



Urteil vom 3. Juni 2015

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. **Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern**,
Hirschengraben 19, 6003 Luzern,
2. **A.** _____,
beide vertreten durch
Rechtsanwalt lic. iur. Pascal Engelberger,
Burger & Müller Rechtsanwälte,
Murbacherstrasse 3, 6003 Luzern,
Beschwerdeführende,

gegen

SBB AG,
Immobilien - Recht, Compliance und Beschaffung,
Froburgstrasse 10, 4600 Olten,
handelnd durch Dr. Daniel Zollinger und
MLaw Melanie Züllig
Vorinstanz.

Gegenstand

Betrieb eines Lottostands innerhalb des Bahnhofareals /
Rechtsverweigerung.

Sachverhalt:**A.**

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB, heutige SBB AG) vermietete mit Vertrag vom 20. August 1987 eine ca. 10 m² grosse Fläche in der Fussgängerunterführung des Bahnhofs Luzern. Die SBB gestatteten dem Mieter, dort einen im Eigentum des Mieters verbleibenden Verkaufs-Container (Losverkaufsstelle, nachfolgend Lottostand) von ca. 2 m Länge und 2 m Breite aufzustellen. Unterzeichnet wurde der Vertrag auf Mieterseite von A._____. Den Betrieb des Lottostandes nahm die Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern auf.

B.

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2011 kündigte die SBB AG A._____ den Mietvertrag auf den 30. Juni 2012.

C.

Mit Urteil vom 24. März 2014 erklärte das Kantonsgericht Luzern die Kündigung für wirksam und gültig. Das Erstreckungsbegehren von A._____ wies es ab. Das Urteil erwuchs in Rechtskraft.

D.

In der Folge hiess das Bezirksgericht Luzern das Ausweisungsbegehren der SBB AG mit Entscheid vom 18. Dezember 2014 gut und verpflichtete A._____, die Mietfläche vollständig zu räumen und einwandfrei gereinigt zu verlassen. Im Unterlassungsfall wurde die SBB AG ermächtigt, die polizeiliche Vollstreckung zu verlangen. Zudem wurde A._____ für den Unterlassungsfall die Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) angedroht. Das Kantonsgericht Luzern wies die von A._____ dagegen erhobene Berufung mit Urteil vom 18. März 2015 ab, soweit es darauf eintrat. Gegen das Urteil reichte A._____ Beschwerde in Zivilsachen beim Bundesgericht ein, verbunden mit dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Das Verfahren vor Bundesgericht ist derzeit noch hängig.

E.

A._____ teilte der SBB AG am 25. Juni 2014 schriftlich mit, er werde der Aufforderung zur Räumung des Mietobjekts nicht nachkommen, da zunächst die Ergebnisse der verschiedenen politischen Vorstösse zum Erhalt des Lottostandes abzuwarten seien. Im Antwortschreiben vom 27. Juni 2014 hielt die SBB AG an ihrer Räumungsaufforderung fest. Be-

zugunsten auf dieses Antwortschreiben gelangte die Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern mit Eingabe vom 25. Juli 2014 an die SBB AG und ersuchte um Erlass einer anfechtbaren Verfügung in dieser Angelegenheit, dies ausdrücklich gegenüber der Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern (Loszentrale). Mit Schreiben vom 8. August 2014 erklärte die SBB AG, sie sehe keine Notwendigkeit für den Erlass einer anfechtbaren Verfügung, zumal sie mit der Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern in keinerlei Rechtsbeziehung stehe.

F.

Am 29. August 2014 erheben die Petra Handels- und Verwaltungs-A.G. Luzern (Beschwerdeführerin 1) und A._____ (Beschwerdeführer 2) gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

- "1. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin die Grundrechte der Beschwerdeführerin 1, resp. des Beschwerdeführers 2, verletzt hat.
2. Es sei festzustellen, dass die Kündigung der Beschwerdegegnerin aufgrund der Grundrechtsverletzungen nicht wirksam ist.
3. Eventualiter: Es sei die Beschwerdegegnerin aufgrund der Grundrechtsverletzungen anzuweisen, einen neuen Mietvertrag zu den bisher geltenden Konditionen mit der Beschwerdeführerin 1, resp. allenfalls mit dem Beschwerdeführer 2, abzuschliessen.
4. Subeventualiter: Es sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, in der Angelegenheit eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin."

In der Hauptsache rügen die Beschwerdeführenden, die von der SBB AG verlangte Räumung des Mietobjektes verletze verschiedene Grundrechte. Zeitgleich zur ausgesprochenen Kündigung habe die SBB AG der Valora-Gruppe als direkte Konkurrentin gestattet, einen weiteren Kiosk wenige Meter davon entfernt zu errichten. Es sei davon auszugehen, dass die SBB AG der Valora-Gruppe zumindest konkludent zugesichert habe, zukünftig alleinig auf dem Gebiet des Bahnhofs Luzern Lose, Toto- und Lotospielemöglichkeiten anbieten zu können. Die SBB AG habe somit das Gleichbehandlungsgebot direkter Konkurrenten missachtet. Neben der Verletzung der Wirtschaftsfreiheit sei auch eine Verletzung der Eigentumsfreiheit zu rügen. Der Lottostand sei eine architektonisch wertvolle Einzelanfertigung, welcher von den renommierten Architekten Marques &

Zurkirchen eigens für den Standort entworfen worden sei. Eine Entfernung aus dem architektonischen Umfeld gehe entsprechend mit einer Wertverminderung einher. Zudem sei es faktisch ausgeschlossen, einen ähnlich frequentierten und überdeckten Standort in Luzern zu finden, wo der nicht witterungsbeständige Lottostand rentabel weiterbetrieben werden könnte. Da dieser aufgrund seiner geringen Grösse dem Umbauvorhaben der SBB nicht im Wege stehe, sei die Räumung sachlich nicht begründet und damit willkürlich. Die SBB AG sei ihrem Gesuch, eine Verfügung zu erlassen, nicht nachgekommen. Die in dieser Angelegenheit befassten Zivilgerichte hätten sich mit den Grundrechtsverletzungen ebenfalls nicht auseinandergesetzt. Gestützt auf die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV müsse ihre Beschwerde daher materiell behandelt werden.

G.

Die SBB AG (Vorinstanz) beantragt in der Vernehmlassung vom 6. Oktober 2014, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

Die Vorinstanz legt in ihrer Begründung dar, die Beschwerdeführerin 1 sei weder Partei des Mietrechtsverhältnisses noch Beteiligte im Ausweisungsverfahren. Es fehle der Beschwerdeführerin 1 am rechtlich geschützten Interesse für die beantragte Feststellungsverfügung. Zudem sei nicht ersichtlich, inwiefern diese zum Erhalt einer Verfügung in einer fremden Angelegenheit legitimiert sein sollte. Sollte die Beschwerdeführerin 1 die Errichtung eines Nebetriebes beanspruchen, wäre hierfür das Bundesamt für Verkehr (BAV) zuständig. Hinsichtlich der Beschwerde des Beschwerdeführers 2 sei festzuhalten, dass er sich als Mietpartei nie um den Erlass einer Verfügung bemüht habe. So habe der vormalige Anwalt in dem angeführten Schreiben vom 25. Juli 2014 ausdrücklich eine Verfügung gegenüber der Beschwerdeführerin 1 verlangt. Das Vorliegen bzw. das Bemühen um eine Verfügung sei jedoch Voraussetzung dafür, dass der Beschwerdeführer 2 den Beschwerdeweg überhaupt beschreiten könne. Auf die Beschwerde sei somit insgesamt nicht einzutreten.

Sollte wider Erwarten auf die Beschwerde einzutreten sein, sei darauf hinzuweisen, dass die Gültigkeit der Kündigung bereits rechtskräftig beurteilt worden sei. Angebliche Grundrechtsverletzungen hätten im zivilrechtlichen Verfahren geltend gemacht werden müssen. Die Behauptung der Beschwerdeführenden, es bestehe eine (rechtswidrige) Zusicherung an die Valora-Gruppe, sei haltlos und werde bestritten. Die ehemals vermietete Fläche müsse vielmehr aus Sicherheitsgründen geräumt werden,

damit sie nach Abschluss der Umbauarbeiten als Zirkulationsfläche zur Verfügung stehe.

H.

In der am 3. Dezember 2014 eingereichten Replik halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen fest.

Gegenüber den Vorbringen der Vorinstanz wenden die Beschwerdeführenden ein, Mieterin der Fläche sei stets die Beschwerdeführerin 1 gewesen und sie habe auch während der gesamten Mietdauer den Mietzins bezahlt. Es liege zudem auf der Hand, dass die Beschwerdeführerin 1 ein rechtlich geschütztes Interesse am Erlass einer anfechtbaren Verfügung habe, denn die Räumungsaufforderung tangiere unmittelbar ihr Eigentum wie auch ihr wirtschaftliches Fortkommen. Der Beschwerdeführer 2 hingegen habe damals lediglich den Mietvertrag als einzelzeichnungsberechtigter Prokurist für die Beschwerdeführerin 1 unterzeichnet. Er belege die fragliche Fläche nachweislich nicht selbst, weshalb er auch gar nicht in der Lage sei, diese zu räumen. Im Übrigen erstrecke sich die Weigerung der Vorinstanz, eine Verfügung zu erlassen, auch auf den Beschwerdeführer 2. Das Verlangen einer solchen im Namen des Beschwerdeführers 2 hätte daher an der vorliegenden Rechtsverweigerung nichts geändert. Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht stehe ferner nicht im Widerspruch zum zivilrechtlichen Rechtsschutz, denn die Zivilgerichte seien für die Prüfung von Grundrechtsverletzungen nicht zuständig. Als öffentliche Sache im Gemeingebrauch bestehe ein bedingter Anspruch auf Nutzung der Fläche, auf welcher der Lottostand stehe. Soweit sie auch Lotterien zu Gunsten lokaler Institutionen im Bereich Kultur und Soziales anbiete, handle sie überdies nicht kommerziell. Des Weiteren werde nach wie vor bestritten, dass die Räumung aus Sicherheitsgründen erforderlich sei. Denn auch nach Abschluss der Umbauarbeiten dürften zahlreiche andere Gewerbetreibende die Fläche in der Fussgängerunterführung nutzen. Der Passantenfluss in der Zirkulationsfläche werde durch diese weitaus mehr beeinträchtigt als durch den kleinflächigen Lottostand, der sich an einer wenig exponierten Stelle seitlich der Rolltreppe zwischen Betonpfeilern befinde.

I.

In der Duplik vom 29. Januar 2015 verweist die Vorinstanz auf ihre bisherigen Ausführungen. Sie hält daran fest, dass sie den Mietvertrag mit dem Beschwerdeführer 2 abgeschlossen habe. Dass zwischenzeitlich die Be-

schwerdeführerin 1 die Mietfläche genutzt habe, sei für das vorliegende Verfahren nicht von Bedeutung.

J.

Die Beschwerdeführenden nehmen in den am 3. März 2015 eingereichten Schlussbemerkungen ergänzend Stellung zur Duplik.

K.

Am 27. März 2015 reicht die Vorinstanz ergänzende Unterlagen ein.

L.

Die Beschwerdeführenden reichen am 17. April 2015 ebenfalls weitere Akten sowie eine kurze Stellungnahme ein.

M.

Auf die übrigen Ausführungen der Parteien sowie die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Eine Verfügung liegt vor bei einer hoheitlichen, individuell-konkreten, auf Rechtswirkungen ausgerichteten und verbindlichen Anordnung einer Behörde, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder bei einer autoritativen und individuell-konkreten Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 Rz. 17, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 854 ff.). Verfügungen sind den Parteien schriftlich zu eröffnen (Art. 34 VwVG). Sie sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangel-

hafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Im Falle von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 3).

Die Beschwerdeführerin 1 hat in ihrem Schreiben vom 25. Juli 2014 die Vorinstanz ersucht, ihr gegenüber eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Die Vorinstanz hat ihr am 8. August 2014 geantwortet, sie sehe keine Notwendigkeit für den Erlass einer Verfügung, zumal sie mit ihr in keinerlei Rechtsbeziehung stehe. Die Vorinstanz hat somit der Beschwerdeführerin 1 das Recht abgesprochen, die von ihr geltend gemachten Ansprüche aus dem Mietverhältnis in einem förmlichen Verwaltungsverfahren durchzusetzen. Weiter hat sie sich ausdrücklich geweigert, ihr gegenüber eine Verfügung zu erlassen. Auch wenn das Schreiben der Vorinstanz vom 8. August 2014 Merkmale einer materiellen Verfügung aufweist, indem sinngemäss über die Rechte der Beschwerdeführerin 1 befunden wurde, kann darin keine Verfügung gesehen werden. Einer solchen Annahme steht die klare Willensäusserung der Vorinstanz entgegen, welche sich trotz Aufforderung der Beschwerdeführerin 1 explizit geweigert hat, in dieser Sache zu verfügen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_245/2007 vom 10. Oktober 2007 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 3.1, A-6471/2009 vom 2. März 2010 E. 1.3 und E. A-6437/2008 vom 16. Februar 2009 E. 1.1.5). Es liegt somit keine anfechtbare Verfügung vor. Davon sind auch die Beschwerdeführenden ausgegangen, machen sie mit ihrer Beschwerde doch eine Rechtsverweigerung geltend.

1.3 Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 [BBI 2001 4202 4408]; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 5.18 mit Hinweisen). Beschwerden gegen Verfügungen der SBB AG sind vor Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 33 VGG; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7454/2009 vom 29. März 2011 E. 1.1). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet nach Art. 32 VGG angeht, liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb für die Beurteilung der fristgerecht erhobenen Rechtsverweige-

rungsbeschwerde zuständig (vgl. Art. 50 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 2.3 mit Hinweisen).

2.

2.1 Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende zuvor ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt bzw. bei Verzögerung dieses wiederholt hat, bevor er eine Beschwerde einreicht. "Anfechtbar" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine Rechtsverweigerungsbeschwerde nur dann zur Anwendung kommen soll, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Der Beschwerdeführer hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.20, MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 46a Rz. 7 ff.). Wenn eine Behörde der Ansicht ist, dass sie für den Erlass einer Verfügung nicht zuständig sei oder wenn sie die Parteieigenschaft der betreffenden Person verneint, darf sie ebenfalls nicht untätig bleiben, sondern hat grundsätzlich einen Nichteintretensentscheid zu fällen (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5; BVGE 2009/1 E. 3, 2008/15 E. 3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2317/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 2.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1306 mit Hinweisen).

2.2 Nachfolgend gilt es zunächst die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu beurteilen, soweit sie den Beschwerdeführer 2 betrifft (E. 3). Im Anschluss daran ist auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 näher einzugehen (E. 4 ff.).

3.

Wie die Vorinstanz zutreffend vorbringt, hat der Beschwerdeführer 2 zu keinem Zeitpunkt den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt. Soweit der Beschwerdeführer 2 diesbezüglich geltend macht, die Vorinstanz wäre einem solchen Ersuchen ohnehin nicht nachgekommen, ist seiner

Argumentation nicht zu folgen. Der Beschwerdeführer 2 durfte sich nicht auf seine eigene Einschätzung verlassen. Er hätte der Vorinstanz vielmehr die Gelegenheit einräumen müssen, seinen Antrag zu prüfen und gemäss den rechtlichen Vorgaben zu behandeln. Da der Beschwerdeführer 2 sich nicht um den Erhalt einer anfechtbaren Verfügung bemüht hat, kann er der Vorinstanz nun nicht vorhalten, untätig geblieben zu sein. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde des Beschwerdeführers 2 erweist sich daher vorab als unbegründet und ist abzuweisen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin 1 hingegen hat in ihrer Eingabe vom 25. Juli 2014 ausdrücklich verlangt, dass die Vorinstanz ihr gegenüber eine anfechtbare Verfügung erlasse. Damit wäre die Vorinstanz verpflichtet gewesen, zumindest über die nach ihrer Meinung bestehende Unzuständigkeit bzw. die fehlende Parteistellung der Beschwerdeführerin 1 eine formelle Nichteintretensverfügung zu erlassen (vgl. vorne E. 2.1). Indem sie dies unterlassen hat, hat sie eine unrechtmässige Rechtsverweigerung begangen. In diesem Punkt ist die Beschwerde daher gutzuheissen (vgl. auch nachstehend E. 7).

4.2 Dabei ist hinsichtlich der Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 25. Juli 2014 festzuhalten, dass sie die Vorinstanz allein darum ersucht hat, über die Räumungsaufforderung verfügungsweise zu entscheiden. Dies ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Korrespondenz. Die Beschwerdeführerin 1 nimmt in ihrem Gesuch direkt Bezug auf das Schreiben der Vorinstanz vom 27. Juni 2014, mit welchem der Beschwerdeführer 2 nochmals zur Rückgabe des Mietobjekts aufgefordert wurde. Soweit die Beschwerdeführerin 1 nun in der Beschwerde weitergehende Anträge stellt, namentlich im Eventualbegehren die Ausstellung eines neuen Mietvertrages verlangt, waren diese dem ursprünglichen Gesuch nicht zu entnehmen. Entsprechend war die Vorinstanz nicht verpflichtet, über diese Anträge eine Verfügung zu erlassen. In diesem Umfang erweist sich die Rechtsverweigerungsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 als unbegründet und ist abzuweisen.

5.

5.1 Bei (teilweiser) Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Sache mit der Anweisung, darüber zu entscheiden, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen

Zustand herzustellen, gibt es grundsätzlich nicht; insbesondere darf das Gericht grundsätzlich nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1321, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.25). In Einzelfällen kann es aber zulässig sein, aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten und den Entscheid selbst zu fällen (BVGE 2009/1 E. 4.2 mit Hinweisen; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 46a Rz. 37).

5.2 Da sich die Vorinstanz gemäss ihrer Vernehmlassung sowohl als unzuständig erachtet als auch der Beschwerdeführerin 1 die Parteistellung aberkennt, erscheint eine blosserückweisung der Sache zum Erlass einer formellen Verfügung aus prozessökonomischen Gründen als nicht zweckmässig. Eine Rückweisung würde sich in einem Verfahrensleerlauf erschöpfen, was unter Berücksichtigung der bisherigen Verfahrensdauer unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht vertretbar erscheint. Deshalb ist nachfolgend zumindest zu prüfen, ob die Vorinstanz für die Beurteilung der von der Beschwerdeführerin 1 aufgeworfenen Rechtsfragen betreffend die Räumung der Mietsache überhaupt zuständig ist und diesbezüglich Verfügungskompetenz hat.

6.

6.1 Für die Zuständigkeitsfrage ist die Rechtsnatur des im Streit stehenden Mietrechtsverhältnisses zu klären. Die Beschwerdeführerin 1 stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, infolge der Grundrechtsrelevanz sei die anstehende Räumung der Mietsache dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Dagegen vertritt die Vorinstanz die Auffassung, es handle sich vorliegend um eine rein privatrechtliche Mietstreitigkeit, die in den Zuständigkeitsbereich der Zivilgerichtsbarkeit falle.

6.2 Rechtsprechung und Lehre unterscheiden innerhalb der öffentlichen Sachen i.w.S. zwischen dem Finanzvermögen, welches nur mittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient, und öffentlichen Sachen i.e.S. Diese unterteilen sich in Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. Beide dienen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie unterscheiden sich vor allem durch ihren Benutzerkreis: Im Rahmen ihrer Zweckbestimmung stehen öffentliche Sachen im Gemeingebrauch der Allgemeinheit, Verwaltungs-

vermögen einem eingegrenzten Benutzerkreis offen (BGE 138 I 274 E. 2.3.2, 127 I 84 E. 4b; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 48 Rz. 1 ff., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2326 ff., ANDRÉ WERNER MOSER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, 2011, S. 5 ff., TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBI 4/1992 S. 146 f.).

Das Bundesgericht führt Geschäftsräumlichkeiten in Bahnhöfen als Beispiel für Verwaltungsvermögen auf (BGE 138 I 274 E. 2.3.2; MARKUS HEER, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, 2006, S. 11 f., JAAG, a.a.O., S. 149, 162, vgl. auch WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, 2014, Rz. 58, 61, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2335f). Die Vorinstanz vertritt hingegen die Auffassung, Geschäftsräumlichkeiten seien Bestandteil ihres Finanzvermögens (offengelassen MOSER, a.a.O., S. 176 f.). Wie es sich genau verhält, braucht an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt zu werden, da nicht nur das Finanzvermögen, sondern auch das Verwaltungsvermögen bei gegebenen Voraussetzungen einer privatrechtlichen Regelung zugänglich ist (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2330, 2368 mit Hinweisen).

6.3 Wird die Rechtsnatur eines Vertrags – wie vorliegend – nicht durch das Gesetz selbst bestimmt, ist das massgebliche Kriterium für die Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag der Gegenstand der dadurch geregelten Rechtsbeziehungen oder Rechtsverhältnisse. Es kommt auf die Funktion der Regelung oder die damit verfolgten Interessen an. Der verwaltungsrechtliche Vertrag dient unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe; die Wahl des privatrechtlichen Vertrags erfolgt im Hinblick auf die Erreichung privater Interessen der Vertragsparteien. Die Rechtsnatur hängt mit anderen Worten davon ab, zu welchem Zweck der Vertrag abgeschlossen wird. Keine Rolle spielt die Organisationsform oder die Stellung der Vertragsparteien (BGE 134 II 297 E. 2.2, 128 III 250 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6175/2013 vom 12. Februar 2015 E. 2.3.1 mit Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 33 Rz. 7 ff., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1057 ff., BERNHARD WALDMANN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 6 ff.; FRANK KLEIN, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, 2003, S. 11 ff.; vgl. dazu kritisch ANDREAS ABEGG, Der Verwaltungsvertrag zwischen Staatsverwaltung und Privaten, 2009, S. 54 ff., 75 f.).

Die Vorinstanz ist seit dem 1. Januar 1999 eine spezialgesetzliche öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft des Bundes (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 [SBBG, SR 742.31]; STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, 2008, S. 306, Rz. 123 mit Hinweisen). Im Verkehr mit ihren Kunden schliesst sie grundsätzlich privatrechtliche Verträge ab (vgl. Art. 56 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 [PBG, SR 745.1]; vgl. BGE 136 II 457 E. 2.2, 136 II 489 E. 2.4). Ebenfalls unterliegen gemäss Rechtsprechung Streitigkeiten betreffend Schliessfächer (BGE 102 Ib 314 E. 2 f.) sowie die Herausgabe von Kundendaten dem Privatrecht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-420/2007 vom 3. September 2007 E. 1.2). Demgegenüber ist namentlich das Verbot, ein bestimmtes Plakat an der Bahnhofswand aufzuhängen (BGE 138 I 274 E. 1.2 ff.) oder eine Gratiszeitung auf dem Bahnhofsbereich zu verteilen (Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 17. Oktober 2000 in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 65.63 E. 5.4), dem öffentlich-rechtlichen Handeln der Vorinstanz zuzuordnen.

6.4 Bei der Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten tritt die Vorinstanz nicht hoheitlich auf, sondern als Vertragspartnerin im Rahmen eines Rechtsverhältnisses mit Leistung und Gegenleistung. Die Vorinstanz verfolgt mithin kommerzielle Interessen; öffentliche Interessen sind nur mittelbar betroffen, soweit das Verkaufs- oder Dienstleistungsangebot der Erfüllung der mit dem Betrieb des Bahnhofs verbundenen öffentlichen Aufgabe dient. Auf der anderen Seite stehen ebenfalls vorwiegend wirtschaftliche Interessen der Geschäftsinhaberinnen und Geschäftsinhaber auf dem Spiel, wobei zu beachten ist, dass diese auf Alternativen zur Einmietung im Bahnhofsbereich zurückgreifen können. Im Bereich der Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten besteht ein eigentlicher Markt, womit ein faktisches Monopol der Vorinstanz nicht zu befürchten ist. In Berücksichtigung des Gegenstandes sowie der beteiligten Interessen ist daher der privatrechtliche Vertrag als ein zulässiges und sachgerechtes Instrument zu erachten, um die Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten im Bahnhofsbereich zu regeln (MOSER, a.a.O., S. 191). Vorliegend gehen die befassenen Zivilgerichte des Kantons Luzern daher zu Recht davon aus, dass der am 20. August 1987 abgeschlossene Mietvertrag privatrechtlicher Natur ist.

7.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass der Vertrag vom 20. August 1987

als privatrechtlicher Mietvertrag zu qualifizieren ist. Zur Durchsetzung der Ansprüche, die aus dem Mietvertrag herrühren, ist somit der zivilrechtliche Rechtsweg einzuschlagen. Dies gilt auch für die hier strittige Ausweisung des Mieters nach erfolgter Kündigung. Hierfür fehlt es der Vorinstanz entsprechend an der Zuständigkeit, eine materielle Verfügung zu erlassen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 20 mit Hinweisen). Allerdings hätte sie über ihre fehlende sachliche Zuständigkeit förmlich entscheiden und das Nichteintreten gegenüber der Beschwerdeführerin 1 auf deren Gesuch hin begründen müssen (vgl. vorne E. 4.1).

Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die ebenfalls strittige Frage der Parteistellung der Beschwerdeführerin 1 näher einzugehen.

8.

8.1 In der Beschwerde wird ergänzend geltend gemacht, es bestehe gestützt auf die Rechtsweggarantie ein Anspruch darauf, dass die Vorinstanz eine materielle Verfügung erlasse, die vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden könne. Die Vorinstanz bestreitet hingegen, dass sie um des Rechtsschutzbedürfnisses willen auf das Gesuch der Beschwerdeführerin 1 hätte eintreten müssen.

8.2 Nach Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Die Rechtsweggarantie gewährleistet bei allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu wenigstens einem unabhängigen Gericht, welches Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann (vgl. ANDREAS KLEY, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 29a Rz. 9, HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 845b).

8.3 In der Literatur wird teilweise darauf hingewiesen, die zivilrechtlichen Handlungsformen und Verfahren könnten gegenüber dem Verwaltungsrechtsweg keinen gleichwertigen Rechtsschutz bieten (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 42 Rz. 2). Zur Verbesserung des Rechtsschutzes wird beispielsweise vorgebracht, dass der Entscheid darüber, mit wem und worüber ein Vertrag zur Nutzung von Verwaltungsvermögen abgeschlossen werde, eine Verfügung darstelle, die mit Be-

schwerde auf dem Verwaltungsrechtsweg angefochten werden könne. Während die vertragliche Vereinbarung, sei sie verwaltungs- oder privatrechtlich, erst im Anschluss an diesen Entscheid getroffen werde (sog. Zweistufentheorie; vgl. HEER, a.a.O., S. 170 f. mit Hinweisen). Bedeutung hat die Zweistufentheorie bisher vor allem dann erlangt, wenn ihre Anwendung gesetzlich vorgeschrieben ist, wie dies beim öffentlichen Beschaffungswesen der Fall ist (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 287 ff.).

8.4 Wie es sich mit dem Rechtsschutz bei der Nutzung von öffentlichen Sachen genau verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden. Denn wie bereits ausgeführt, ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Korrespondenz, dass die Beschwerdeführerin die Vorinstanz ersucht hat, über die Rechtmässigkeit der Räumungsaufforderung eine anfechtbare Verfügung zu erlassen (vgl. vorne E. 4.2). Diesbezüglich wird die Rechtsweggarantie gewahrt, hat doch über das Ausweisungsbegehren das Zivilgericht zu entscheiden. Soweit die Beschwerdeführerin 1 nun in der Beschwerde weitergehende Anträge stellt (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 1-3), bei denen der Rechtsschutz im Lichte der Rechtsweggarantie allenfalls näher zu prüfen wäre, gehen diese über das ursprüngliche Gesuch hinaus. Darüber ist im Rahmen der vorliegenden Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht zu befinden, weshalb auf diese insoweit nicht einzutreten ist.

9.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom Beschwerdeführer 2 erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde abzuweisen ist, da er die Vorinstanz nicht um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht hat. Die von Beschwerdeführerin 1 erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde ist insoweit gutzuheissen, als die Vorinstanz über ihre fehlende sachliche Zuständigkeit betreffend die Räumung der Mietsache förmlich hätte entscheiden müssen. Da das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Entscheid anstelle der Vorinstanz geprüft hat, ob ihr betreffend die Räumung der Mietsache Verfügungskompetenz zusteht und dies verneint hat, erübrigt es sich, die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen.

10.

10.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei, ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom

11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden in der Sache als unterliegende Partei, die nur in einem Nebenpunkt, der Weigerung der Vorinstanz, eine Verfügung zu erlassen, obsiegen. Diese Unterlassung der Vorinstanz ist nicht den Beschwerdeführenden anzurechnen, weshalb ihnen die Verfahrenskosten ausnahmsweise ganz zu erlassen sind.

10.2 Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, mangels Einreichung einer solchen, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden gelten als teilweise obsiegend und haben in diesem Umfang Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese ist in Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren auf Fr. 1'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen und der Vorinstanz zur Zahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als die Beschwerdeführerin 1 rügt, die Vorinstanz hätte über ihre Zuständigkeit mit Verfügung entscheiden müssen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Flurina Peerdeman

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: