behörde gegenüber allein kein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist.

Urteil des 3. Senats vom 14. April 2005 - BVerwG 3 C 3.04

I. VG Düsseldorf vom 23.01.2003 - Az.: VG 6 K 5388//01 -

II. OVG Münster vom 03.12.2003 - Az.: OVG 8 A 1793/03 -