

Titel:

Wirksamwerden eines Verwaltungsakts, Bekanntgabe

Normenkette:

BayVwVfG Art. 41, 43

Schlagworte:

Wirksamwerden eines Verwaltungsakts, Bekanntgabe

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 14.03.2025 – M 1 K 22.5049

Tenor

- I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger wendet sich als Mieter und Untervermieter gegen eine an den Grundstückseigentümer und Vermieter adressierte Nutzungsuntersagung.

2

Die Beklagte untersagte diesem mit Bescheid vom 25. August 2022 die Räume im Erdgeschoss des Mietobjekts (* ...straße ..., ...*) zum Betrieb eines Bordells oder bordellähnlichen Gewerbes zu nutzen oder nutzen zu lassen. In den Gründen wurde ausgeführt, dass der Kläger als Mieter in den Räumlichkeiten einen bordellartigen Betrieb ohne die erforderliche Baugenehmigung und im Widerspruch zu bauplanungsrechtlichen Vorschriften betreibe. Die Adressatenstellung ergebe sich sowohl aus der Stellung als Eigentümer (Zustandsstörer) als auch als Vermieter (Handlungsstörer). Zudem wurde angekündigt, dass eine weitere Nutzungsuntersagung gegenüber dem Kläger als derzeitigem Mieter ausgesprochen werde. Der Bescheid wurde dem Eigentümer am 7. September 2022 mittels Postzustellungsurkunde zugestellt.

3

Der Kläger erhob mit handschriftlichem, an das Verwaltungsgericht München adressiertem Schreiben vom 18. September 2022 „Einspruch“ gegen den Bescheid vom 25. August 2022. Daraus geht hervor, dass der Eigentümer den Nutzungsuntersagungsbescheid an ihn weitergeleitet hat. Zur Begründung beruft er sich im Wesentlichen auf Vertrauensschutz sowie darauf, dass es bisher zu keinen Beschwerden von Nachbarn und zu keinen Problemen mit der Polizei gekommen sei. Auf ein gerichtliches Hinweisschreiben hin bestätigte der Kläger mit weiterem handschriftlichem Schreiben vom 2. Oktober 2022, beim Verwaltungsgericht am 10. Oktober 2022 eingegangen, dass er Klage einreichen wolle, weil ihm sein Vermieter die „Angelegenheit weiter gereicht“ habe. Er selbst habe noch kein „Schreiben“ der Beklagten erhalten.

4

Der an den Kläger adressierte Nutzungsuntersagungsbescheid vom 25. August 2022 wurde seinem damaligen Bevollmächtigten am 13. Oktober 2022 per Postzustellungsurkunde zugestellt. Die ersten beiden Zustellungsaufträge waren zuvor von der D. P. AG an die Beklagte mit einem Vermerk zurückgeleitet worden, dass der jeweilige Zustellversuch aufgrund fehlerhafter Angaben erfolglos geblieben sei.

5

Mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 26. Februar 2025 ließ der Kläger zur Begründung seiner Klage vortragen, er sehe sich nicht als Adressat, weil er nicht Eigentümer, sondern nur Mieter sei. Er vermiete die

Wohnung an „kurzfristige Mieterinnen“ weiter, die bis zu 2 Wochen dort „wohnten“ und „dabei offenbar sexuelle Dienstleistungen für wechselnde Gäste“ anbieten. Sowohl die Wohnnutzung als auch eine möglicherweise gegebene gewerbliche Nutzung seien aber in einem Mischgebiet zulässig.

6

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 14. März 2025 abgewiesen. Dem Kläger fehle die Klagebefugnis, weil nicht er, sondern sein Vermieter Adressat des angefochtenen Bescheids sei und er durch diesen nicht in seinen Rechten verletzt werde. Der Klagegegenstand ergebe sich bereits aus den zeitlichen Abläufen. Der Bescheid an den Kläger sei bei Klageerhebung noch nicht existent gewesen. Bestätigt werde dies durch die Auslegung der beiden handschriftlichen Schreiben. Selbst wenn davon auszugehen sei, dass im Schriftsatz vom 26. Februar 2025 eine Klageerhebung gegen den an den Kläger adressierten Bescheid vom 25. August 2022 liege, sei diese Klage mangels Einhaltung der Klagefrist unzulässig.

7

Mit seinem Zulassungsantrag macht der Kläger geltend, der an ihn adressierte Bescheid sei bereits am 25. August 2022 abgefasst worden und damit zu diesem Zeitpunkt „in der Welt“ gewesen. Daher könne nicht argumentiert werden, er habe nur gegen den Bescheid an den Vermieter gerichtlich vorgehen wollen. Die vorherige Klageerhebung sei „quasi aufschiebend bedingt“ erfolgt. Zum Zeitpunkt, zu dem ihm der Bescheid zugestellt worden sei, sei die Klage „wirksam“ geworden. Klagebefugnis und Klagefrist seien daher gegeben.

8

Die Beklagte ist dem Zulassungsvorbringen entgegengetreten.

9

Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

10

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor bzw. wurde nicht entsprechend den Anforderungen von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt.

11

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838). Das ist nicht der Fall.

12

Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, dass Klagegegenstand der Anfechtungsklage nur der an den Vermieter des Klägers gerichtete Bescheid sei, und sich dabei auch auf den zeitlichen Ablauf gestützt. Die an den Kläger adressierte Nutzungsuntersagung sei ihm erst im Wege der Zustellung an seinen damaligen Rechtsanwalt am 13. Oktober 2022 bekannt gegeben worden. Vorher sei dieser Verwaltungsakt noch nicht existent gewesen. Auch aus der Auslegung (§§ 133, 157 BGB) der bei Gericht eingegangenen Schreiben vom 18. September 2022 und 2. Oktober 2022 folge, dass sich der Kläger (nur) gegen die an den Eigentümer und Vermieter adressierte Nutzungsuntersagung gewendet habe. Es werde mehrfach auf den Bescheid an den Vermieter eingegangen sowie darauf, dass dieser die „Angelegenheit“ an den Kläger weitergeleitet habe. Hinsichtlich einer (möglichen weiteren) Nutzungsuntersagung an ihn selbst fänden sich (nur) Aussagen dazu, dass ihn eine solche noch nicht erreicht habe.

13

Der Kläger kann weder mit seinem Einwand, der Bescheid sei bereits mit der Abfassung in der Behörde im August 2022 existent geworden, noch mit seinem Vorbringen, es liege in der Natur der Sache, dass er die Klage auch im eigenen Namen und gerade auch für sich habe führen wollen, so dass eine Auslegung zum Ergebnis gelangen müsse, er habe beide Nutzungsuntersagungen angefochten, durchdringen.

In Abgrenzung zu verwaltungsinternem Handeln liegt in zeitlicher Hinsicht – entgegen dem Vorbringen im Zulassungsantrag – ein Verwaltungsakt i.S.d. Art. 35 BayVwVfG erst dann vor, wenn er nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG wirksam geworden ist, was die Bekanntgabe an einen Adressaten oder einen Betroffenen voraussetzt (vgl. VGH BW, B.v. 28.9.1992 – 9 S 2187/92 – NVwZ-RR 1993, 358 – juris Rn. 2; Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Juli 2025, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 20; Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 41 Rn. 15 m.w.N.). Sie hat zur Folge, dass der Verwaltungsakt formal existent und dadurch der Anfechtungsklage zugänglich wird (vgl. OVG RhPf, U.v. 21.05.1985 – 7 A 125/84 – NVwZ 1985, 666/667; VGH BW, B.v. 7.12.1990 – 10 S 2466/90 – NVwZ 1991, 1195/1196). Vor dem Bekanntgabezeitpunkt besteht lediglich ein Verwaltungsinternum. Selbst in einem finalisierten Bescheidsentwurf kann noch kein Verwaltungsakt im rechtlichen Sinn gesehen werden, sondern nur ein Schriftstück, das Träger eines noch nicht wirksamen Inhalts ist und das als Verwaltungsakt (i.S.d. Art. 35 BayVwVfG) erst mit der Bekanntgabe zu existieren beginnt (Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand März 2025, § 43 VwVfG Rn. 46; Schneider in Kahl/Ludwigs, HdBVerwR, Bd. V 2022, § 145 Rn. 7). Anders ließe sich der Wirksamkeitszeitpunkt bei Verwaltungsakten kaum rechtssicher und sachgerecht bestimmen. Dabei kann es dahinstehen, aus welchem Grund es noch zu keiner Bekanntgabe gekommen ist und ob – wie hier – in derselben Angelegenheit schon ein weiterer, selbständiger Verwaltungsakt an seinen Adressaten zugestellt wurde, wodurch (nur) dieser wirksam geworden ist. Etwas Anderes mag allenfalls dann gelten, wenn sich derselbe Verwaltungsakt an mehrere Adressaten richtet und ihnen gegenüber sukzessive bekannt gegeben wird (vgl. Goldhammer a.a.O., Rn. 33; Tegethoff a.a.O.), was hier allerdings aufgrund der Selbständigkeit der Untersagungsverfügungen, von der auch die Zulassungsbegründung ausgeht, nicht der Fall ist.

15

Unter Heranziehung dieser Grundsätze ist das Verwaltungsgericht nachvollziehbar davon ausgegangen, dass der an den Kläger adressierte Verwaltungsakt erst am 13. Oktober 2022 existent wurde. Im Übrigen hätte selbst dann, wenn dieser Nutzungsuntersagungsbescheid vorher formal existiert haben sollte (wie nicht), vor dessen wirksamer Zustellung weder der Kläger noch eine andere Person außerhalb der erlassenden Behörde von seinem genauen Inhalt Kenntnis erlangen können. Dies war allerdings nur ein Gesichtspunkt im Rahmen der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung der maßgeblichen klägerischen Schreiben vom 18. September 2022 und vom 2. Oktober 2022 aus Sicht des objektiven Empfängerhorizonts (entsprechend §§ 133, 157 BGB). Durchgreifende Einwände dagegen lassen sich dem Zulassungsvorbringen nicht entnehmen. Das Verwaltungsgericht ging nachvollziehbar davon aus, dass sich die klägerischen Ausführungen in beiden Schreiben allein auf den an den Vermieter gerichteten Bescheid bezogen und darauf, dass dieser die „Angelegenheit“ an den Kläger weitergegeben habe. Anhaltspunkte dafür, dass sich der Kläger auch gegen eine künftige, an ihn adressierte Nutzungsuntersagung hätte wenden wollen, sind dagegen nicht ersichtlich und wurden auch in der Zulassungsbegründung nicht dargelegt. Nachdem sich der Kläger bewusst war, dass der Erlass einer weiteren Nutzungsuntersagung im Raum stand, was etwa aus dem Schreiben vom 18. September 2022 und aus der Nachfrage bei der Beklagten, warum er noch kein behördliches Schreiben erhalten habe, hervorgeht, hätte es – selbst bei einem nur im Verwaltungsverfahren, nicht aber bei Klageerhebung anwaltlich vertretenen Kläger – deutlicher Hinweise bedurft, um davon ausgehen zu können, dass bereits vor Bekanntgabe eine weitere Anfechtungsklage erhoben werden sollte. Eine dahingehende Auslegung (als vor Ergehen eines Verwaltungsaktes erhobene Klage) erscheint hier im Übrigen auch nicht ohne Weiteres interessengerecht, weil sie einerseits mangels Klagegegenstand zunächst unzulässig gewesen wäre und es mehr als fraglich erscheint, ob der Zulässigkeitsmangel in solchen Fällen allein durch die wirksame Bekanntgabe des Verwaltungsaktes, der Klagegegenstand sein soll, geheilt wird (ablehnend BFH, U.v. 14.11.2012 – II R 14/11 – juris LS. 1, Rn. 19 m.w.N.; Funke-Kaiser in Bader, VwGO, 9. Aufl. 2025, § 74 Rn. 28; W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, § 74 Rn. 4a m.w.N.; a.A. Brenner in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 74 Rn. 19 u.v.a. BVerwG, B.v. 6.2.1979 – BVerwGE 63, 187 – juris Rn. 16 für Verfahren nach der WBO; für Widerspruchsverfahren verneinend OVG MV, B.v. 9.5.2012 – 2 L 330/11 – juris; OVG NW, B.v. 5.5.1995 – 10 B 894/95 – juris Rn. 2 ff.). Gegen einen solchen bedingt eingelegten Rechtsbehelf sprechen Gesichtspunkte der Rechtssicherheit sowie der Rechtsklarheit und es dürfte kein praktisches Bedürfnis für seine Anerkennung bestehen, angesichts der Möglichkeit einer vorbeugenden Unterlassungsklage (vgl. BVerwG, B.v. 8.12.1977 – VII B 76.77 – NJW 1978, 1870 – juris Rn. 2 ff.). Andererseits blieb es dem Kläger auch hier unbenommen, gegen einen weiteren Bescheid fristgerecht Anfechtungsklage zu erheben oder

diesen innerhalb der Klagefrist (vgl. dazu BVerwG, U.v. 11.11.2020 – 8 C 22.19 – BVerwGE 170, 311 Rn. 16 ff.) im Wege der Klageänderung zum Verfahrensgegenstand zu machen.

16

Das Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren, es liege in der Natur der Sache, dass er in eigenem Namen und „gerade auch für sich die Klage“ habe „führen“ wollen, nachdem „seinem Vermieter die Nutzung seiner Räume zu den durch ihn [den Kläger] wiederum weiter vermieteten Zwecken unmöglich gemacht wird“, spricht dagegen eher für eine Anfechtung des an den Vermieter adressierten Verwaltungsakts. Es nimmt auf die an diesen adressierte erste Nutzungsuntersagung Bezug und stellt lediglich einen Versuch dar, das klägerische Interesse daran zu begründen, einen an einen Dritten adressierten Untersagungsbescheid in eigenem Namen anzufechten.

17

Aus dem Zulassungsvorbringen ergeben sich auch sonst keine Gründe dafür, dass das Verwaltungsgericht die Klagebefugnis zu Unrecht verneint hätte, die sich vor allem nicht ohne Weiteres aus dem Mietverhältnis herleiten lässt. Aus dem an den Vermieter adressierten Untersagungsbescheid ergeben sich für den Kläger nämlich keine unmittelbaren Verpflichtungen und der Beklagte kann gegen ihn auf dieser Grundlage keine Vollstreckungsmaßnahmen einleiten (vgl. VGH BW, B.v. 24.3.1983 – 3 S 1684/82 – VBIBW 1984, 19). Auf die Ausführungen in der Zulassungsbegründung zur Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagung kommt es nicht mehr an, weil sich mangels zulässiger Klage Fragen der Begründetheit nicht stellen.

18

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 9.4 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und entspricht der Festsetzung im erstinstanzlichen Verfahren.

19

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).