



Übungsfall: Lösung

Lösung Übersicht 15 Übungsfall (Rn. 350)

Das Gericht gibt der Klage der M statt, soweit die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen und die Klage begründet ist.

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

Zunächst müssten die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Die streitentscheidenden Normen sind solche des LVwVfG und damit nach der modifizierten Subjektstheorie öffentlich-rechtliche, sodass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit gegeben ist. Sie ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art, denn es geht nicht im Kern um die Ausübung der besonderen Funktionen und Kompetenzen eines Verfassungsrechtssubjekts. Eine abdrängende Sonderzuweisung ist ebenfalls nicht einschlägig.

Somit ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Klägerbegehren (vgl. § 88 VwGO). Die M möchte die „Unwirksamkeit oder Nichtigkeit“ der Löschwasserverfügung, also eines Verwaltungsaktes, feststellen lassen.

Die Nichtigkeit ist ein möglicher Grund für die Unwirksamkeit von Verwaltungsakten (§ 43 Abs. 3 LVwVfG), sodass der Klageantrag der M als einheitlicher Antrag auf (umfassende) Feststellung der Unwirksamkeit des Verwaltungsakts auszulegen ist.

§ 43 Abs. 1 Alt. 2 VwGO erfasst lediglich Fälle der Nichtigkeitsfeststellung, nicht aber der Unwirksamkeitsfeststellung.

Auch ist die Unwirksamkeit eines Verwaltungsakts kein eigenes Rechtsverhältnis i. S. d. § 43 Abs. 1 Alt. 1, sondern lediglich eine Eigenschaft des Verwaltungsakts.

Allerdings geht es der M darum, feststellen zu lassen, dass aufgrund der Verfügung kein Rechtsverhältnis mit Wirkung ihr gegenüber entstanden, sie also nicht an diese gebunden ist. Deshalb ist die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO einschlägig.



III. Kläger

1. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit

M ist als natürliche Person beteiligungsfähig nach § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO. Ihre Prozessfähigkeit folgt aus § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

2. Klagebefugnis

Fraglich ist, ob die M auch analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein muss. Jedenfalls kann die M geltend machen, dass sie durch die Aufrechterhaltung der ihr Grundstück betreffenden, sie belastenden Verfügung möglicherweise in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist (Adressatentheorie). Zudem ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass die M als Eigentümerin des Grundstücks in ihrem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG durch die Verfügung verletzt ist. Somit kann der Streit, ob eine Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderlich ist, dahinstehen.

3. Feststellungsinteresse

Die M müsste jedenfalls aber ein Interesse an der Feststellung des Nichtbestehens des Rechtsverhältnisses haben, § 43 Abs. 1 VwGO. Das kann jedes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art sein.

Die M möchte die Verfügung nicht befolgen und hat deswegen ein rechtliches Interesse daran, feststellen zu lassen, dass für sie gerade keine Pflicht zum Handeln besteht. Sie hat folglich ein Feststellungsinteresse.

IV. Beklagter

1. Prozessführungsbefugnis

Nach dem allgemeinen Rechtsträgerprinzip ist richtiger Klagegegner der Rechtsträger der handelnden Behörde und somit die Stadt L.

2. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit

Die Stadt L ist als (Gebiets-)Körperschaft des öffentlichen Rechts, vgl. für Nordrhein-Westfalen etwa § 1 Abs. 2 GO NRW, und damit als juristische Person des öffentlichen Rechts beteiligungsfähig nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO. Sie ist zudem gemäß § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig.

V. Keine Subsidiarität

Weiter dürfte die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO nicht greifen. Danach kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann. In Betracht kommt hier der Vorrang der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO. Mit dieser Klage kann die Aufhebung eines (rechtswidrigen) Verwaltungsakts begehrt werden. Ein unwirksamer Verwaltungsakt entfaltet (im Gegensatz zu einem bloß rechtswidrigen Verwaltungsakt) keine rechtliche Relevanz – auch nicht nach Ablauf der Anfechtungsfrist – und muss damit nicht aufgehoben werden. Damit ist die Anfechtungsklage im vorliegenden Fall nicht rechtsschutzintensiver als die Feststellungsklage.



und sie entspricht auch nicht dem Rechtsschutzbegehren der M. Auch eine Umgehung der speziellen Voraussetzungen droht nicht. Mithin greift § 43 Abs. 2 VwGO vorliegend nicht.

VI. Zwischenergebnis

Somit sind die Sachentscheidungsvoraussetzungen gegeben.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, soweit das Rechtsverhältnis nicht besteht, die Verfügung also unwirksam ist.

I. Unwirksamkeit der Verfügung

Die Verfügung könnte unwirksam sein.

Um wirksam zu sein, müsste der Verwaltungsakt zunächst bekanntgegeben worden sein (§ 43 Abs. 1 S. 1 LVwVfG). Die Bekanntgabe setzt einerseits voraus, dass die Behörde den Verwaltungsakt bewusst aus ihrem Herrschaftsbereich herausgegeben hat. Andererseits muss der Verwaltungsakt dem Adressaten zugegangen sein. Ein Zugang ist anzunehmen, wenn der Verwaltungsakt derart in den Machtbereich des Adressaten gelangt ist, dass mit Kenntnisnahme zu rechnen ist.¹

Mangels entgegenstehender Hinweise im Sachverhalt ist davon auszugehen, dass sich die Behörde des Verwaltungsakts bewusst entäußert hat, sodass nur der Zugang Probleme bereitet.

1. Öffentliche Bekanntgabe

Möglicherweise könnte die öffentliche Bekanntgabe vor zwanzig Jahren ausreichend sein.

Nach § 41 Abs. 3 LVwVfG darf ein Verwaltungsakt öffentlich bekanntgegeben werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder eine Allgemeinverfügung vorliegt, deren Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist.

a. Zulassung durch Rechtsvorschrift

Die öffentliche Bekanntgabe war nicht durch Rechtsvorschrift gem. § 41 Abs. 3 S. 1 LVwVfG zugelassen.

b. Allgemeinverfügung

Möglicherweise stellt die Löschwasserteich-Verfügung eine Allgemeinverfügung dar, sodass im Falle einer Untunlichkeit der Bekanntgabe gegenüber allen Beteiligten eine öffentliche Bekanntgabe statthaft wäre.

Eine Allgemeinverfügung ist nach § 35 S. 2 Alt. 1 LVwVfG unter anderem ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet (sog. personenbezogene Allgemeinverfügung). Kennzeichnend für personenbezogene Allgemeinverfügungen ist, dass sie in Bezug auf den Regelungsgegenstand konkret, in Bezug auf den betroffenen Personenkreis hingegen generell sind.²

¹ BVerwG NVwZ 2021, 896, 897, Rn. 18 f.

² BVerwG NVwZ 2021, 896, 898 f., Rn. 26.



aa. Personenkreis

Die Regelung müsste sich also an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richten. Bei Erlass darf sich dementsprechend nicht feststellen lassen, welche Personen von ihrem Geltungsbereich erfasst werden. Das ist dann der Fall, wenn es objektiv unmöglich ist, die konkreten Adressaten ausfindig zu machen oder die Identifizierung einen den Zweck der Maßnahme möglicherweise vereitelnden Ermittlungsaufwand erfordern würde.³

Ein Verwaltungsakt an einen Grundstückseigentümer richtet sich immer an den gegenwärtigen Eigentümer, welcher konkret-individuell bestimmt werden kann und abschließend feststeht. Insbesondere ist dafür durch die Eintragungen im Grundbuch auch kein erheblicher Ermittlungsaufwand erforderlich.⁴ Die Bindung nachfolgender Eigentümer ergibt sich aus den Grundsätzen der Rechtsnachfolge.⁵

Somit richtet sich die Verfügung nicht an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis, sondern an die gegenwärtigen Eigentümer und Besitzer der konkret bezeichneten Grundstücke.

bb. Zwischenergebnis

Mithin liegt keine personenbezogene Allgemeinverfügung vor. Die 70 von der Verfügung betroffenen Grundstücke werden zudem „weder zu öffentlichen Sachen gewidmet noch auf sonstige Weise dem Benutzungsregime des öffentlichen Sachenrechts unterworfen“⁶, sodass § 35 S. 2 Var. 2 LVwVfG nicht einschlägig ist. Die Löschwasser-Verfügung betrifft auch nicht die Nutzung der Grundstücke durch die Allgemeinheit, sodass auch § 35 S. 2 Var. 3 LVwVfG nicht einschlägig ist.⁷ Im Ergebnis ist daher keine Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 S. 2 LVwVfG gegeben.

c. Zwischenergebnis

Die öffentliche Bekanntmachung war daher nicht ausreichend.

2. Bekanntgabe gegenüber M oder Rechtsvorgänger

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Verfügung dem Rechtsvorgänger der M oder nach dem Eigentümerwechsel der M selbst bekannt gegeben wurde.

3. Kenntnisnahme durch M

Möglicherweise könnte die Verfügung gegenüber der M dadurch wirksam geworden sein, dass sie diese vollständig zur Kenntnis genommen hat.

Dabei ist davon auszugehen, dass ein Verwaltungsakt auch wirksam wird, wenn der Adressat ein Schriftstück zur Kenntnis nimmt, das den Inhalt des Verwaltungsakts wiedergibt. Erforderlich ist dann aber zusätzlich, dass die Behörde bereits vor Kenntnisnahme den Willen hatte, dem Verwaltungsakt Geltung zu verschaffen.⁸

³ BVerwG NVwZ 2021, 896, 899 Rn. 28.

⁴ BVerwG NVwZ 2021, 896, 899 Rn. 28.

⁵ BVerwG NVwZ 2021, 896, 899 Rn. 29.

⁶ BVerwG NVwZ 2021, 896, 899 Rn. 32.

⁷ BVerwG NVwZ 2021, 896, 899 Rn. 33.

⁸ BVerwG NVwZ 2021, 896, 900 f. Rn. 43.



Die M hat die Verfügung hier zufällig zu Kenntnis genommen, nachdem die Behörde durch die Veröffentlichung im Amtsblatt ihren Willen dokumentiert hat, dem Verwaltungsakt Geltung zu verschaffen. Sie hat lediglich eine nicht zugelassene Form der Bekanntgabe gewählt, sodass diese gescheitert ist. Mithin ist die Verfügung der M gegenüber dadurch wirksam geworden, dass M diese im Amtsblatt der Stadt L entdeckt hat.

4. Zwischenergebnis

Somit ist unschädlich, dass die Verfügung weder M noch einem Rechtsvorgänger bekannt gegeben worden ist. Sie ist wegen der (zufälligen) Kenntnisnahme durch M wirksam geworden.

II. Nichtigkeit der Verfügung

Die Verfügung könnte jedoch nichtig sein.

Mangels Vorliegens eines speziellen Nichtigkeitsgrundes aus § 44 Abs. 2 LVwVfG kommt nur das Vorliegen eines Nichtigkeitsgrundes nach der Generalklausel des § 44 Abs. 1 LVwVfG in Betracht.

Nach der Generalklausel tritt die Nichtigkeit ein, wenn der Verwaltungsakt an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Von einem besonders schweren Fehler ist auszugehen, wenn der Verwaltungsakt mit tragenden Verfassungsprinzipien oder grundlegenden Wertevorstellungen der Rechtsordnung unvereinbar ist, es also unerträglich wäre, dem Verwaltungsakt Wirksamkeit zuzubilligen. Offensichtlich ist ein derartiger Fehler, wenn die Unhaltbarkeit für einen verständigen Beobachter ohne weiteres erkennbar ist.⁹

Die Nichtigkeit der Verfügung könnte sich daraus ergeben, dass die Verfügung nicht konkret regelt, wie das Löschwasser bereitzuhalten ist, sondern nur eine allgemeine Verpflichtung zur Bereithaltung beinhaltet. Sie könnte mithin i. S. d. § 37 Abs. 1 LVwVfG zu unbestimmt sein. Eine Nichtigkeit wegen Unbestimmtheit kommt jedoch nur in Betracht, wenn der Adressat nach keiner möglichen Betrachtungsweise erschließen kann, was von ihm verlangt wird.¹⁰

Einem verständigen Leser der Verfügung erschließt sich, dass eine Wasserversorgung hergestellt und ggf. die Beratung der Stadt L oder der Feuerwehr für die konkrete Gebäudesituation hinzugezogen werden muss. Eine hinreichende inhaltliche Bestimmtheit liegt somit vor. Die offene Formulierung der Verfügung im Hinblick auf die Modalitäten der Löschwasserbereitstellung ist unschädlich.

Im Übrigen schadet es auch nicht, dass die Stadt L die Eigentümer und Besitzer verpflichtet hat. Daraus ergibt sich lediglich, dass sich Eigentümer und Besitzer über die Erbringung des Nachweises verständigen müssen.

Die Verfügung ist daher nicht gem. § 44 Abs. 1 LVwVfG wegen der inhaltlichen Unbestimmtheit nichtig.

III. Zwischenergebnis

⁹ BVerwG NVwZ 2021, 896, 901 Rn. 50.

¹⁰ BVerwG NVwZ 2021, 896, 901 Rn. 50.



Die Verfügung ist folglich wirksam, sodass das Rechtsverhältnis zwischen M und der Stadt L besteht. Die Klage der M ist unbegründet.

C. Ergebnis

Das Gericht wird die Klage der M daher abweisen.

Zur Vor- und Nachbereitung der Falllösung:

- zur Wirksamkeit des Verwaltungsakts, Rn. 332 – 339
- weitere Hinweise in Übersicht 15, Rn. 350