

Titel:

Pflicht zur Gewerbeabmeldung nicht gleichzeitig mit Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit

Normenketten:

GewO § 14 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3, § 35 Abs. 1

VwGO § 81 Abs. 1 S. 1, § 82

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsatz:

Die Pflicht der Klägerin, ihr Gewerbe spätestens mit Bestandskraft des eine (erweiterte) Gewerbeuntersagung enthaltenden Bescheids abzumelden, ist rechtswidrig, weil die Betriebsaufgabe zunächst die Bestandskraft der Gewerbeuntersagungsverfügung voraussetzt und sodann ein angemessener Zeitraum für die Gewerbeabmeldung zur Verfügung stehen muss. (Rn. 49 – 50) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

(erweiterte) Gewerbeuntersagung, Pflicht zur Abmeldung des Gewerbes, Zwangsgeldandrohung, Bestimmtheitsgebot, fristgerechte und ordnungsgemäße Klageerhebung, Widerspruch, Gewerbeuntersagung, Unzuverlässigkeit, Unfallversicherung, Beiträge, Klagefrist, Gewerbeabmeldung

Tenor

1. Der Bescheid vom 07.06.2021, Az.: ..., wird in den Nrn. 3, 5 und 6 Satz 2 (Gebührenfestsetzung) aufgehoben.
2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
3. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
4. Der Gerichtsbescheid ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v. H. des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen eine ihr gegenüber ergangene (erweiterte) Gewerbeuntersagung, die Anordnung der Abmeldung ihres Gewerbes, die Androhung von Zwangsgeldern sowie die Kostenentscheidung des streitgegenständlichen Bescheids.

2

Die Klägerin meldete am 10.11.1997 das Gewerbe „Kosmetikstudio, Fußpflege, Groß- und Einzelhandel mit Schuhen, Lederwaren, Textilien, Mode und Geschenkartikeln“ in der ..., ..., bei der Beklagten an.

3

Mit Schreiben vom 14.01.2020 wurde die Beklagte von der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) darum gebeten, zu prüfen, ob der Klägerin die Ausübung des Gewerbes untersagt werden solle, da diese der BGW Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung in Höhe von 1.720,96 € schulde. Das Vollstreckungsverfahren sei erfolglos verlaufen. Weitere Vermögensnachteile seien zu befürchten. Mit Schreiben vom 26.06.2020 teilte die BGW sodann mit, dass sich die offenen Forderungen mittlerweile auf 1.928,48 € belaufen würden. Unter dem Datum 30.11.2020 führte die BGW aus, dass die Beiträge für die Jahre 1998 bis 2007 von der Klägerin nicht eigenständig bezahlt worden seien. Vielmehr hätten sämtliche Beiträge durch Vollstreckung beigetrieben werden müssen. Für die Beiträge 2008 bis 2019 seien bisher insgesamt 1.928,48 € nicht gezahlt worden. Für die einzelnen Beiträge sei jährlich ein Vollstreckungsversuch über das Hauptzollamt ergangen. Rückmeldung über die erfolglose Vollstreckung für die Jahre 2008 bis 2017 habe die BGW am 13.12.2019 und für das Jahr 2018 am

17.12.2019 erhalten. Das Ergebnis der Vollstreckung des Beitrags 2019 stehe noch aus. Die Anmeldung zur gesetzlichen Unfallversicherung sei nicht fristgerecht innerhalb einer Woche gemäß § 192 Abs. 1 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) erfolgt. Vielmehr habe die Unternehmerin mehrfach zur Anmeldung aufgefordert werden müssen. Die Klägerin habe sich bisher nicht mit der BGW zur Begleichung der Beiträge in Verbindung gesetzt. Einer Ratenzahlung könne die BGW aufgrund des bisherigen Zahlungsverhaltens der Unternehmerin nicht mehr zustimmen. Die Klägerin komme ihren unternehmerischen Verpflichtungen gegenüber der Berufsgenossenschaft in keiner Weise nach. Am 26.06.2020 gab die Klägerin beim Amtsgericht ... eine eidesstattliche Versicherung nach § 802c Abs. 3 Zivilprozessordnung (ZPO) ab. Zum 29.07.2020 bestanden bei der Stadt ... Zahlungsrückstände in Höhe von 94,80 €. Diese basierten auf einer Gewerbeummeldung im Jahr 2013 (30,00 €) und Gerichtsvollzieherkosten (64,80 €). Das Finanzamt ... teilte mit Schreiben vom 28.09.2020 mit, dass weder die Klägerin noch das von ihr ausgeübte Gewerbe beim Finanzamt ... erfasst seien. Das Schuldnerverzeichnis enthielt am 22.02.2021 zehn Eintragungen für den Zeitraum 01.03.2018 bis 14.10.2020, davon acht Eintragungen aufgrund „Gläubigerbefriedigung ausgeschlossen“ und zwei Eintragungen aufgrund „Nichtabgabe Vermögensauskunft“.

4

Mit Schreiben vom 22.02.2021, laut Zustellungsurkunde zugestellt am 24.02.2021, hörte die Beklagte die Klägerin zur beabsichtigten Gewerbeuntersagung an, da sie die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitze. Der Klägerin wurde bis zum 11.03.2021 Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Nach einer Bitte um Fristverlängerung teilte die Klägerin in einem Schreiben, welches bei der Stadt ... am 26.03.2021 einging, folgende Gründe für ihren Zahlungsverzug mit:

- 1999: Geburt meines ersten Kindes (anschließend Elternzeit);
- 2002: Geburt meines zweiten Kindes (anschließend Elternzeit);
- 2005: Tod meines Vaters;
- 2007: Trennung meines Ehemannes (Betreuung meiner beiden Kinder, Gerichtsverfahren wegen Unterhaltsansprüchen);
- 2011: Herzinfarkt meines Ehemannes (Arbeitslosigkeit);
- 2017: Erkrankung an Brustkrebs (Onkologische Termine, mehrere Operationen bis zur Brustamputation);
- 2018: Versöhnung mit meinem Ehemann;
- 2020: Coronapandemie.

5

Nun habe sie grünes Licht seitens der Uniklinik ... erhalten, um sich wieder beruflich zu etablieren. Selbstverständlich setze sie sich mit der Berufsgenossenschaft in Verbindung, um eine Ratenzahlung zu vereinbaren.

6

Unter dem Datum 13.04.2021 teilte die Handwerkskammer für ... mit, dass die Klägerin seit 13.11.1997 im Verzeichnis der zulassungsfreien Handwerke und handwerksähnlichen Gewerbe eingetragen sei. Offen seien die Handwerkskammerbeiträge für das Jahr 2020 und 2021. Es bestünden Beitragsrückstände in Höhe von insgesamt 360,00 €. Sodann teilte die BGW mit Schreiben vom 21.05.2021 mit, dass sich die Klägerin im April 2021 bezüglich einer Ratenzahlung mit ihr in Verbindung gesetzt habe. Aufgrund der Höhe des Beitragsrückstandes von 2.135,00 € könne einer Ratenzahlung in Höhe von monatlich 60,00 € jedoch nicht zugestimmt werden. Zudem lägen keine Angaben über die finanzielle Situation der Klägerin vor, so dass derzeit ungewiss sei, wie lange eine Ratenzahlung eingehalten werde. Ihrem Schreiben sei auch nicht zu entnehmen, warum seit dem Jahr 2008 keine Beitragszahlungen mehr erfolgt seien.

7

Mit Bescheid vom 07.06.2021, Az.: ..., laut Zustellungsurkunde zugestellt am 09.06.2021, wurde der Klägerin die Ausübung des Gewerbes „Kosmetikstudio, Fußpflege, Groß- und Einzelhandel mit Schuhen, Lederwaren, Textilien, Mode und Geschenkartikeln“ als selbstständige Gewerbetreibende auf Dauer untersagt (Nr. 1). Der Klägerin wurde darüber hinaus die Ausübung aller Gewerbe und jegliche Tätigkeit als

Vertretungsberechtigte eines Gewerbetreibenden oder als mit der Leitung eines Gewerbebetriebs beauftragte Person im gesamten Bundesgebiet auf Dauer untersagt (Nr. 2). Die Klägerin hat ihr Gewerbe spätestens mit Bestandskraft dieses Bescheids abzumelden (Nr. 3). Für den Fall, dass die Klägerin nach Bestandskraft dieses Bescheids entweder der Nr. 1 und/oder der Nr. 2 zuwiderhandelt, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 € angedroht (Nr. 4). Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Für den Fall, dass die Klägerin der Nr. 3 dieses Bescheids nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 € angedroht (Nr. 5). Für den Bescheid wurde „eine Gebühr in Höhe von € festgesetzt“. Die Auslagen betragen 5,26 €. Es ergehe noch ein separater Kostenbescheid durch das Kämmereramt der Stadt ... Bis dahin sei auch von etwaigen Rückfragen wegen der Kostenentscheidung abzusehen (Nr. 6).

8

Der Bescheid wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Klägerin nach den Feststellungen der Stadt ... nicht die zur selbstständigen Ausübung eines Gewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besitze. Ihr bisheriges Verhalten biete keine Gewähr für eine künftige ordnungsgemäße Ausübung eines Gewerbes. Die Rückstände bei der BGW würden laut Auskunft vom 21.05.2021 2.153,00 € betragen. Das Vollstreckungsverfahren sei erfolglos verlaufen. Die Beiträge für die Jahre 1998 bis 2007 seien nicht eigenständig bezahlt worden. Vielmehr seien sämtliche Beiträge durch Vollstreckung beigetrieben worden. Auch die Anmeldung zur gesetzlichen Unfallversicherung sei nicht fristgerecht innerhalb einer Woche erfolgt. Die Klägerin habe sich im April 2021 unter Verfahrensdruck mit der BGW zur Begleichung der Beitragsrückstände in Verbindung gesetzt und damit ein gewisses Wohlverhalten an den Tag gelegt. Aufgrund der vorangegangenen nachhaltigen Verstöße gegen gewerbebezogene Pflichten stelle dieses zwischenzeitliche Wohlverhalten die Unzuverlässigkeit der Klägerin jedoch nicht in Frage. Die angebotene Ratenzahlung der Beitragsrückstände sei im Verfahren dahingehend berücksichtigt worden, dass die Beklagte von der Anordnung des Sofortvollzugs abgesehen habe. Die Klägerin komme, wenn überhaupt, ihren unternehmerischen Verpflichtungen gegenüber der Berufsgenossenschaft stets erst mit erheblichem Zutun Dritter nach. Die Klägerin sei nicht nur einmal oder in größeren Zeitabständen, sondern lange Zeit und beharrlich ihren Verpflichtungen gegenüber der Berufsgenossenschaft nicht nachgekommen. Sie habe damit in schwerwiegender Weise ihre Pflicht als Gewerbetreibende verletzt. Dieses ordnungswidrige Verhalten werde sie voraussichtlich fortsetzen, wenn ihr die Gewerbeausübung nicht untersagt werde. Daher biete die Klägerin keine Gewähr mehr dafür, dass sie ihr Gewerbe künftig ordnungsgemäß ausüben werde. Die Klägerin müsse sich weiterhin negativ anrechnen lassen, dass ihr Schuldnerverzeichnis Eintragungen enthalte, davon acht Eintragungen aufgrund „Gläubigerbefriedigung ausgeschlossen“ und zwei Eintragungen aufgrund „Nichtabgabe Vermögensauskunft“. Die erste Eintragung sei auf den 01.03.2018 datiert, bis zum Jahr 2020 würden allein weitere drei Eintragungen folgen. Insofern könne das vorgebrachte Argument, wegen der pandemiebedingten Einschränkungen keine Zahlungen leisten zu können, lediglich als schützende Behauptung dienen. Aus der Ablegung der eidesstaatlichen Versicherung vor dem Amtsgericht ... am 26.06.2020 könne geschlossen werden, dass die Klägerin spätestens seit diesem Zeitpunkt nicht mehr über ausreichende Mittel zur Deckung und Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen verfügt habe. Dies erfordere von einem ordnungsgemäß arbeitenden Gewerbebetreibenden eine wirkungsvolle Sanierung des Betriebes. Es seien jedoch keine Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Zahlungsrückstände eingeleitet worden. Der Abschluss einer verlässlichen Stundungsvereinbarung bleibe weiterhin offen. Ferner gebe die Klägerin auch keine Auskunft darüber, wie sie einen zielgerichteten Abbau ihrer Gesamtschulden anstrebe. Die Fortsetzung des Betriebes werde nur zu einer weiteren Schädigung der Allgemeinheit und privater Gläubiger führen. In dieser Situation habe ein verantwortungsbewusster Gewerbebetreibender seine Tätigkeit aus eigener Initiative einzustellen. Die Klägerin habe hingegen weder die Sanierung des Betriebes begonnen noch zu erkennen gegeben, dass sie das Gewerbe freiwillig aufgeben werde. Die Bereitschaft der Gewerbebetreibenden, ihrer Verpflichtungen freiwillig nachzukommen, stelle ein wesentliches Element bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit dar. Fehle dieser Leistungswille, lasse dies in der Regel auf eine gewerberechtliche Unzuverlässigkeit schließen. Die Beklagte gehe daher davon aus, dass die Klägerin auch in Zukunft nicht Willens und in der Lage sein werde, ihren öffentlichen und privaten Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen. Die Untersagung der weiteren Ausübung der gewerblichen Tätigkeit sei somit zum Schutz der Allgemeinheit erforderlich und das einzige erfolgversprechende Mittel, um eine weitere Schädigung der Allgemeinheit zu verhüten. Angesichts dessen habe das Interesse der Gewerbebetreibenden an der Ausübung eines von der Untersagung erfassten Gewerbes bzw. erfassten Tätigkeit hinter dem Schutzbedürfnis der Allgemeinheit

zurückzutreten. Weniger belastende Maßnahmen, welche die von der Gewerbetreibenden ausgehende und nachhaltige Gefährdung für die Allgemeinheit in derselben effektiven Art und Weise ausschließen können, hätten im Rahmen des Verfahrens nicht festgestellt werden können. Darüber hinaus bleibe es der Betroffenen unbenommen, in abhängiger Stellung ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO) sei für die Beklagte zwingende Rechtsfolge, das betriebene Gewerbe zu untersagen. Die beharrliche Nichterfüllung der Verpflichtungen gegenüber der Berufsgenossenschaft würde ebenfalls die gewerbeübergreifende Unzuverlässigkeit der Betroffenen begründen, weil keine besonderen Umstände vorlägen, die es ausschließen würden, dass die Klägerin in Zukunft andere Gewerbe ausüben werde. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 GewO sei die Aufgabe eines selbstständigen Betriebes der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Androhung von Zwangsgeldern zur Durchsetzung der Untersagung sei nach Art. 29, 31 und 36 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG) zulässig. Die Androhung sei erforderlich, um den Gewerbetreibenden zur Erfüllung seiner auferlegten Pflichten anzuhalten. Die nach Art. 36 Abs. 1 VwZVG einzuräumende Frist zur Erfüllung der Pflicht zur Betriebseinstellung diene der Abwicklung noch laufender Geschäfte. Die Höhe von 1.000,00 € sei im Hinblick auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Klägerin angemessen. Die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 250,00 € sei angemessen, die Klägerin dazu anzuhalten, der Verpflichtung unter Wahrung der gewährten Fristen nachzukommen. Die Kostenentscheidung beruhe auf Art. 1, 2, 6, 8, 10 und Art. 5 Abs. 5 Satz 2 des Kostengesetzes (KG) i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 der Bestimmung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinien und Tarifnummer 5.III.5/22 des dazu ergangenen Kostenverzeichnisses in der jeweils gültigen Fassung. Rahmengebühren seien grundsätzlich so zu bemessen, dass der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsakt gedeckt werde. Bei der Bemessung der Gebühr werde der für diesen Bescheid notwendige Verwaltungsaufwand aller beteiligter Dienststellen in Ansatz gebracht. Als Auslagen dürften grundsätzlich nur die tatsächlichen Aufwendungen erhoben werden. Für die Zustellung des Schreibens zur Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie des Bescheids seien Auslagen in Höhe von 5,26 € angefallen. Die Zahlungsaufforderung ergehe durch das städtische Kämmereramt in einem gesonderten Bescheid.

9

Mit Schriftsatz vom 02.07.2021, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 06.07.2021, teilte die Klägerin dem Gericht mit, dass sie „Widerspruch gegen den Vollzug der Gewerbeordnung einlegen möchte.“ In dem Schreiben war das Az. „...“ angegeben und es war eigenhändig unterschrieben.

10

Auf Nachfrage der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 06.07.2021, ob eine förmliche Klage erhoben werden soll, teilte die Klägerin mit Schriftsatz vom 14.07.2021 Gründe mit, weshalb sie finanziell nicht mehr zurechtgekommen sei (Erkrankung an Brustkrebs, Lymphprobleme und Coronapandemie) und dass sie mit der BGW einen Ratenzahlungsplan vereinbaren werde. Nachdem sie jetzt wieder arbeiten dürfe, habe sie einen neuen Geschäftsplan entwickelt, um finanzielle Erfolge einfahren zu können. Ihr Ziel sei, dass „die Gewerbeordnung“ nicht außer Kraft gesetzt werde.

11

Mit Schreiben der stellvertretenden Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 19.07.2021 wurde erneut bei der Klägerin erfragt, ob eine förmliche Klage erhoben werden soll. Zudem wurde die Klägerin darauf hingewiesen, dass klarzustellen sei, gegen wen die Klage gerichtet werde und was konkret deren Ziel sei. Weiter sei ein hinreichend bestimmter Klageantrag zu stellen und zu begründen, wodurch und weshalb sie in eigenen Rechten verletzt sei.

12

Nach Fristverlängerung bis zum 16.08.2021 folgte der Schriftsatz der Klägerin vom 14.08.2021, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 16.08.2021. Der Betreff des Schreibens lautete „Einreichung einer förmlichen Klage“. Zudem teilte die Klägerin mit, dass die Stadt ... ihr die „Gewerbeverordnung“ entziehen wolle und sie sich deshalb an das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth wende. Sie sei in finanzielle Engpässe gekommen, da ihr Mann sie 2006 mit ihren zwei Kindern verlassen habe. 2006 sei ihr Vater verstorben, der sich um ihre beiden Kinder gekümmert habe. Sie habe nicht mehr arbeiten können. 2009 sei die Scheidung eingereicht worden und ihr Mann habe einen Herzinfarkt erlitten. Daraufhin sei die Scheidung zurückgezogen worden. 2012 sei sie an Brustkrebs erkrankt. Jetzt sei sie

gesundheitlich in der Lage, wieder zu arbeiten. Allerdings habe sie die Coronapandemie noch stärker finanziell unter Druck gebracht. Dem Schreiben war der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom 07.06.2021 beigelegt.

13

Mit Schriftsatz vom 02.09.2021 beantragte die Beklagte, die Klage abzuweisen.

14

In der Klageerwidlung wurde vorgetragen, dass die Klage unzulässig sei, ungeachtet dessen aber auch unbegründet. Die Klage sei bereits unzulässig, weil die erlassene Gewerbeuntersagung vor Klageerhebung formelle Bestandskraft erlangt habe und somit unanfechtbar sei. Die Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt müsse innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe desselben erhoben werden. Die von der Klägerin angefochtene Gewerbeuntersagung sei am 09.06.2021 durch einen Mitarbeiter der D. P. AG nach erfolglosem persönlichen Zustellungsversuch mit Postzustellungsurkunde in den zu ihrer Wohnung gehörenden Briefkasten eingeworfen worden. Fristbeginn sei an dem auf den Ereignistag folgenden Tag, somit Donnerstag, den 10.06.2021. Die Frist sei folglich am Freitag, den 09.07.2021 abgelaufen. Die Klägerin habe ihre Klage am 16.08.2021 zu spät erhoben. Höchstvorsorglich sei anzumerken, dass die Klage im Übrigen auch unbegründet sei. Die von der Klägerin vorgebrachten Ausführungen ließen keinen Schluss auf die Rechtswidrigkeit der ergangenen Gewerbeuntersagung zu. Insbesondere sei kein Ermessensfehler gerügt worden, sondern es seien lediglich die schwierigen persönlichen Lebensereignisse der Klägerin wiederholt worden.

15

Die Beteiligten wurden zuletzt jeweils mit Schreiben vom 06.09.2023 zu einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Urteil oder Gerichtsbescheid angehört.

16

Mit Schriftsatz vom 19.09.2023 teilte die Beklagte mit, dass sowohl mit einem Urteil ohne mündliche Verhandlung als auch mit einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid Einverständnis bestehe. Zu Nr. 6 des Bescheids vom 07.06.2023 wurde erklärt, dass der Kostenbescheid gesondert erstellt werde. Die Erläuterungen zur Kostenhöhe würden dazu dienen, den Zahlungspflichtigen bereits im Grundlagenbescheid über das Zustandekommen der Kostenhöhe zu informieren. Der gegenständliche Bescheid entfalte bezüglich der Höhe der Gebühren keine Wirkung, sondern erst der künftig ergehende und selbstständig angreifbare Festsetzungsbescheid werde Grundlage der Gebührenvollstreckung sein.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte sowie die Behördenakte Bezug genommen (§§ 84 Abs. 1 Satz 3, 117 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).

Entscheidungsgründe

18

Das Gericht kann den Rechtsstreit ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, da die Beteiligten hierzu vorher gehört wurden und die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO).

19

Die Klage ist zulässig und hinsichtlich der Nrn. 3, 5 und 6 Satz 2 des Bescheids vom 07.06.2021 begründet, weshalb die Klage insoweit erfolgreich ist. Im Übrigen ist sie unbegründet und bleibt erfolglos.

20

1. Die Klage ist zulässig.

21

a. Bei verständiger Würdigung des Klagebegehrens (§ 88 VwGO) ist davon auszugehen, dass die Klägerin im vorliegenden Verfahren eine Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO gegen den gesamten Bescheid vom 07.06.2021 erhoben hat.

22

Das Gericht muss das Klagebegehren – das wirkliche Rechtsschutzziel – von Amts wegen ermitteln. Das Klagebegehren ergibt sich aus dem gesamten Vortrag des Klägers, insbesondere aus der Klagebegründung sowie aus beigefügten Bescheiden. An die Fassung vom Kläger gestellter Anträge ist das Gericht nicht gebunden; sie können das Klagebegehren nicht nur schief, sondern insbesondere auch unvollständig erfassen oder zu weit gefasst sein. Die Anträge sind daher gemäß §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) auszulegen, ggf. unter Rückgriff auf die Interessenlage (Eyermann/Wöckel, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 88 Rn. 8 m.w.N.). Aus dem klägerischen Vorbringen geht insbesondere hervor, dass die Klägerin ihre gewerbliche Tätigkeit fortsetzen möchte und mit dem ihr gegenüber ergangenen Bescheid vom 07.06.2021 nicht einverstanden ist. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Klägerin die Aufhebung des gesamten Bescheids vom 07.06.2021 begehrt.

23

Die Anfechtungsklage ist auch hinsichtlich der Kostenentscheidung in Nr. 6 des Bescheids vom 07.06.2021 statthaft. Denn auch die Kostenentscheidung erfüllt die Merkmale eines Verwaltungsaktes gemäß Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), insbesondere die Regelungswirkung. Eine „Regelung“ ist dann anzunehmen, wenn die Maßnahme der Behörde darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen, d.h. wenn Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden (von Alemann/Scheffczyk in BeckOK VwVfG, 60. Ed. 1.4.2023, § 35 Rn. 141). Behördliche Vorbereitungs- und Teilakte haben grundsätzlich keine Regelungsqualität. Bloße Vorbereitungshandlungen einer Behörde sind keine Verwaltungsakte. Regelungswirkung fehlt deshalb insbesondere Ankündigungen und Androhungen. Kein Verwaltungsakt ist daher die Ankündigung, einen Verwaltungsakt erlassen zu wollen (von Alemann/Scheffczyk in BeckOK VwVfG, 60. Ed. 1.4.2023, § 35 Rn. 171 f.). Die Argumentation der Beklagten, Nr. 6 des Bescheids vom 07.06.2021 entfalte bezüglich der Höhe der Gebühren keine Wirkung, sondern erst der künftig ergehende und selbständig angreifbare Festsetzungsbescheid und dass die Erläuterungen zur Kostenhöhe dazu dienen würden, den Zahlungspflichtigen bereits im Grundlagenbescheid über das Zustandekommen der Kostenhöhe zu informieren, vermag nicht zu überzeugen. Denn in Nr. 6 Satz 1 wird ausdrücklich festgestellt, dass die Klägerin die Kosten des Verfahrens zu tragen hat. Laut Nr. 6 Satz 2 wird für diesen Bescheid „eine Gebühr in Höhe von € festgesetzt“. Zwar wurde der Betrag nicht beziffert, aus der Verwendung des Wortes „festgesetzt“ wird jedoch deutlich, dass eine verbindliche Rechtsfolge gesetzt werden sollte. Dies wird auch dadurch bekräftigt, dass die Auslagen nach Nr. 6 Satz 3 5,26 € betragen. Zwar ist der Beklagten zuzugestehen, dass laut Nr. 6 Satz 4 noch ein separater Kostenbescheid ergehen soll, dies ändert jedoch nichts daran, dass aufgrund der gewählten Formulierungen bereits durch den Bescheid vom 07.06.2021 eine verbindliche Rechtsfolge bezüglich der Kosten gesetzt wird und die Klägerin nicht – wie von der Beklagten vorgetragen – lediglich über das Zustandekommen der Kostenhöhe informiert wird. Dies ergibt sich nicht nur aus Nr. 6 des Bescheids vom 07.06.2021 selbst, sondern auch aus der dazugehörigen Begründung. Darin heißt es, dass die „Zahlungsaufforderung“ durch das städtische Kämmereiamt in einem gesonderten Bescheid ergeht. Dass die Kosten auch erst im Rahmen des noch zu erlassenden Bescheids verbindlich festgesetzt werden, heißt es gerade nicht. Vielmehr spricht insbesondere die Formulierung „Bei der Bemessung der Gebühr wurde der für diesen Bescheid notwendige Verwaltungsaufwand aller beteiligten Dienststellen in Ansatz gebracht“ für eine rechtsverbindliche Festsetzung der Gebühren bereits im Rahmen des Bescheids vom 07.06.2021. Dies gesteht auch die Beklagte in ihrem Schriftsatz indirekt ein, wenn sie ausführt, dass es grammatikalisch richtigerweise „wird“ statt „wurde“ heißen müsse. Eine bloße Vorbereitungshandlung oder auch Ankündigung kann aufgrund der von der Beklagten gewählten Formulierungen nicht angenommen werden.

24

Unter Berücksichtigung der voranstehenden Ausführungen sei lediglich rein hilfsweise darauf hingewiesen, dass nach ganz herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur auch Maßnahmen, die nach ihrem äußeren Eindruck den Anschein eines Verwaltungsakts erwecken, grundsätzlich mit den für Verwaltungsakte vorgesehenen Rechtsbehelfen angreifbar sind. Soweit solche Akte die Merkmale des Art. 35 BayVwVfG materiell nicht erfüllen („formelle Verwaltungsakte“) sind sie unabhängig von ihrer inhaltlichen Rechtmäßigkeit regelmäßig aufzuheben (von Alemann/Scheffczyk in BeckOK VwVfG, 60. Ed. 1.4.2023, § 35 Rn. 38 f.).

25

b. Die als Anfechtungsklage zu wertende Klage wurde fristgerecht und ordnungsgemäß erhoben.

26

Da vorliegend nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. Art. 12 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) das Vorverfahren nach § 68 VwGO entfällt, muss die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erhoben werden (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Zustellung ist die Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments in der im VwZVG bestimmten Form (Art. 2 Abs. 1 VwZVG). Der Bescheid vom 07.06.2021 samt Rechtsbehelfsbelehrung wurden der Klägerin laut der in der Behördenakte enthaltenen Zustellungsurkunde gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VwZVG i.V.m. § 180 ZPO am 09.06.2021 durch Einlegung in den zur Wohnung gehörenden Briefkasten oder in eine ähnliche Vorrichtung zugestellt, da die Übergabe des Schriftstücks in der Wohnung/in dem Geschäftsraum nicht möglich war (§ 178 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 ZPO). Demnach begann die Klagefrist gemäß § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 ZPO, § 187 Abs. 1 BGB am 10.06.2021 zu laufen und endete gemäß § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 ZPO, § 188 Abs. 2 BGB am 09.07.2021.

27

Die Klagefrist wird durch Erhebung der Klage (Begründung der Rechtshängigkeit) gewahrt (Eyer mann/Wöckel, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 74 Rn. 8). § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO verlangt im Interesse der Rechtssicherheit als formelle Mindestvoraussetzung für eine wirksame Erhebung der Klage deren Schriftform. Die Regelung ist im Zusammenhang mit § 55a VwGO und § 82 VwGO zu sehen, wobei sich § 82 VwGO auf die inhaltlichen Mindest- und Sollenanforderungen bezieht, die – da sie anders als das Schriftformerfordernis des § 81 VwGO kein Wirksamkeitserfordernis darstellen – grundsätzlich auch noch nach Ablauf der Klagefrist des § 74 VwGO nachgeholt werden können. Die Rechtsprechung hat im Interesse der verfassungsrechtlich verbürgten Garantie eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und im Hinblick auf neuere technische Kommunikationsformen weitgehende Ausnahmen zugelassen und das an sich strenge Formerfordernis gelockert. Es ist sachgerecht, den Zugang zu den Verwaltungsgerichten nicht unnötig zu erschweren, solange die Rechtsprechung die Formvorschriften, die nicht Selbstzweck sein dürfen, gleichmäßig und vorhersehbar handhabt (Schoch/Schneider/Riese, VwGO, 43. EL August 2022, § 81 Rn. 2). Die Voraussetzungen einer unwirksamen Klageerhebung sind im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG sorgfältig zu prüfen. Sie dürfen nur in Ausnahmefällen bejaht werden (Schoch/Schneider/Riese, VwGO, 43. EL August 2022, § 81 Rn. 4b). Von einem rechtsunkundigen Kläger, der seinen Verwaltungsrechtsstreit selbst führt, kann namentlich nicht erwartet werden, dass er juristische Fachbegriffe beherrscht, insbesondere zwischen Widerspruch und Klage zu unterscheiden vermag, und die prozessuale Bedeutung und Tragweite von Willensbekundungen erkennt. Für die ordnungsgemäße schriftliche Erhebung einer Anfechtungsklage durch einen nicht rechtskundigen und auch nicht durch einen Juristen vertretenen Bürger genügt vielmehr, dass aus seinem an das Verwaltungsgericht gerichteten Schriftsatz im Wege der Auslegung hinreichend der Wille zu entnehmen ist, gerichtlichen Rechtsschutz gegen einen bezeichneten angegriffenen Verwaltungsakt in Anspruch zu nehmen (BVerwG, U.v. 27.4.1990 – 8 C 70/88 – juris Rn. 23). Entspricht die Klageschrift nicht (vollständig) den Anforderungen des § 82 Abs. 1 VwGO, so ist die Klage gleichwohl nach § 81 Abs. 1 VwGO wirksam erhoben, wenn sie die Voraussetzungen dieser Regelung erfüllt und damit gemäß § 90 VwGO rechtshängig wird. Da der Kläger unaufgefordert oder auf richterlichen Hinweis Ergänzungen anbringen kann, ist § 82 Abs. 2 VwGO nicht einschränkend dahingehend auszulegen, dass die Klageschrift in Bezug auf Beteiligte und Gegenstand des Klagebegehrens von vornherein bestimmte Anforderungen erfüllen muss. Grundsätzlich kann die Ergänzung der Mängel bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung – also regelmäßig auch nach Ablauf der Klagefrist – erfolgen. Etwas anderes gilt, wenn der zuständige Richter eine Ausschlussfrist nach § 82 Abs. 2 Satz 2 VwGO setzt. Sie verlegt den Zeitpunkt der Nachbesserungsmöglichkeit für den Mindestinhalt der Klageschrift (Abs. 1 Satz 1) nach vorne und macht eine erst nach Fristablauf vorgelegte Ergänzung unbeachtlich mit der Folge, dass die Klage unzulässig ist (Schoch/Schneider/Riese, VwGO, 43. EL August 2022, § 82 Rn. 33 f.). Das Schreiben, das die Fristsetzung im Sinne des § 82 Abs. 2 S. 2 VwGO enthält, ist wegen seiner weitreichenden Folgen vom Richter zu unterschreiben; eine Unterzeichnung durch einen Mitarbeiter der Geschäftsstelle im richterlichen Auftrag ist nicht möglich. Da an den Ablauf der Ausschlussfrist des § 82 Abs. 2 Satz 2 VwGO rechtliche Folgerungen geknüpft werden, muss die entsprechende richterliche Verfügung, um die Frist in Lauf zu setzen, nach § 56 Abs. 1 VwGO förmlich zugestellt werden (Eyer mann/Hoppe, 16. Aufl. 2022, VwGO § 82 Rn. 15).

28

Die Klägerin hat bereits in ihrem ersten handschriftlich geschriebenen und unterschriebenen Schriftsatz, der beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 06.07.2021 einging, zum Ausdruck gebracht, dass sie

„Widerspruch gegen den Vollzug der Gewerbeordnung einlegen“ möchte. In diesem Schriftsatz war überdies das Aktenzeichen des – zu diesem Zeitpunkt bei Gericht noch nicht bekannten – Bescheids vom 07.06.2021 angegeben. Dem an das Verwaltungsgericht gerichteten Schriftsatz, ist durchaus der Wille zu entnehmen, gerichtlichen Rechtsschutz gegen den bezeichneten Verwaltungsakt in Anspruch zu nehmen. Da auch die nach § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche Schriftform gegeben ist, ist davon auszugehen, dass die Klage bereits mit Eingang bei Gericht am 06.07.2021 wirksam erhoben wurde und demnach die Klagefrist gewahrt wurde.

29

Daran ändert auch nichts, dass gemäß § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Klage den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und gemäß § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO einen bestimmten Antrag enthalten muss. Denn wie bereits voranstehend ausgeführt, kann die Ergänzung der Mängel grundsätzlich bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung erfolgen. Eine Frist mit ausschließender Wirkung gemäß § 82 Abs. 2 Satz 2 VwGO wurde der Klägerin vorliegend nicht gesetzt, da die gerichtlichen Schreiben vom 06.07.2021, 19.07.2021 und 03.08.2021 schon nicht von einem Richter unterschrieben wurden und auch lediglich das Schreiben vom 19.07.2021 förmlich zugestellt wurde. Unschädlich ist ferner, dass seitens der Klägerin nicht ausdrücklich ein Antrag gestellt wurde (§ 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Denn die grundsätzlich bestehende Verpflichtung, einen bestimmten Antrag zu stellen, erfordert nicht, dass dieser juristisch ausformuliert ist. Es muss sich nur aus dem Schriftsatz im Weg der Auslegung entnehmen lassen, in welchem Umfang der Kläger Rechtsschutz begehrt. Maßgeblich ist nicht die gewählte Formulierung, sondern der erkennbare Zweck des Rechtsschutzbegehrens. Fallen erkennbar verfolgtes Ziel und Antragsformulierung auseinander, gilt dies auch bei einem anwaltlich vertretenen Kläger. Notfalls ist auf Klarstellung hinzuwirken (§ 86 Abs. 3 VwGO). Bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen lässt sich der Klageantrag in der Regel daraus erschließen, dass die entsprechende Verwaltungsentscheidung beigefügt und erkennbar ist, dass der Kläger damit nicht einverstanden ist (Eyermann/Hoppe, 16. Aufl. 2022, VwGO § 82 Rn. 10), was vorliegend – wie bereits ausgeführt – der Fall ist. Die nach § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderlichen Angaben wurden spätestens mit Schriftsatz vom 14.08.2023, dem der Bescheid vom 07.06.2021 beigefügt war, nachgeholt. Denn aus dem beigefügten Bescheid vom 07.06.2021 ergibt sich nicht nur die Beklagte, auch der Gegenstand des Klagebegehrens wird durch dessen Vorlage konkretisiert.

30

2. Die Klage ist teilweise begründet.

31

Der Bescheid vom 07.06.2021 ist in den Nrn. 3, 5 und 6 Satz 2 rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weshalb er insofern aufzuheben ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Im Übrigen erweist sich der Bescheid vom 07.06.2021 als rechtmäßig. Im Einzelnen ist hierzu Folgendes anzuführen:

32

a. Die Beklagte hat der Klägerin zu Recht die Ausübung des Gewerbes „Kosmetikstudio, Fußpflege, Groß- und Einzelhandel mit Schuhen, Lederwaren, Textilien, Mode und Geschenkartikeln“ als selbständige Gewerbetreibende auf Dauer untersagt (Nr. 1 des Bescheids vom 07.06.2021).

33

aa. Die Voraussetzung für die Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit liegen vor.

34

Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO ist die Ausübung eines Gewerbes ganz oder teilweise zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist.

35

Unzuverlässig ist ein Gewerbetreibender nach der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, der nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreiben wird. Tatsächliche Anhaltspunkte für eine solche Unzuverlässigkeit bestehen bei einem Gewerbetreibenden mit erheblichen Steuerrückständen sowie Zahlungsrückständen bei den Trägern der Sozialversicherung oder bei Straftaten im Zusammenhang mit der gewerblichen Betätigung. Überschuldung und wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit begründen grundsätzlich die Unzuverlässigkeit des

Gewerbetreibenden. Im Interesse eines ordnungsgemäßen und redlichen Wirtschaftsverkehrs muss von einem Gewerbetreibenden erwartet werden, dass er bei anhaltender wirtschaftlicher Leistungsunfähigkeit ohne Rücksicht auf die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten seinen Gewerbebetrieb aufgibt. Dieser Grund entfällt nur dann, wenn der Gewerbetreibende zahlungswillig ist und trotz seiner Schulden nach einem sinnvollen und erfolgversprechenden Sanierungskonzept arbeitet (vgl. BVerwG, U.v. 15.4.2015 – 8 C 6/14 – juris Rn. 14 m.w.N.). Für die erforderliche Prognose zur Feststellung der Unzuverlässigkeit ist aus den bereits vorhandenen tatsächlichen Umständen auf ein wahrscheinliches zukünftiges Verhalten des Gewerbetreibenden zu schließen (vgl. BVerwG, B.v. 26.2.1997 – 1 B 34.97 – juris Rn. 8). Auf ein Verschulden des Gewerbetreibenden hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsunfähigkeit kommt es nicht an. Die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit setzt kein subjektiv vorwerfbares Verhalten voraus, sondern bestimmt sich ausschließlich nach objektiven Kriterien. Auch der Gewerbetreibende ist unzuverlässig, der zwar willens, aber nicht in der Lage ist, das Gewerbe ordnungsgemäß auszuüben (vgl. BVerwG, B.v. 2.12.2014 – 8 PKH 7.14 – juris Rn. 4).

36

Für die verwaltungsgerichtliche Beurteilung einer Gewerbeuntersagungsverfügung ist die Sachlage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgebend (BVerwG, B.v. 16.6.1995 – 1 B 83/95 – juris). Es kommt nicht darauf an, wie sich die tatsächlichen Verhältnisse nach Abschluss des behördlichen Untersagungsverfahrens weiterentwickelt haben. Insbesondere bleibt auch eine nachträgliche Minderung von Verbindlichkeiten außer Betracht (BayVGH, B.v. 23.10.2012 – 22 ZB 12.888 – juris Rn. 15). Denn in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass seit Inkrafttreten der Neufassung des § 35 Abs. 6 GewO am 01.05.1974 eine deutliche Trennung zwischen dem Untersagungsverfahren einerseits und dem Wiedergestattungsverfahren andererseits besteht. Ist ein Gewerbe wirksam untersagt worden, hat die Behörde nicht mehr zu prüfen, ob die Untersagungsgründe die ergangene Gewerbeuntersagung weiterhin tragen. Haben sich die tatsächlichen Umstände geändert, muss die Initiative zur Wiederezulassung nach § 35 Abs. 6 GewO vom Gewerbetreibenden ausgehen (BVerwG, U.v. 15.4.2015 – 8 C 6/14 – juris Rn. 15).

37

An voranstehenden Maßstäben gemessen war die Klägerin im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung, nämlich dem Bescheid vom 07.06.2021, unzuverlässig i.S.v. § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO. Dies ergibt sich insbesondere aus den durch die Beklagte getroffenen Feststellungen. Hierzu sei angeführt, dass laut Schreiben der BGW vom 30.11.2020 (Beklagtenakte, Bl. 43 f.) die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung für die Jahre 1998 bis 2007 nicht eigenständig gezahlt wurden, sondern durch Vollstreckung begetrieben werden mussten. Für die Jahre 2008 bis 2019 wurden Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung in Höhe von 1928,48 € nicht gezahlt (vgl. hierzu auch Schreiben der BGW vom 26.06.2020 – Beklagtenakte, Bl. 11). Für die einzelnen Beiträge erging laut BGW jährlich ein Vollstreckungsversuch über das Hauptzollamt. Rückmeldung über die erfolglose Vollstreckung für die Jahre 2008 bis 2017 erhielt die BGW am 13.12.2019, für das Jahr 2018 am 17.12.2019. Zuletzt teilte die BGW unter dem Datum 21.05.2021 (Beklagtenakte, Bl. 74) mit, dass sich die Beitragsrückstände auf 2.135,00 € belaufen und deshalb der von der Klägerin angebotenen Ratenzahlung i.H.v. monatlich 60,00 € nicht zugestimmt wurde. Hinzu kommt, dass auch die Anmeldung für die gesetzliche Unfallversicherung nicht fristgerecht innerhalb einer Woche gemäß § 192 SGB VII erfolgte. Die Klägerin musste vielmehr mehrfach zur Anmeldung aufgefordert werden. Weiterhin mussten seitens der Beklagten insgesamt 94,80 €, davon 30,00 € für eine Gewerbemeldung aus dem Jahr 2013 und Gerichtsvollzieherkosten i.H.v. 64,80 € im Jahr 2014, niedergeschlagen werden (Beklagtenakte, Bl. 29). Eine Schuldnerverzeichnisabfrage vom 22.02.2021 (Beklagtenakte, Bl. 51 ff.) hat ergeben, dass für den Zeitraum 01.03.2018 bis 14.10.2020 zehn Eintragungen hinsichtlich der Klägerin vorliegen, davon acht Eintragungen aufgrund von „Gläubigerbefriedigung ausgeschlossen“ und zwei Eintragungen aufgrund von „Nichtabgabe Vermögensauskunft“. Mit Schreiben vom 13.04.2021 teilte die Handwerkskammer für ... mit, dass der Handwerkskammerbeitrag für die Jahre 2020 und 2021 noch offen sei und sich die Beitragsrückstände auf insgesamt 360,00 € belaufen würden. Am 26.06.2020 gab die Klägerin vor dem Amtsgericht ... die eidesstattliche Versicherung nach § 802c Abs. 3 ZPO ab. Das Finanzamt ... teilte mit Schreiben vom 28.09.2020 (Beklagtenakte, Bl. 38) mit, dass weder die Klägerin noch das von ihr ausgeübte Gewerbe beim Finanzamt ... erfasst ist/war.

38

Ausgehend von diesen Feststellungen, kann hinsichtlich der Klägerin nicht prognostiziert werden, dass sie ihren Gewerbebetrieb zukünftig ordnungsgemäß betreiben wird. Dabei verkennt das Gericht nicht, dass sich die Klägerin im April 2021 mit der BGW bezüglich einer monatlichen Ratenzahlung von 60,00 € in Verbindung gesetzt hat, die jedoch nachvollziehbarerweise seitens der BGW angelehnt wurde (vgl. Schreiben der BGW vom 21.05.2021 – Beklagtenakte, Bl. 74). Dies spricht zwar grundsätzlich für die Zahlungswilligkeit der Klägerin, ein sinnvolles und erfolgversprechendes Sanierungskonzept wurde aber bis zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung – und im Übrigen auch im Gerichtsverfahren – nicht vorgelegt. In der am 26.03.2021 bei der Beklagten eingegangenen Stellungnahme der Klägerin, dass sie nun hinsichtlich ihrer Gesundheit grünes Licht habe, um sich wieder beruflich zu etablieren, und der Bitte, ihr eine Chance zu geben, dass sie mit neuen Ideen und Konzepten wieder beruflich Fuß fassen könne, kann ein sinnvolles und erfolgversprechendes Sanierungskonzept jedenfalls nicht gesehen werden.

39

bb. Die Gewerbeuntersagung ist auch nicht unverhältnismäßig.

40

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine den gesetzlichen Anforderungen des § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO entsprechende Gewerbeuntersagung allenfalls in extremen Ausnahmefällen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen kann. Ob eine solche Ausnahmesituation vorliegt, ist wiederum eine Frage des Einzelfalles (BVerwG, B.v. 19.1.1994 – 1 B 5/94 – juris Rn. 8). Im vorliegenden Fall sind keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles ersichtlich. Der Schutz der Allgemeinheit bzw. öffentlicher Kassen vor weiteren drohenden Vermögensschäden stellt insbesondere einen legitimen Zweck dar. Die Gewerbeuntersagung ist hierfür geeignet und erforderlich. Eine andere, ebenso effektive, aber mildere Maßnahme ist nicht ersichtlich, zumal sich insbesondere die Zahlungsrückstände bei der BGW bereits seit vielen Jahren kontinuierlich mehren, nach Kenntnis des Gerichts zehn Eintragungen im Schuldnerverzeichnis vorliegen und ein sinnvolles und erfolgversprechendes Sanierungskonzept bislang nicht vorgelegt wurde. Folglich muss die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zurückstehen.

41

b. Auch die Erweiterung der Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO auf die Ausübung aller Gewerbe und jegliche Tätigkeit als Vertretungsberechtigte eines Gewerbetreibenden oder als mit der Leitung eines Gewerbebetriebes beauftragte Person im gesamten Bundesgebiet (Nr. 2 des Bescheids vom 07.06.2021) ist rechtlich nicht zu beanstanden.

42

aa. Die Voraussetzungen für die Erweiterung der Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO liegen vor.

43

Nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO kann die Untersagung auch auf die Tätigkeit als Vertretungsberechtigter eines Gewerbetreibenden oder als mit der Leitung eines Gewerbebetriebes beauftragte Person sowie auf einzelne andere oder auf alle Gewerbe erstreckt werden, soweit die festgestellten Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Gewerbetreibende auch für diese Tätigkeiten oder Gewerbe unzuverlässig ist.

44

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass insoweit Tatsachen vorliegen müssen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in Bezug auf die „Ausweichtätigkeit“ dartin („gewerbeübergreifende Unzuverlässigkeit“). Diese sind bei steuerlichen Pflichtverletzungen und bei ungeordneten Vermögensverhältnissen gegeben. Außerdem muss die erweiterte Gewerbeuntersagung erforderlich sein, weil eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für ein Ausweichen des Gewerbetreibenden vorliegt. Dabei folgt die Wahrscheinlichkeit der anderweitigen Gewerbeausübung schon daraus, dass der Gewerbetreibende trotz Unzuverlässigkeit an seiner gewerblichen Tätigkeit festgehalten hat, wodurch er regelmäßig seinen Willen bekundet hat, sich auf jeden Fall gewerblich zu betätigen. Die erweiterte Gewerbeuntersagung ist unter dem Gesichtspunkt wahrscheinlicher anderweitiger Gewerbeausübung schon dann zulässig, wenn keine besonderen Umstände vorliegen, die es ausschließen, dass der Gewerbetreibende das andere Gewerbe in Zukunft ausübt (BVerwG, U.v. 15.4.2015 – 8 C 6.14 – juris Rn. 17).

45

Die Klägerin hat vorliegend trotz Unzuverlässigkeit, die insbesondere auf ihren ungeordneten Vermögensverhältnissen basiert, weiter an ihrer gewerblichen Tätigkeit festgehalten und dadurch regelmäßig ihren Willen bekundet, sich auf jeden Fall gewerblich zu betätigen. Da auch keine besonderen Umstände vorliegen, die es ausschließen, dass die Klägerin in Zukunft ein anderes Gewerbe ausübt, ist die erweiterte Gewerbeuntersagung vorliegend zulässig.

46

bb. Ermessensfehler sind nicht gegeben (§ 114 Satz 1 VwGO).

47

Das Gericht verkennt diesbezüglich nicht, dass im Bescheid vom 07.06.2021 nicht ausdrücklich ausgeführt wird, dass der Behörde ein Ermessen bezüglich der erweiterten Gewerbeuntersagung zusteht („kann“) und dass keine saubere Differenzierung zwischen den Tatbestandsvoraussetzungen der erweiterten Gewerbeuntersagung und der dazugehörigen Ermessensausübung erfolgt.

48

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Ermessensfehler dennoch zu verneinen. Denn ist ein Gewerbetreibender in Bezug auf andere – nicht ausgeübte – gewerbliche Betätigungen unzuverlässig und ist die Untersagung auch hinsichtlich dieser Betätigungen erforderlich, so ist eine Ermessensentscheidung, die von der Möglichkeit der erweiterten Gewerbeuntersagung Gebrauch macht, nicht rechtswidrig, wenn der Verwaltungsentscheidung zumindest konkludent die maßgebliche Erwägung entnommen werden kann, die anderweitige Gewerbeausübung sei so wahrscheinlich, dass sich die Untersagung auch darauf erstrecken soll (BVerwG, U.v. 15.04.2015 – 8 C 6.14 – juris Rn. 18). Die Ermessenserwägung, die anderweitige Gewerbeausübung sei so wahrscheinlich, dass sich die Untersagung auch darauf erstrecken soll, lässt sich dem Bescheid vom 07.06.2021 noch entnehmen. Denn darin führt die Beklagte aus, dass die Wahrscheinlichkeit anderer Gewerbeausübung aus dem Umstand folge, dass die Klägerin trotz Unzuverlässigkeit an ihrer gewerblichen Tätigkeit festgehalten habe, wodurch sie regelmäßig ihren Willen bekundet habe, sich auf jeden Fall gewerblich zu betätigen. Im Übrigen hat die Beklagte vorliegend zutreffend erkannt, dass die im Hinblick auf die Klägerin festgestellte wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit ein Umstand ist, der jeglicher Gewerbeausübung entgegensteht und deshalb bei Fortführung des Gewerbes trotz wirtschaftlicher Leistungsunfähigkeit regelmäßig auch eine erweiterte Untersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO sachgerecht ist (OVG NW, B.v. 23.11.2009 – 4 A 3724/06 – juris Rn. 21). Sie geht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon aus, dass die erweiterte Gewerbeuntersagung unter dem Gesichtspunkt wahrscheinlicher anderweitiger Gewerbeausübung schon dann zulässig ist, wenn keine besonderen Umstände vorliegen, die es ausschließen, dass der Gewerbetreibende das andere Gewerbe in Zukunft ausübt (BVerwG, B.v. 11.09.1992 – 1 B 131/92 – juris Rn. 5) und stellt für das Gericht nachvollziehbar fest, dass im konkreten Fall solche Umstände nicht ersichtlich waren.

49

c. Die Pflicht der Klägerin, ihr Gewerbe spätestens mit Bestandskraft des Bescheids abzumelden (Nr. 3 des Bescheids vom 07.06.2021) ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten.

50

Die Pflicht zur Abmeldung des Gewerbes ergibt sich aus § 14 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 GewO (VG Leipzig, B.v. 29.03.2023 – 5 L 76/23 – juris Rn. 46). Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GewO ist die Aufgabe eines Betriebes der zuständigen Behörde anzuzeigen. Betriebsaufgabe ist die vollständige und endgültige Beendigung eines Gewerbes auf der Grundlage einer entsprechenden Willensentschließung des Gewerbetreibenden oder einer vollziehbaren behördlichen Gewerbeuntersagung (Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 76). Die Behörde kann in streitigen Fällen die Erfüllung der Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GewO durch einen rechtsmittelfähigen Bescheid anordnen und diesen zwangsweise durchsetzen (VG Gelsenkirchen, U.v. 7.12.2015 – 7 K 3546/15 – juris Rn. 31). Bei der Bestimmung des angemessenen Zeitraums ist zu beachten, dass die Abmeldepflicht gemäß § 14 Abs. 1 GewO „gleichzeitig“ mit der Betriebsaufgabe entsteht, ein Handeln also unverzüglich – ohne schuldhaftes Zögern – erfolgen muss (Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 83). Eine Betriebsaufgabe wegen der vollständigen und endgültigen Beendigung des Gewerbes auf der Grundlage einer entsprechenden Willensentschließung der Klägerin ist vorliegend nicht ersichtlich. Laut E-Mail einer

Mitarbeiterin der Beklagten vom 18.02.2021 übt die Klägerin das Gewerbe vielmehr weiterhin aus (Beklagtenakte, Bl. 50). Weiterhin kommt der bestandskräftigen Gewerbeuntersagungsverfügung die Bedeutung einer endgültigen Betriebseinstellung zu (vgl. VG Würzburg, B.v. 17.09.2015 – W 6 X 15.731 – juris Rn. 15). Da die Betriebsaufgabe jedoch zunächst die Bestandskraft der Gewerbeuntersagungsverfügung voraussetzt und die Abmeldung nach Nr. 3 des Bescheids vom 07.06.2021 jedoch bereits spätestens mit Bestandskraft des Bescheides zu erfolgen hat, steht der Klägerin – auch wenn ein Handeln unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, erfolgen muss – kein angemessener Zeitraum für die Gewerbeabmeldung zur Verfügung.

51

d. Gegen die Zwangsgeldandrohung in Nr. 4 des Bescheids vom 07.06.2021 bei Zuwiderhandlung gegen entweder Nr. 1 und/oder Nr. 2 ((erweiterte) Gewerbeuntersagung) nach Bestandskraft des Bescheids bestehen keine rechtlichen Bedenken.

52

Es liegen sowohl die allgemeinen (Art. 18 f. VwZVG) als auch die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen (Art. 23 ff. VwZVG) vor. Anzuführen ist insbesondere, dass das Zwangsgeld für Zuwiderhandlungen nach Bestandskraft des Bescheids angedroht wurde und in diesem Zeitpunkt ein vollstreckbarer Grundverwaltungsakt nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG vorliegt. Das Zwangsgeld ist ein zulässiges Zwangsmittel zur Vollstreckung eines Verwaltungsakts, mit dem eine Handlung oder Unterlassung gefordert wird, Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 VwZVG. Die Zwangsgeldandrohung war auch hinreichend bestimmt (Art. 36 Abs. 3 Satz 1 VwZVG). Bei mehreren gebotenen selbständigen Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen, in denen Zwangsgeld durchgesetzt werden soll, ist grundsätzlich für jede Maßnahme ein bezifferter Betrag anzugeben. Die Androhung eines einheitlichen Zwangsgeldes ist aus Bestimmtheitsgründen dann rechtswidrig, wenn der Adressat der Verfügung mit diesem Mittel zur Erfüllung von mehreren selbständigen Unterlassungen oder Duldungen angehalten werden soll, ohne dass sich aus der Verfügung ergibt, welche Folgen sich aus der Nichterfüllung des einzelnen Gebotes für den Betroffenen ergeben (VG Ansbach, B.v. 14.02.2023 – AN 16 S 23.173 – juris Rn. 30 m.w.N.). Durch die Formulierung „und/oder“ wird vorliegend zum Ausdruck gebracht, dass das Zwangsgeld in Höhe 1.000,00 € sowohl bei einem Verstoß gegen Nr. 1 und Nr. 2 sowie bei einem Verstoß nur gegen Nr. 1 oder Nr. 2 nach Bestandskraft des Bescheids zur Zahlung fällig wird. Somit ergibt sich durchaus, welche Folgen sich aus der Zuwiderhandlung gegen die einzelnen Nummern des Bescheids vom 07.06.2021 ergeben. Schließlich bestehen auch keine Bedenken gegen die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes von 1.000,00 €. Es bewegt sich am unteren Rand des zulässigen Rahmens von 15,00 € bis 50.000,00 €. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Klägerin finden im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens Berücksichtigung (Art. 31 Abs. 2 VwZVG).

53

e. Die Zwangsgeldandrohung in Nr. 5 des Bescheids vom 07.06.2021 für den Fall, dass die Klägerin der Nr. 3 des Bescheids (Gewerbeabmeldung) nicht rechtzeitig nachkommt, ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten.

54

Zwar kommt es vorliegend nicht auf die Rechtmäßigkeit des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes an (BVerwG, U.v.13.04.1984 – 4 C 31/81 – beck-online), allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Klägerin nach diesem ihr Gewerbe spätestens mit Bestandskraft des Bescheids vom 07.06.2021 abzumelden hat (Nr. 3). Soweit ein Zwangsgeld für den Fall angedroht wird, dass die Klägerin dem nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt, ist darauf hinzuweisen, dass es für den Zeitraum bis Bestandskraft des Bescheids vom 07.06.2021 bereits an einem vollstreckbaren Verwaltungsakt i.S.d. Art. 19 Abs. 1 VwZVG – und damit an einer allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzung – fehlt. Dies ändert sich zwar mit Bestandskraft des Bescheids vom 07.06.2021, soweit die Klägerin jedoch spätestens zu diesem Zeitpunkt ihr Gewerbe abzumelden hat, fehlt es allerdings an einer Frist, innerhalb welcher dem Pflichtigen der Vollzug billigerweise zugemutet werden kann (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) – und damit an einer besonderen Vollstreckungsvoraussetzung. Denn eine Frist ist angemessen und zumutbar, wenn sie einerseits das behördliche Interesse an der Dringlichkeit der Ausführung berücksichtigt und andererseits dem Betroffenen die nach der allgemeinen Lebenserfahrung erforderliche Zeit gibt, seiner Pflicht nachzukommen (BayVG, B.v. 1.4.2016 – 15 CS 15.2451 – juris Rn. 26). Letzteres ist bei einer Pflicht zur Abmeldung spätestens mit Bestandskraft des Bescheids vom 07.06.2021 nicht anzunehmen.

55

f. Die Gebührenfestsetzung in Nr. 6 Satz 2 des Bescheids vom 07.06.2021 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Im Übrigen bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die Kostenentscheidung.

56

Die Gebührenfestsetzung in Nr. 6 Satz 2 verstößt gegen das in Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG normierte Bestimmtheitsgebot. Ob der Verwaltungsakt im Hinblick auf die Elemente Handlungsform, Adressat und Regelung bestimmt genug ist, ist durch Auslegung mit den üblichen Methoden zu ermitteln. Maßgeblich ist entsprechend den zu §§ 133, 157 BGB entwickelten Maßstäben der objektive Erklärungswert, also „wie der Empfänger die Erklärung unter Berücksichtigung der ihm erkennbaren Umstände bei objektiver Würdigung verstehen muss“. Als Hilfsmittel für die Auslegung kann zwar auch die Begründung mit herangezogen werden; der verfügende Teil muss aber grundsätzlich aus sich heraus verständlich sein (Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, 3. EL August 2022, § 37 Rn. 24). Verbleiben nicht durch Auslegung aufzulösende Unklarheiten oder Widersprüche innerhalb des verfügenden Teils, ist der Verwaltungsakt unbestimmt, nicht dagegen, wenn die Widersprüche lediglich zwischen dem (an sich klaren) verfügenden Teil und der Begründung oder innerhalb der Begründung bestehen, es sei denn, dadurch würde der verfügende Teil selbst unklar (Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, 3. EL August 2022, § 37 Rn. 25). Hinsichtlich der inhaltlich getroffene Regelung werden dem Bestimmtheitsgebot in der Rechtsprechung zwei Anforderungen entnommen. Zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können (Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, 3. EL August 2022, § 37 Rn. 35). Die Erkennbarkeit des geforderten Verhaltens setzt voraus, dass der Inhalt des Verwaltungsakts aus sich heraus verständlich ist und keine mehrdeutige Auslegung mehr zulässt. Es muss klar sein, von wem was und wann verlangt, wem was wann gewährt, genehmigt oder versagt wird u.s.w.. Erkennbar sein müssen der Sachverhalt, auf den sich die Regelung bezieht, und die getroffene Rechtsfolge. Bei Zahlungsaufforderungen sind daher auch der Grund der Zahlung und ihre Berechnung anzugeben (Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, 3. EL August 2022, § 37 Rn. 36).

57

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen ist festzuhalten, dass es vorliegend an der erforderlichen Bestimmtheit fehlt, da nicht aufzulösende Unklarheiten und Widersprüche vorliegen. Laut Nr. 6 Satz 2 des Bescheids vom 07.06.2021 wird „eine Gebühr in Höhe von € festgesetzt“, wobei schon keine Bezifferung des Betrages erfolgt. Auch aus der dazugehörigen Begründung ergibt sich die Gebührenhöhe nicht. Der Klägerin ist es somit nicht möglich, dem Bescheid die Höhe der festgesetzten Gebühr zu entnehmen. Trotzdem spricht auch die Bescheidsbegründung dafür, dass eine Gebühr festgesetzt werden soll, da Ausführungen zu der Bemessung der Rahmengebühren enthalten sind. Insbesondere „wurde“ bei der Bemessung der Gebühr für diesen Bescheid der notwendige Verwaltungsaufwand aller beteiligter Dienststellen in Ansatz gebracht. Nichts anderes ergibt sich aus dem Hinweis der Beklagten, dass die „Zahlungsaufforderung“ – nicht Gebührenfestsetzung – durch einen gesonderten Bescheid ergeht. Widersprüchlich erscheint vor diesem Hintergrund zusätzlich, dass zwar „eine Gebühr in Höhe von € festgesetzt“ wird, diesbezüglich aber noch auf einen separaten Kostenbescheid des Kämmereiamtes der Beklagten verwiesen wird. Alles in allem ist es der Klägerin aufgrund dieser widersprüchlichen und unklaren Angaben nicht möglich zu erkennen, was genau von ihr gefordert wird.

58

Denkbar wäre im Übrigen auch die Nichtigkeit von Nr. 6 Satz 2 des Bescheids vom 07.06.2023 nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG. Danach ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Verwaltungsakte, die unheilbar widersprüchlich und unbestimmt sind, weisen einen schwerwiegenden inhaltlichen Mangel auf (Schemmer in BeckOK VwVfG, 60. Ed. 1.7.2023, § 44 Rn. 37). Unter Berücksichtigung, dass der Generalklausel in Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG jedoch nur subsidiäre Bedeutung zukommt und es sich bei der Rechtsfolge der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts um eine besondere Ausnahme von dem Grundsatz handelt, dass ein Akt staatlicher Gewalt die Vermutung seiner Gültigkeit in sich trägt (Schemmer in BeckOK VwVfG, 60. Ed. 1.7.2023, § 44 Rn. 11) sowie dem Umstand, dass fehlerhafte Kostenentscheidungen von Amts wegen gemäß Art. 12 Abs. 2 Kostengesetz (KG) geändert

werden können und dass noch ein separater Kostenbescheid durch das Kammereiamt der Beklagten ergeht, ist vorliegend ein Fall der Nichtigkeit nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG abzulehnen.

59

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

60

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Da die Klägerin mit ihrem wesentlichen Klageziel, der Aufhebung der (erweiterten) Gewerbeuntersagung (Nrn. 1 und 2 des Bescheids vom 07.06.2021), nicht erfolgreich war, sondern lediglich eine teilweise Aufhebung der Nebenentscheidungen (Nrn. 3, 5 und 6 Satz 2 des Bescheids vom 07.06.2021) erzielt (die zudem nicht streitwerterhöhend ins Gewicht fallen), ist davon auszugehen, dass die Beklagte nur geringfügig unterlegen ist.

61

4. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 84 Abs. 1 Satz 3, 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.