

**Titel:**

**Keine Heilung fehlender ordnungsgemäßer öffentlicher Bekanntmachung durch Bereitstellung auf der Homepage**

**Normenkette:**

BayVwVfG Art. 27a Abs. 1 S. 1, Art. 35, Art. 41 Abs. 3, Abs. 4 S. 1

**Leitsatz:**

**Entspricht die öffentliche Bekanntgabe einer schriftlichen Allgemeinverfügung nicht den Anforderungen des Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG - unterbliebener Abdruck einer bekanntzumachenden Anlage -, führt ein nach den Vorgaben des Art. 27a BayVwVfG ermöglichtes und erfolgtes Herunterladen der vollständigen Allgemeinverfügung samt Anlage von der Homepage der Behörde nicht zu einer Heilung des Bekanntgabemangels. (Rn. 7 und 11)**

**Schlagworte:**

Allgemeinverfügung, öffentliche Bekanntmachung des verfügenden Teils eines schriftlichen Verwaltungsakts, Heilung eines Bekanntgabemangels durch Herunterladen von der Homepage der Behörde, Wirksamkeit eines Verwaltungsakts

**Vorinstanz:**

VG Ansbach, Beschluss vom 24.04.2020 – AN 14 S 20.97

**Fundstellen:**

BayVBI 2020, 850

BeckRS 2020, 24655

NVwZ-RR 2021, 10

LSK 2020, 24655

**Tenor**

I. Das Beschwerdeverfahren wird eingestellt.

II. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 24. April 2020 - AN 14 S 20.00097 - ist mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung wirkungslos.

III. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

IV. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren und - unter entsprechender Änderung der verwaltungsgerichtlichen Festsetzung von Amts wegen - für das erstinstanzliche Verfahren jeweils auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

**Gründe**

**1**

Das Verfahren ist durch übereinstimmende Erledigungserklärungen der Beteiligten in der Hauptsache erledigt. Es ist deshalb zur Klarstellung in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. Ferner ist der angefochtene Beschluss entsprechend § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO für wirkungslos zu erklären.

**2**

Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens beruht auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift ist bei der Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes über die Verfahrenskosten zu entscheiden. Billigem Ermessen entspricht es in der Regel, demjenigen Beteiligten die Kosten aufzuerlegen, der in dem Verfahren ohne Eintritt des erledigenden Ereignisses voraussichtlich unterlegen wäre. Dies trägt dem Grundgedanken des Kostenrechts Rechnung, nach dem der Unterliegende die Kosten des Verfahrens trägt (vgl. § 154 Abs. 1 und 2, § 155 Abs. 1 VwGO). Wird der Rechtsstreit - wie hier - erst in einem

Rechtsmittelverfahren für erledigt erklärt, kommt es insoweit darauf an, ob das Rechtsmittel nach dem bisherigen Sach- und Streitstand voraussichtlich Erfolg gehabt hätte. Daneben können aber auch noch andere Gesichtspunkte die Ausübung des nach § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO eröffneten gerichtlichen Ermessens leiten, so etwa der Umstand, dass ein Beteiligter das erledigende Ereignis eigenverantwortlich herbeigeführt hat.

### 3

Nach Maßgabe dieser Grundsätze entspricht es hier billigem Ermessen, die Kosten des Verfahrens beider Instanzen dem Antragsgegner aufzuerlegen, weil die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 24. April 2020 bis zur Neubekanntmachung der in der Hauptsache streitgegenständlichen Allgemeinverfügung am 5. Juni 2020 sowie die weitere berichtigende Neubekanntmachung am 31. Juli 2020 und damit dem Eintritt des erledigenden Ereignisses aller Voraussicht nach Erfolg gehabt hätte. Ohne die Annahme einer Heilung der festgestellten fehlerhaften Bekanntgabe der Allgemeinverfügung wäre dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stattzugeben gewesen und wäre der Hilfsantrag nicht zu Tragen gekommen. Mit der Neubekanntmachung der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung am 5. Juni 2020 sowie deren weitere berichtigende Neubekanntmachung am 31. Juli 2020 war die ursprünglich fehlerhafte Bekanntmachung aber mit Wirkung zum 1. August geheilt worden und wäre die bis zu diesem Zeitpunkt zulässige und begründete Beschwerde ohne die übereinstimmende Erledigungserklärung zurückzuweisen gewesen.

### 4

Der Antragsteller wendet sich mit der Beschwerde gegen den seinen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage ablehnenden Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 24. April 2020 (Az. AN 14 S 20.00097 - juris). Im Hauptsacheverfahren (Az. AN 14 K 19.02211) wendet er sich nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren mit seiner Klage vom 8. November 2019 gegen die Allgemeinverfügung der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) vom 10. Januar 2019 (Az. IAB 2a-7311/-1/427) zur Festlegung der Gebiete auf Grundlage der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (v. 14.9.2018, GVBl. 2018, 722 - Ausführungsverordnung Düngeverordnung - AVDüV), die erstmals am 18. Januar 2019 im Bayerischen Staatsanzeiger bekannt gemacht worden ist. Im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens wandte sich der Antragsteller in beiden Instanzen ausdrücklich ausschließlich gegen den von der der seines Erachtens fehlerhaft bekanntgegebenen Allgemeinverfügung ausgehenden Rechtsschein und machte geltend, auf materielle Fragen komme es ihm nicht an, sein Antragsbegehren sei nur darauf gerichtet, den Rechtsschein der fehlerhaft bekanntgegebenen Allgemeinverfügung zu beseitigen. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem Verwaltungsgericht hatte der Antragsteller beantragt, die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen die Allgemeinverfügung der LfL vom 10. Januar 2019 wiederherzustellen, hilfsweise, vorläufig festzustellen, dass die Allgemeinverfügung weder durch die Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 noch durch die Veröffentlichung auf der Homepage der LfL wirksam bekanntgegeben worden sei. Das Verwaltungsgericht hat seine Anträge mit der Begründung abgelehnt, dass die Allgemeinverfügung zwar nicht nach Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG öffentlich bekannt gegeben worden sei, da im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 nicht der gesamte verfügbare Teil der Allgemeinverfügung, insbesondere deren Anlage 2 nicht bekannt gemacht worden sei. Allerdings sei vorliegend eine Heilung der fehlerhaften Bekanntgabe an den Antragsteller erfolgt, der vorgetragen habe, der Inhalt der Allgemeinverfügung sei am 16. Juli 2019 von der Homepage der LfL vollständig abgerufen worden.

### 5

Nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO war und ist der Verwaltungsgerichtshof im Beschwerdeverfahren darauf beschränkt, entsprechend den fristgerechten Darlegungen des Antragstellers allein die geltend gemachte Unrichtigkeit der vom Verwaltungsgericht angenommenen Heilung des Bekanntmachungsmangels zu überprüfen. Trotz der grundsätzlichen Beschränkung des Prüfungsumfangs aufgrund des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Beschwerdeverfahren waren aber die weiteren Bekanntmachungen der Allgemeinverfügung am 5. Juni und am 31. Juli 2020 zu berücksichtigen. Das Beschwerdeverfahren ist auch nach Ablauf der Begründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO für neue Tatsachen und Rechtsänderungen offen, sofern diese nicht bereits im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht oder zumindest fristgerecht in der Beschwerdebegründung hätten geltend gemacht werden können (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl.

2019, § 146 Rn. 29, 29a; eingehend hierzu Guckelberger in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 146 Rn. 81 ff.).

## 6

Im Ausgangspunkt ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die am 19. Januar 2019 erfolgte erstmalige Veröffentlichung der Allgemeinverfügung im Bayerischen Staatsanzeiger im Hinblick auf den nicht erfolgten Abdruck der Anlage 2 den Anforderungen an eine öffentliche Bekanntmachung nach Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG nicht genügt hat (BA S. 11 ff.). Nach Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG wird die öffentliche Bekanntmachung eines schriftlichen Verwaltungsakts dadurch bewirkt, dass sein verfügender Teil ortsüblich bekanntgemacht wird, d. h. der Teil des schriftlichen Verwaltungsakts, der den Ausspruch über die Regelung des Einzelfalles im Sinn des Art. 35 BayVwVfG enthält, wobei dieser nicht nur seinem Inhalt, sondern dem Wortlaut nach mitgeteilt werden muss (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG, § 41 Rn. 168). Sofern Karten, Pläne oder sonstige Unterlagen Teil des bekanntzumachenden verfügenden Teils des Verwaltungsakts sind, sind auch diese ortsüblich bekanntzumachen (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 41 Rn. 172). Wann dies der Fall ist und entsprechende Unterlagen mit zu veröffentlichen sind, hängt vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen des jeweiligen Fachrechts davon ab, ob allein der Tenor für Betroffene ausreichend ist, ihre (mögliche) Betroffenheit zu erkennen, oder ob es hierfür gerade der Kenntnis der weiteren Unterlagen bedarf. In Nr. 1. Satz 1 ihres Tenors regelt die Allgemeinverfügung, dass sie in Anlage 1 und Anlage 2 die Gebiete nach den Vorgaben der §§ 1 und 2 der AVDüV festlegt und in Nr. 1. b. ihres Tenors bestimmt sie, dass für den Vollzug von § 1 Satz 1 AVDüV die in Anlage 2 aufgeführten Gemarkungen maßgeblich sind. Bei dieser Regelung kann erkennbar allein anhand des Tenors der Allgemeinverfügung die eigene Betroffenheit nicht abgeschätzt werden. Hierfür ist vielmehr zwingend auch die Kenntnis der in Anlage 2 genannten Gemarkungen erforderlich. Damit war die Auflistung der sog. roten Gebiete anhand der Gemarkungen in Anlage 2 im Gegensatz zur Gesamtübersichtskarte in Anlage 1 keine bloße Erläuterung oder nähere Beschreibung der im Tenor der Allgemeinverfügung getroffenen Regelung, sondern ist sie selbst die konstitutive Festlegung der roten Gebiete, die damit als untrennbarer (Bestand-)Teil der Verfügung im Wortlaut bekanntzumachen war. Ohne den Abdruck auch der Anlage 2 lag damit keine wirksame öffentliche Bekanntgabe vor, so dass die Allgemeinverfügung zunächst mit ihrem Abdruck im Bayerischen Staatsanzeiger vom 19. Januar 2019 ohne ihre Anlage 2 keine äußere Wirksamkeit erlangt hat (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 41 Rn. 222). Am fehlenden Abdruck in der Printausgabe und der daraus folgenden Unwirksamkeit der Allgemeinverfügung ändert auch der Umstand nichts, dass die Anlage 2 im Abonnenten zugänglichen elektronischen Archiv des Bayerischen Staatsanzeigers eingestellt wurde. Insoweit vermag auch das vom Antragsgegner vorgebrachte Argument vom Erfordernis einer zeitgemäßen Auslegung der Bekanntgabevorschriften in Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG nicht zur Wirksamkeit der Bekanntgabe zu führen, da in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder seit 2003 zahlreiche Änderungen eingefügt worden sind, um dem technischen Fortschritt auf dem Telekommunikationssektor und damit dem elektronischen Rechtsverkehr Rechnung zu tragen (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 3a Rn. 1 ff.), hierbei aber die Vorschriften über die klassische öffentliche Bekanntmachung unverändert geblieben sind und insbesondere auch die öffentliche Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte wie die schriftlicher Verwaltungsakte nach Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG durch die ortsübliche Bekanntmachung seines verfügenden Teils zu erfolgen hat.

## 7

Weiter hat das Verwaltungsgericht zunächst zutreffend auch eine Kompensation der unzureichenden öffentlichen Bekanntmachung dadurch abgelehnt, dass in dem im Bayerischen Staatsanzeiger bekanntgemachten Teil der Allgemeinverfügung ein Verweis auf die Homepage der LfL erfolgte und die Allgemeinverfügung einschließlich ihrer Anlage 2 dort jedenfalls seit 7. Februar 2019 elektronisch als PDF (Portable Document Format) veröffentlicht wurde (BA S. 15). Diese Vorgehensweise des LfL entsprach den Vorgaben des Art. 27a BayVwVfG, der insoweit die Regelungen über die öffentliche Bekanntmachung eines schriftlichen Verwaltungsakts nach Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG ergänzt (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 27a Rn. 25). Allerdings hat die Beachtung oder Nichtbeachtung des Art. 27a BayVwVfG für die Wirksamkeit einer öffentlichen Bekanntgabe keinerlei Auswirkungen, da die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine öffentliche Bekanntgabe eines Verwaltungsakts wirksam ist, sich abschließend nach Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG bestimmt (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 27a Rn. 26). Insoweit stellt bereits der Wortlaut des Art. 27a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG klar, dass die Veröffentlichung im Internet nicht an die Stelle der vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachung tritt (vgl. Prell in Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 47. Ed. Stand: 1.1.2020, § 27a Rn. 10 m.w.N.). Ein Fehler in

der vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachung, wie etwa aufgrund fehlender Angaben, kann daher nicht durch die Veröffentlichung nach Art. 27a BayVwVfG geheilt werden (Prell in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, a.a.O. m.w.N.).

## 8

Vor diesem Hintergrund bestehen aber aus Sicht des Senats hinsichtlich der Ansicht des Verwaltungsgerichts, eine Heilung der fehlerhaften Bekanntgabe an den Antragsteller sei dadurch erfolgt, dass er nach seinem detaillierten Vorbringen im Widerspruchsverfahren und im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vom Inhalt der Allgemeinverfügung nachweislich Kenntnis erlangt und in seinem Antragschriftsatz selbst vorgetragen habe, der Inhalt der Allgemeinverfügung sei am 16. Juli 2019 von der Homepage der LfL vollständig abgerufen worden (BA S. 15), durchgreifende Bedenken.

## 9

Diese gehen allerdings nicht auf den Einwand des Antragstellers zurück, wonach im Fall einer öffentlichen Bekanntgabe eine individuelle Bekanntgabe oder eine individuelle Heilung einer fehlerhaften Bekanntgabe ausgeschlossen sei, da insoweit bereits die Formulierung in Art. 41 Abs. 3 BayVwVfG „darf auch“ belegt, dass die öffentliche Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung im Ermessen der Behörde liegt, und sie damit statt der öffentlichen Bekanntgabe auch eine Individualbekanntgabe vornehmen kann, was selbst dann der Fall sein soll, wenn eine öffentliche Bekanntgabe zwingend vorgeschrieben ist (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 41 Rn. 146 m.w.N.).

## 10

Das Verwaltungsgericht geht in seinem angegriffenen Beschluss „aufgrund der Besonderheiten des Falls“ davon aus, dass die vorgenannten Umstände ebenso zu behandeln seien, wie wenn der Betroffene den Verwaltungsakt von der Behörde mit dem entsprechenden Bekanntgabewillen erhalten habe (BA S. 15 f.). Mit dem Abruf über die Homepage der LfL habe der Antragsteller von einem offiziellen, von der Behörde des Antragsgegners eröffneten und für die Kenntnisnahme vom Inhalt des Verwaltungsakts vorgesehenen Weg der Kenntniserlangung Gebrauch gemacht und sei der Abruf offenbar auch aufgrund der Bekanntmachung im Staatsanzeiger erfolgt, was in Nr. 5 des Tenors explizit vorgegeben gewesen sei (BA S. 16). Die bewusste Bereitstellung der vollständigen Allgemeinverfügung auf der Internetseite der Behörde solle den für die Heilung des Bekanntgabemangels notwendigen Bekanntgabewillen ersetzen und sei diese Situation mit der Konstellation vergleichbar, dass ein Betroffener bei der Behörde nachfrage und ihm eine Kopie des ihm nicht bekanntgegebenen Bescheids in dem Bewusstsein zugeschickt werde, dass noch keine Bekanntgabe erfolgt sei (BVerwG, U.v. 18.4.1997 - 8 C 43/95 - BVerfGE 104, 301, LS 3; Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 231).

## 11

Die Ansicht des Verwaltungsgerichts führt im Ergebnis regelmäßig dazu, dass zwar die abstrakte zusätzliche Veröffentlichung eines öffentlich bekanntzumachenden schriftlichen Verwaltungsakts nach Art. 27a BayVwVfG für die Wirksamkeit der nach Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG vorzunehmenden öffentlichen Bekanntmachung zunächst ohne Bedeutung ist, aber in dem Fall, dass der Betroffene von der aufgrund der Vorgaben des Art. 27a BayVwVfG eröffneten Möglichkeit des Herunterladens Gebrauch macht, dies eine Heilung einer fehlerhaften Bekanntgabe ab dem Zeitpunkt des Herunterladens bewirken soll. Welche Besonderheiten den vorliegenden Falls aber derart prägen, dass das Verwaltungsgericht ausnahmsweise eine Heilung infolge der Internetveröffentlichung aufgrund des Art. 27a BayVwVfG mit entsprechendem Abruf annimmt, teilt das Verwaltungsgericht allerdings nicht mit und liegen auch nicht ohne weiteres auf der Hand. Vielmehr dürfte das Verhalten des Antragstellers bzw. seiner Bevollmächtigten, sich den unzureichend öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsakt über die mitgeteilte Internetveröffentlichung selbst zu beschaffen, den Regel- bzw. Normalfall darstellen, so dass eine hieran anknüpfende Bejahung einer individuellen Heilung gerade nicht den besonderen Umständen des Einzelfalls geschuldet wäre, sondern den Normalfall darstellen dürfte. Vor allem aber knüpft das Verwaltungsgericht für die Heilung der fehlerhaften öffentlichen Bekanntmachung - ohne dass es deren näheren dogmatischen Grundlagen benennen würde - an exakt die Gesichtspunkte bzw. Tatsachen an, die sich erst aufgrund der Befolgung der Regelung des Art. 27a BayVwVfG ergeben, was aber ersichtlich der Intention der Einführung des Art. bzw. § 27a (Bay) VwVfG im Sinn einer zusätzlichen bzw. ergänzenden Bekanntmachung der herkömmlichen Bekanntmachung (vgl. Stelkens, a.a.O., § 27a Rn. 1 m.w.N.) widerspricht.

## 12

Die Festsetzung des Streitwerts für das erstinstanzliche Verfahren, deren Änderung der Senat in Anwendung der Regelung des § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG vornimmt, beruht auf den §§ 40, 53 Abs. 2 Nr. 2, 45 Abs. 1 Satz 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

**13**

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf den vorzitierten Vorschriften für die erstinstanzliche Streitwertfestsetzung sowie zusätzlich auf § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG.

**14**

Dieser Beschluss ist hinsichtlich der Streitwertfestsetzung nach den §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 1 GKG und im Übrigen gemäß § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.