

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Straßen- und Wegerecht, mit Ausnahme von Streitigkeiten über  
Sondernutzungen

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1,

Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Art. 101 Abs. 1 Satz 2

GVG § 21e

StVO § 25, § 36 Abs. 6

VwGO § 132 Abs. 2, § 137 Abs. 1, § 138 Nr. 1

Stichworte:

Gesetzlicher Richter; Geschäftsverteilung; Geschäftsverteilungsplan;  
Verfahrensfehler; Zuständigkeit; Irrtum über die Senatszuständigkeit;  
Rechtsstaatsprinzip.

Leitsätze:

Mängel bei der Auslegung und Anwendung eines Geschäftsverteilungsplans begründen einen Verstoß gegen die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) nur, wenn sie auf unvertretbaren, mithin sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruhen. Zu einer aus sich heraus eindeutigen Regelung des Geschäftsverteilungsplans darf sich eine ungeschriebene Gerichtspraxis aber nicht in Widerspruch setzen.

Beschluss des 9. Senats vom 15. Juli 2015 - BVerwG 9 BN 1.15

I. OVG Bautzen vom 21. März 2014

Az: OVG 5 C 27/12





# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 9 BN 1.15  
OVG 5 C 27/12

In der Normenkontrollsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 15. Juli 2015

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher

beschlossen:

Das Urteil des Sächsischen Obergerichtes vom  
21. März 2014 wird aufgehoben.

Der Rechtsstreit wird zur anderweitigen Verhandlung und  
Entscheidung an das Obergericht zurückver-  
wiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-  
scheidung vorbehalten.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf  
5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die zulässige Beschwerde ist begründet. Zwar rechtfertigt das Beschwerdevorbringen nicht die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (1) oder wegen Divergenz (2). Die Beschwerde macht jedoch erfolgreich einen entscheidungserheblichen Verfahrensmangel geltend (3). Dies führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung des Rechtsstreits an die Vorinstanz (§ 133 Abs. 6 VwGO).
  
- 2 1. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache nur, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Frage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint. Den Darlegungen der Beschwerde lässt sich nicht entnehmen, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

3 a) Die Beschwerde will geklärt wissen,

ob die Gesetzgebungskompetenz für die Übertragung der Straßenreinigungs- nebst Gehwegreinigungspflicht auf Anlieger in verkehrsbezogener und verkehrsbeeinflussender Art und Weise beim Bund liegt.

4 Diese Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision, denn sie würde sich in dieser Form in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht stellen. Es liegt auf der Hand und bedarf nicht revisionsgerichtlicher Klärung, dass der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für den Straßenverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) keine Regelungen getroffen hat, die landesrechtliche Bestimmungen über eine im Rahmen der Zumutbarkeit den Anliegern auferlegte Straßenreinigungspflicht ausschließen.

5 Das Bundesverwaltungsgericht hat im Beschluss vom 18. Juni 2015 - 9 B 3.15 - hierzu ausgeführt:

"Nach § 25 Abs. 1 StVO muss, wer zu Fuß geht, die Gehwege benutzen. Auf der Fahrbahn darf nur gegangen werden, wenn die Straße weder einen Gehweg noch einen Seitenstreifen hat. Wird die Fahrbahn benutzt, muss innerhalb geschlossener Ortschaften am rechten oder linken Fahrbahnrand gegangen werden. Für das Überqueren der Straße gilt, dass die Fahrbahn unter Beachtung des Fahrzeugverkehrs zügig auf dem kürzesten Weg quer zur Fahrtrichtung zu überschreiten ist (§ 25 Abs. 3 Satz 1 StVO). Diese Bestimmungen richten sich an 'Fußgänger', also an Verkehrsteilnehmer, die sich zu Fuß von einem Ort an einen anderen bewegen.

Demgegenüber sind Personen, die sich zum Zweck der Straßenreinigung auf der Fahrbahn aufhalten, keine Fußgänger im Sinne des § 25 StVO (a.A. Dyllick/Neubauer, LKV 2013, 546). Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortsinne, sondern mittelbar auch aus der Sonderregelung des § 35 Abs. 6 Satz 1 und 4 StVO, wonach Personen, die unter anderem bei der Reinigung von Straßen eingesetzt sind, bei ihrer Arbeit außerhalb von Gehwegen und Absperrungen auffällige Warnkleidung zu tragen haben. Diese Bestimmung setzt erkennbar voraus, dass die Fahrbahnen von Straßen zu Reinigungszwecken betreten werden dürfen. Das Oberverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang überzeugend auf die Entstehungsge-

schichte des geltenden § 35 Abs. 6 StVO verwiesen. So hatte § 46 Abs. 1 Satz 2 StVO vom 29. März 1956 (BGBl. I S. 271, 327) in der Fassung der Verordnung vom 7. Juli 1960 (BGBl. I S. 485) ausdrücklich vorgesehen, dass für Personen, die unter anderem bei der Reinigung der Straßen tätig sind, 'nicht die Vorschriften dieser Verordnung (gelten), soweit diese die Benutzung der Straße durch Fußgänger beschränken'. Mit der Neuregelung in § 35 Abs. 6 StVO, die auf die Straßenverkehrsordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565) zurückgeht, war keine sachliche Änderung der früheren Rechtslage beabsichtigt. Vielmehr war aus Sicht des Ordnungsgebers für die Personen, die die dort genannten Arbeiten verrichten, schon wegen ihres Aufgabenkreises klar, dass sie sich unabhängig von den für Fußgänger geltenden Beschränkungen auch auf der Fahrbahn bewegen dürfen (s. amtl. Begründung, VkB1. 1970, 797 <816 f.>).

Für das Ergebnis, dass Personen, die die Straße zu Reinigungszwecken betreten, keine Fußgänger im Sinne des § 25 StVO sind, kommt es entgegen der Auffassung der Beschwerde nicht entscheidend darauf an, ob sich das Gebot, auffällige Warnkleidung zu tragen (§ 35 Abs. 6 Satz 4 StVO), auch an reinigungspflichtige Straßenanlieger oder nur an berufsmäßig tätige Personen richtet. Für die letztere Annahme mag der Wortlaut der Norm ('die hierbei eingesetzt sind') ebenso sprechen wie ihr systematischer Zusammenhang mit § 35 Abs. 6 Satz 1 StVO ('Fahrzeuge, die dem Bau, der Unterhaltung oder Reinigung der Straßen und Anlagen im Straßenraum oder der Müllabfuhr dienen'; s. auch König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, § 35 StVO Rn. 14). Verstärkt wird dies durch die Überlegung, dass Anlieger - anders als berufsmäßige Reinigungskräfte - nicht nur nach der hier einschlägigen landesrechtlichen Regelung (§ 49a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BbgStrG), sondern auch wegen des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes zur Reinigung von Fahrbahnen nur verpflichtet werden können, soweit und solange dies unter Berücksichtigung der Verkehrsverhältnisse ohne eigene Gefährdung zumutbar ist.

Sollten Privatpersonen, die ihre satzungsrechtliche Kehrpflicht erfüllen, nicht in den Anwendungsbereich des § 35 Abs. 6 StVO fallen, unterliegen sie unbeschadet dessen nicht den für Fußgänger geltenden Einschränkungen des § 25 StVO. Unter dieser Prämisse ist anzunehmen, dass das Straßenverkehrsrecht, welches im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs gewährleisten und auf ihn einwirkenden

Gefahren begegnen will (s. zuletzt BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2014 - 3 C 6.13 - juris Rn. 27 m.w.N.), insoweit wegen der Begrenzungen, denen die Straßenreinigungspflicht der Anlieger ohnehin unterworfen ist, keinen spezifischen Regelungsbedarf sieht."

6 Daran hält der Senat fest.

7 b) Die Frage,

"Ist die mittelbare bzw. konkludente Auferlegung von Geldleistungsverpflichtungen mit dem Maßstab zu messen, welchen das Bundesverfassungsgericht für die Auferlegung von unmittelbaren Geldleistungsverpflichtungen (z.B. Steuern) entwickelt hat?"

ist ebenfalls nicht klärungsbedürftig. Die Auferlegung einer Geldleistungspflicht stellt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Eingriff in die Freiheitsrechte des Betroffenen und seine persönliche Freiheitseinfaltung im vermögensrechtlichen Bereich dar, der nur gerechtfertigt ist, wenn er sich als verhältnismäßig erweist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 42). Die gleichen Grundsätze müssen gelten, wenn eine finanzielle Belastung unvermeidbare Folge einer Pflicht zur Erbringung einer tatsächlichen Leistung ist. Was die umstrittene Straßenreinigungspflicht angeht, ist dabei zu berücksichtigen, dass sie nach der den Senat bindenden Auslegung des Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht unter dem Vorbehalt der persönlichen und sachlichen Zumutbarkeit steht. Insbesondere ergibt sich danach aus § 51 Abs. 1 SächsStrG nur eine Verpflichtung zur normalen und regelmäßigen Reinigung, nicht hingegen eine Pflicht zur Beseitigung besonderer Verunreinigungen.

8 c) Soweit der Kläger für klärungsbedürftig hält,

ob bei der Prüfung der Bestimmtheit von Normen auf deren unmittelbare Wirkung (konkrete Normregelung) oder auf deren Auswirkung in Gesamtheit (inklusive der mittelbaren Auswirkungen) abzustellen ist,

ist die Frage in dieser Allgemeinheit nicht klärungsfähig. Sie zielt letztlich darauf, ob die angegriffene Straßenreinigungssatzung hinreichend bestimmt ist und damit auf die Auslegung einer landesrechtlichen Norm, die das Bundesverwaltungsgericht nicht überprüft (§ 137 Abs. 1 VwGO). Soweit der Kläger den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestimmbarkeit einer Norm, die Belastungen auferlegt, geklärt wissen will, ist nicht hinreichend dargelegt, inwiefern die bisher durch die Rechtsprechung erfolgte Klärung weiterer Ausgestaltung bedarf. Geklärt ist, dass das in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip die hinreichende Bestimmtheit der Gesetze fordert. Danach sind gesetzliche Tatbestände so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Sie müssen in zumutbarer Weise feststellen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Rechtsfolge vorliegen (BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 - BVerfGE 103, 332 <384>; BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2013 - 6 C 9.12 - BVerwGE 147, 292 Rn. 19 f.). Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgebiets und von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betroffenen Norm ab (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <234 ff.>). Welchen über diese Grundsätze und Maßstäbe hinausgehenden Klärungsbedarf der vorliegende Fall aufzeigen soll, legt die Beschwerde nicht dar.

- 9 2. Die vom Kläger behauptete Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) liegt nicht vor.
- 10 a) Das Oberverwaltungsgericht setzt sich mit seinem Rechtssatz, dem Allgemeininteresse sei dadurch hinreichend Rechnung getragen worden, dass den Straßenanliegern die Reinigung der Fahrbahnfläche nicht auferlegt wurde, sondern allein die Reinigung und Räumung der Gehwege, nicht in Widerspruch zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. April 1989 - 8 C 90.87 - (Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 65). Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass Kosten einer Straßenreinigung für Straßen, die auch dem Allgemeininteresse dienen, nicht allein den Anliegern aufgebürdet werden dürfen. Vielmehr müssen die Anlieger von dem Gebührenanteil entlastet werden,



der auf das Allgemeininteresse an der Straßenreinigung entfällt. Abgesehen davon, dass im vorliegenden Fall nicht über eine Gebührenregelung zu entscheiden ist und schon deshalb das Oberverwaltungsgericht nicht im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO vom selben Rechtssatz des Bundesverwaltungsgerichts abweicht, hat es auch festgestellt, dass in der Satzung der Antragsgegnerin das Allgemeininteresse an der Straßenreinigung hinreichend berücksichtigt ist. Soweit die Beschwerde dies bestreitet, kritisiert sie die Anwendung dieses Rechtssatzes auf den konkreten Fall, die eine Divergenz nicht begründen kann.

- 11 b) Die von der Beschwerde für den Fall, dass eine Divergenz nicht vorliegt, als grundsätzlich klärungsbedürftig angesehene Frage,

"Ist es für die Wahrung des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG erforderlich, dass eine Rechtsnorm explizit zwischen dem Allgemeininteresse und dem Anliegerinteresse differenziert oder ist eine bloße dahingehende Auslegungsfähigkeit ausreichend?"

bedarf keiner Klärung im Revisionsverfahren. Zum einen ist sie zu allgemein gehalten, weil die Frage, in welcher Weise Art. 3 Abs. 1 GG bei der Auslegung und Anwendung einer Norm zu berücksichtigen ist, von der jeweiligen Norm und dem jeweiligen Sachverhalt abhängt. Soweit es der Beschwerde um die Auslegung und Anwendung einer landesrechtlichen Norm, des § 51 Abs. 5 SächsStrG, geht, hat sie das Bundesverwaltungsgericht nicht zu überprüfen (§ 137 Abs. 1 VwGO). Im Übrigen hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 7. April 1989 - 8 C 90.87 - auch entschieden, dass der Gleichheitssatz für die Bewertung des Allgemeininteresses dem Ortsgesetzgeber eine weitgehende Entscheidungsfreiheit belässt. Inwiefern über die bisher von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Auslegung von Art. 3 Abs. 1 GG hinausgehender Klärungsbedarf besteht, ist von der Beschwerde weder dargelegt noch erkennbar.

- 12 3. Das Berufungsurteil beruht aber auf einem Verfahrensmangel im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, denn das erkennende Gericht war nicht vorschriftsmäßig besetzt (§ 138 Nr. 1 VwGO).

- 13 Die Beschwerde macht geltend, es habe ein nach dem Geschäftsverteilungsplan des Oberverwaltungsgerichts offensichtlich unzuständiger Senat entschieden. Eine Zuständigkeit des 5. Senats lasse sich dem Geschäftsverteilungsplan unter keinem Gesichtspunkt entnehmen, denn zuständig für das Straßenrecht sei der 1. Senat. Die nicht nachvollziehbare Abweichung vom Geschäftsverteilungsplan verletze den Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Dem ist zu folgen. Auch in Anbetracht der dienstlichen Erklärung des amtierenden Senatsvorsitzenden, wonach bei dem Oberverwaltungsgericht die ungeschriebene Praxis besteht, fehlerhaft zugewiesene Verfahren nicht dem nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Senat zu überweisen, wenn sich der Fehler erst nach der Ladung zur mündlichen Verhandlung herausstellt, greift die Besetzungsrüge durch.
- 14 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Gericht vorschriftswidrig besetzt, wenn in einem Verstoß gegen den Geschäftsverteilungsplan zugleich ein Verstoß gegen die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) liegt. Mängel bei der Auslegung und Anwendung eines Geschäftsverteilungsplans begründen einen solchen Verfassungsverstoß zwar nur, wenn sie auf unvertretbaren, mithin sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruhen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. April 1974 - 7 C 77.72 - Buchholz 310 § 133 VwGO Nr. 11 S. 9 f.; Beschlüsse vom 2. Juli 1987 - 9 CB 7.87 - Buchholz 310 § 133 VwGO Nr. 70 S. 2, vom 28. Juli 1998 - 11 B 20.98 - juris Rn. 2 und vom 22. Januar 2014 - 4 B 53.13 - juris Rn. 2). Für die Auslegung von gerichtlichen Geschäftsverteilungsplänen kommt einer gewachsenen Übung maßgebende Bedeutung zu (BVerwG, Beschluss vom 22. Januar 2014 a.a.O. Rn. 3 m.w.N.). Zu einer aus sich heraus eindeutigen Regelung des Geschäftsverteilungsplans, dessen Aufgabe gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darin besteht, den zuständigen Richter generell-abstrakt im Voraus zu bezeichnen (BVerfG, Urteil vom 8. April 1997 - 1 BvR 48/94 - BVerfGE 95, 267 <327 ff.>), darf sich eine ungeschriebene Gerichtspraxis aber nicht in Widerspruch setzen. Eine solche Praxis kann den Geschäftsverteilungsplan immer nur ergänzen, nicht aber ganz oder teilweise verdrängen und ersetzen.

- 15 Daran gemessen beruht das angefochtene Urteil auf dem geltend gemachten Besetzungsfehler. Nach dem im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Obergerichtes maßgeblichen Geschäftsverteilungsplan für das Jahr 2014 war das Straßenrecht ausnahmslos dem 1. Senat zugewiesen. Für "Zweifel über die Zuständigkeit", die eine Zuteilung im Einvernehmen der Vorsitzenden der in Betracht kommenden Senate hätte veranlassen können (Abschnitt A I Nr. 6 Satz 1 des Geschäftsverteilungsplans), gab es keinen sachlichen Anhaltspunkt. Der hier vorliegende Fall, dass sich die Unzuständigkeit des Senats, dem die Sache zugeteilt war, erst nachträglich herausstellt, war im Geschäftsverteilungsplan eindeutig geregelt. In diesem Fall hatte der Vorsitzende dieses Senats die Sache dem zuständigen Senat im Einvernehmen mit dessen Vorsitzendem zu überweisen; bei fehlendem Einvernehmen hatte das Präsidium zu entscheiden (Abschnitt A I Nr. 6 Satz 2 und 3 des Geschäftsverteilungsplans). Eine Einschränkung des Inhalts, dass ein Verfahren nach der Bestimmung eines Verhandlungstermins in die Zuständigkeit des Senats übergeht, der die Terminbestimmung veranlasst hat, war in dem hier maßgeblichen Geschäftsverteilungsplan - anders als in den Geschäftsverteilungsplänen anderer Obergerichte - weder ausdrücklich noch sinngemäß geregelt. Für die in der dienstlichen Erklärung des amtierenden Senatsvorsitzenden beschriebene Gerichtspraxis fehlte es daher an einer tragfähigen Grundlage.
- 16 4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Bier

Buchberger

RiBVerwG  
Prof. Dr. Korbmacher  
ist wegen Urlaubs  
verhindert zu  
unterschreiben.  
Dr. Bier