

ZV Verwaltungsakt 1 S 450/17

VGH Baden-Württemberg Urteil vom 22.10.2019, 1 S 450/17

Zur wirksamen öffentlichen Bekanntmachung einer Allgemeinverfügung

Leitsätze

Für eine wirksame öffentliche Bekanntgabe eines Verwaltungsakts nach § 41 Abs. 4 LVwVfG ist der Hinweis, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können, entbehrlich, wenn der Verwaltungsakt nicht nur in seinem verfügenden Teil, sondern im vollen Wortlaut, mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung bekanntgemacht wird.

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Allgemeinverfügung zur Löschwasserversorgung im ländlichen Raum der beklagten Gemeinde Kißlegg. Sie ist Eigentümerin der im Grundbuch von Kißlegg, Blatt ..., BV ..., eingetragenen Grundstücke, Flst.-Nrn. ... und ..., Gemarkung ..., mit der Gesamtfläche von ... Sie erwarb die Grundstücke im Rahmen der Zwangsversteigerung durch Zuschlagsbeschluss des Amtsgerichts Ravensburg vom 29.06.2005 für ... EUR. Die Grundstücke und deren Umgebung sind nicht überplant. Es handelt sich um als Reitanlagen, Weide- und Grünland genutzte Außenbereichsflächen. Auf dem Flst.-Nr. ... befindet sich das Anwesen ..., bestehend aus Wohnhaus, landwirtschaftlichen Gebäuden sowie offenen Stallungen nebst zugehöriger Frei- und Landwirtschaftsfläche (insgesamt ...). Der Ehemann der Klägerin betreibt im Wohnhaus eine

2

Vor dem Erwerb fragte die Klägerin durch Schreiben vom 25.05.2005 bei der Beklagten u.a. an, ob für den ... in ... irgendwelche Beschränkungen oder Auflagen bekannt seien, die das Objekt und seine Nutzung betreffen. Das Bürgermeisteramt der Beklagten schickte dieses Schreiben der Klägerin, versehen mit einer kurzen handschriftlichen Antwort, per Telefax am 31.05.2005 an die Klägerin zurück. Die Frage nach Auflagen und Beschränkungen wurde dabei mit „nein“ beantwortet; zudem hieß es u.a.: „...ich beantworte Ihr Schreiben auf diese direkte Art. Sie können mich gerne unter...anrufen.“ Wegen der Einzelheiten wird auf Bl. 22 und 23 der Akte des Verwaltungsgerichts Bezug genommen.

3

Auf dem Flst.-Nr. ... befindet sich im Grenzbereich zu dem Wegegrundstück Flst.-Nr. ... und dem Flst.-Nr. ... ein Löschwasserteich. Der Teich wurde vom Voreigentümer im Zuge von Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen des Wohngebäudes ... für die Löschwasserversorgung der Liegenschaft angelegt. Die Baugenehmigung hierfür wurde vom Landratsamt Ravensburg am 05.06.1997 erteilt. Sie sieht für den Löschwasserteich eine Fläche von ca. 190 m² und im zentralen Bereich eine maximale Tiefe von 1,50 m vor. Die Beschickung des Löschwasserteichs mit Dach- und Oberflächenabflusswasser erfolgt nach der Baugenehmigung über eine Zuleitung vom etwa 90 m entfernten Anwesen der Klägerin. Bei maximalem Wasserspiegel soll der Teich ca. 148 m³ fassen, bei mittlerem Wasserspiegel ca. 103 m³. Auf den Grundstücken der Klägerin ist außerdem für die Hauswasserversorgung ein Bohrbrunnen mit Pumpe vorhanden, die nach dem Bericht des Landratsamts Ravensburg, Umweltamt, vom 14.11.2011 mengen- und zeitmäßig die Löschwasserversorgung nicht sicherstellen kann.

4

Die Grundstücke der Klägerin sind vom Feuerwehrhaus der Gemeinde Kißlegg etwa 2 bis 3 km Luftlinie entfernt, vom Ortsrand ca. 1,5 bis 2 km Luftlinie. Die Fahrtstrecke vom Feuerwehrhaus zum Anwesen beträgt etwa 4 bis 5 km, die Fahrzeit etwa 9 Minuten.

5

Am 27.09.1993 wurden von der beklagten Gemeinde in Absprache mit dem Kreisbrandmeister und dem Feuerwehrkommandanten die Ortsteile bestimmt, in denen die Löschwasserversorgung als gesichert bzw. nicht gesichert anzusehen war. ... wurde dabei in der Liste der nicht gesicherten Ortsteile aufgeführt. In seiner Sitzung vom 31.07.1996 beschloss der Gemeinderat der Beklagten, dass die nach § 3 Abs. 2 FwG [FwG i.d.F. v. 10.02.1987, damals zuletzt geändert durch Gesetz v. 08.02.1996; im Folgenden: FwG a.F.] bestehende Grundpflicht der Gemeinde zur Sicherstellung der Löschwasserversorgung gemäß § 3 Abs. 3 FwG a.F. auf die Eigentümer oder Besitzer von abgelegenen Gebäuden übertragen werden solle. Am 09.12.1999 veröffentlichte die Beklagte in ihrem Amtsblatt eine Allgemeinverfügung ihres Bürgermeisters. Mit dieser wurden alle Eigentümer und Besitzer der einzeln aufgeführten Wohnplätze, darunter ..., gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 FwG a.F. unter Anordnung des Sofortvollzugs verpflichtet, Löschwasservorräte ständig bereitzuhalten und dafür Löschwasseranlagen zu errichten und zu unterhalten. Sofern die benötigte Löschwasserversorgung mit einer Lieferleistung von 800 Litern pro Minute und einem Druck von mindestens 1,5 bar nicht aus der

öffentlichen Versorgungsleitung sichergestellt sei, betrage der vorzuhaltende Mindestvorrat 96 m³, wobei hierfür vorgesehene netzunabhängige Oberflächengewässer ganzjährig eine Entnahme von 800 Litern pro Minute gewährleisten müssten und die Entfernung zu den Wasserentnahmestellen grundsätzlich 200 m nicht überschreiten dürfe. Die netzunabhängige Bevorratung müsse über eine befestigte Zufahrt für Feuerwehrfahrzeuge erreichbar sein. Der Nachweis einer ausreichenden Löschwasserversorgung sei bis zum 29.09.2000 zu erbringen. Zur Begründung der Allgemeinverfügung wurde auf hohe Gestehungs- und Unterhaltungskosten der benötigten Löschwasserversorgung verwiesen, die für die Gemeinde bezüglich der Ersteinrichtung bei ca. 2,5 Millionen DM lägen. Der Gemeinderat habe in seiner Sitzung vom 31.07.1996 die Übernahme dieser Kosten abgelehnt. Es sei sachgerecht, dass die Kostenlast von denjenigen getragen werde, in deren Interesse die Einrichtungen zu schaffen seien. Die Löschwasserversorgung sei auf den aufgeführten Wohnplätzen nicht gesichert, aber zum Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum unverzichtbar. In einer unter der Veröffentlichung der Allgemeinverfügung abgedruckten Information wurde den Betroffenen Beratung durch die Gemeinde und bei Bedarf eine Informationsveranstaltung angeboten.

6

Nachdem es wegen der Pflege des auf dem klägerischen Anwesen vorhandenen Löschwasserteichs ab 2010 zum Streit zwischen der Klägerin und dem Landratsamt Ravensburg (Verfahren vor dem VG Sigmaringen, Az.: 4 K 2337/11) bzw. der Gemeinde Kißlegg (Verfahren vor dem VG Sigmaringen, Az.: 4 K 603/12) gekommen war, erhob die Klägerin mit Schreiben vom 31.05.2012 Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung zur Löschwasserversorgung. Sie führte aus, sie habe erstmals am 31.05.2012 im Verfahren 4 K 603/12 von der Allgemeinverfügung Kenntnis erlangt. In der Zeit davor sei ihr die Allgemeinverfügung nicht bekanntgegeben worden. Die Verfügung sei formell und materiell rechtswidrig. Sie entbehre einer gesetzlichen Grundlage. Die öffentliche Bekanntgabe vom Dezember 1999 sei gegenüber der Klägerin unwirksam und werde bestritten. Auch die Rechtsbehelfsbelehrung sei falsch. Eine Entscheidung über den Widerspruch erging nicht.

7

Am 06.08.2013 erhob die Klägerin Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht, mit der sie beantragte, die Nichtigkeit der Allgemeinverfügung vom 25.11.1999 festzustellen, hilfsweise, diese Allgemeinverfügung, soweit sie das Anwesen ... betrifft, aufzuheben. Ergänzend machte sie geltend, die Allgemeinverfügung sei nichtig, weil die Beklagte keine Verfügung im Original vorgelegt habe. Die durchgeführte öffentliche Bekanntgabe sei unzulässig und daher nicht wirksam gewesen. Die Allgemeinverfügung sei zu unbestimmt, da der Kreis der Pflichtigen nicht genau genug bestimmt worden sei. Bedenken rufe insofern auch die gleichzeitige Verpflichtung von Eigentümern und

Besitzern hervor. Für Besitzer sei es enteignend, wenn sie auf einem fremden Grundstück Löschwasseranlagen erstellen müssten. Außerdem sei bei einem Nebeneinander von Besitzern und Eigentümern unklar, wer in welchem Umfang herangezogen werde. Die Klägerin sei auch nicht Rechtsnachfolgerin des ursprünglichen Eigentümers, sondern habe das Anwesen durch Zuschlag erhalten. Daher müsse sie sich eine Bekanntgabe an den Voreigentümer nicht entgegenhalten lassen. Außerdem beginne die Rechtsmittelfrist erst nach erstmaliger Kenntnisnahme zu laufen, bei der Klägerin also erst ab dem 31.05.2012. Aus dem zur Zwangsversteigerung erstellten Gutachten vom 07.11.2003 und aus dem Antwortschreiben der Beklagten vom Mai 2005, das eine Zusicherung und für die Klägerin ein begünstigender Verwaltungsakt sei, ergebe sich, dass bezüglich des Anwesens und seiner Nutzung keinerlei Beschränkungen und Auflagen bestünden. Hierauf dürfe sich die Klägerin verlassen. Auch erfülle das Anwesen der Klägerin nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen der herangezogenen Norm, da es nicht abgelegen sei. Die Entfernung zum Feuerwehrstandort betrage lediglich 4 km, der Standort sei in 6 bis 7 Minuten zu erreichen. Die Allgemeinverfügung sei aber auch wegen unheilbarer Ermessensfehler nichtig. Die Bereitstellung von Löschwasser sei Aufgabe der Gemeinde und müsse daher auch auf deren Kosten geschehen. Sie könne nicht Pflichtaufgaben auf die Bürger abwälzen. Der Bürgermeister habe die vom Gemeinderat beschlossenen Gesichtspunkte zur Ausübung des Ermessens nicht beachtet. Das Abstellen auf die Kosten einer Löschwasserversorgung durch die Gemeinde sei ebenfalls ermessensfehlerhaft gewesen. Außerdem sei auf eine Anhörung der Betroffenen pflichtwidrig verzichtet worden. In einer ganzen Reihe von Wohnplätzen habe die Gemeinde kostenlos Hydranten zur Verfügung gestellt. Diese Vorgehensweise verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Es komme hinzu, dass die Gemeinde keine Akten zur Allgemeinverfügung habe. Die Klägerin werde als Auswärtige willkürlich anders behandelt als Einheimische. Weiter gebe es ca. 50 Wohnplätze im Gemeindegebiet, die nicht in der Allgemeinverfügung erwähnt würden. Die Anforderungen der Allgemeinverfügung seien durch den Feuerlöschteich übererfüllt. Davon abgesehen genüge ein Löschwasservorrat von 30 m³ netto, was 45 m³ brutto entspreche. Dies stehe nach der Vernehmung des Kreisbrandmeisters durch das Verwaltungsgericht am 19.06.2012 im Verfahren 4 K 2337/11 fest. Die Gemeinde sei nach § 29 WHG, § 49 WG zur Unterhaltung der auf den Grundstücken der Klägerin vorhandenen Gräben und des Feuerlöschteichs verpflichtet, da es sich dabei um Gewässer II. Ordnung handele.

8

Die Beklagte trat der Klage entgegen. Der Vorwurf der unvollständigen Aktenvorlage treffe nicht zu. Soweit Akten nicht vorgelegt worden seien, seien diese schlichtweg nicht mehr existent. Die Klage sei unbegründet. Die Umstände, unter denen die Klägerin das Anwesen ... erworben habe, tangierten die Wirksamkeit der streitgegenständlichen Verfügung nicht. Das Telefaxschreiben der Gemeinde vom 31.05.2005 stelle keinen begünstigenden Verwaltungsakt dar, sondern eine erste Information

verbunden mit dem Angebot, für nähere Informationen telefonisch Rücksprache zu halten. Hinzu komme, dass es sich bei der Allgemeinverfügung nicht um eine Auflage oder Nutzungsbeschränkung gehandelt habe. Die Allgemeinverfügung sei auch wirksam bekanntgegeben worden. Der Umstand, dass die Klägerin erst später von der Allgemeinverfügung Kenntnis erlangt habe, tangiere die Wirksamkeit der Allgemeinverfügung nicht. Es gehe bei der Allgemeinverfügung nicht um eine Unterhaltslast der Beklagten für Gewässer II. Ordnung, sondern um künstliche Löschwasserspeicher. Die Allgemeinverfügung sei auch nicht an einzelne Personen gerichtet, sondern an Grundstücke bzw. deren Eigentümer als solche. Dass mit der Formulierung „alle Eigentümer“ ersichtlich alle im Zeitpunkt der Allgemeinverfügung und danach eingetragenen Eigentümer der betroffenen Grundstücke gemeint seien, sei offensichtlich. Für die Verfügung bestehe eine eindeutige Rechtsgrundlage und das Ermessen sei ordnungsgemäß ausgeübt worden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen hätten vorgelegen, der klägerischen Auslegung des Begriffs „abgelegen“ sei nicht zu folgen. Die Beklagte sei nicht willkürlich vorgegangen, sondern habe die einzelnen Wohnplätze individuell auf das Vorhandensein von Löschwasserreserven überprüft. Die von der Klägerin aufgezählten Wohnplätze seien nicht mit dem klägerischen vergleichbar.

9

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 12.12.2004 die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit der Allgemeinverfügung, hilfsweise auf deren Aufhebung, soweit sie die Grundstücke der Klägerin betrifft, abgewiesen. Die Nichtigkeitsklage sei zulässig, aber unbegründet, da die Allgemeinverfügung nicht an schwerwiegenden Fehlern leide. Die Anhörung der betroffenen Besitzer und Eigentümer habe gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG unterbleiben dürfen. Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Allgemeinverfügung nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FwG a.F. hätten vorgelegen. Ein Gebäude sei abgelegen im Sinne dieser Vorschrift, wenn es außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gelegen sei, kein Anschluss an eine zur Löschwasserversorgung geeignete Druckwasserleitung der gemeindlichen Wasserversorgung bestehe und die Herstellung einer solchen Leitung wegen der Lage des Gebäudes außerhalb des Bebauungszusammenhangs mit einem erhöhten Aufwand verbunden wäre, wobei es nicht auf die Entfernung, sondern auf die jeweiligen geographischen, geologischen und technischen Umstände ankomme. Die Gebäude der Klägerin erfüllten diese Voraussetzungen. Die Verfügung begegne auch bezüglich des Umfangs der angeordneten Maßnahmen keinen Bedenken. Ein netzunabhängiger Mindestvorrat von 96 m³ erscheine im Hinblick auf die vorhandenen Gebäude, die Brandgefahren für Menschen, Tiere und Sachen und die 1999 verfügbaren Löschmittel der gemeindlichen Feuerwehr nicht unverhältnismäßig. Soweit die Klägerin geltend mache, die Verfügung sei formell und materiell rechtswidrig, ergäben sich aus ihren Einwendungen keine Gründe für eine Nichtigkeit im Sinne des § 44 Abs. 1 LVwVfG, an die das Gesetz strenge Anforderungen stellen. Eine Verfassungswidrigkeit der herangezogenen Rechtsgrundlage sei nicht zu erkennen. Eine etwaige

Zusicherung der Gemeinde vor dem Zuschlagsbeschluss zu Gunsten der Klägerin könne ebenfalls die Nichtigkeit der Allgemeinverfügung nicht begründen. Sollten, wie die Klägerin behaupte, die feuerwehrtechnischen Anforderungen an die Löschwasserversorgung auf dem klägerischen Grundstück seit 1999 gesunken sein, hätte dies allenfalls die Teilrechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung zur Folge, nicht aber ihre Nichtigkeit. Mit dem Hilfsantrag sei die Klage unzulässig, da die Allgemeinverfügung bestandskräftig sei. Die Widerspruchsfrist sei am 10.01.2000 abgelaufen. Hiergegen könne die Klägerin nicht mit Erfolg einwenden, dass sie erst im Jahre 2012 von der Allgemeinverfügung Kenntnis erlangt habe. Denn die Allgemeinverfügung wirke auch gegenüber späteren Eigentümern und Besitzern. Der Zuschlagsbeschluss des Amtsgerichts bewirke keinen Wegfall der für das ersteigerte Grundstück ergangenen dinglichen Verwaltungsakte.

10

Im Verfahren auf Zulassung der Berufung vor dem Senat kam eine vom Berichterstatter angeregte vergleichsweise Einigung der Beteiligten nicht zustande. Mit ihrer vom Senat durch Beschluss vom 15.02.2017 zugelassenen Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Im Berufungsverfahren hat die Beklagte mit Antwortschriftsatz vom 23.05.2017 in einer Klarsichthülle drei DIN A4-Blätter mit dem Text der Allgemeinverfügung vom 25.11.1999 vorgelegt und hierzu vorgetragen, es handele sich um das Original der Allgemeinverfügung vom 25.11.1999. Wegen der Einzelheiten wird auf Bl. 331 bis 337 der Berufungsakte und die vorgelegte Klarsichthülle Bezug genommen.

11

Zur Begründung ihrer Berufung bringt die Klägerin ergänzend vor, der oberhalb des klägerischen Grundstücks gelegene Kuhhaltungsbetrieb ... bewirke durch Gülleaufbringung und erhebliche Kuhbeweidung eine starke Belastung der öffentlichen Gewässer. Die zunehmende Überdüngung habe ein enormes Pflanzenwachstum in den öffentlichen Gewässern bewirkt, das sich auf den Löschteich ausgewirkt habe. Dieser sei zunehmend verschlammt. Die Klägerin habe ein Fachunternehmen mit der Unterhaltung des Feuerlöschteichs beauftragt. Die Arbeiten seien jedoch nicht zur Ausführung gekommen, da das Landratsamt die Arbeiten mit der Behauptung verhindert habe, der Teich sei ein Biotop. Ein Original der angeblichen Allgemeinverfügung existiere nicht. Die Beweislast für das Vorliegen einer ordnungsgemäßen Bekanntgabe trage die Behörde. Erforderlich sei unter anderem, dass sowohl der Verwaltungsakt im Original als auch der Vermerk über die Bekanntgabe unterschrieben seien. Das von der Beklagten mit Schriftsatz und 23.05.2017 vorgelegte Schriftstück sei keine originale Urschrift der angeblichen Allgemeinverfügung vom 25.11.1999, da es bereits die Unterschrift des damaligen Bürgermeisters ... nicht enthalte. Die Allgemeinverfügung enthalte den nach § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG erforderlichen Hinweis, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung

eingesehen werden können, nicht. Die Bestimmung des § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG sei eindeutig. Eine Auslegung der Norm entgegen ihrem Wortlaut sei unzulässig. Sie diene dem Schutz des Bürgers, der in die Lage versetzt werden müsse, das Original des Verwaltungsaktes zu prüfen. Aufgrund fehlender Bekanntgabe sei der Verwaltungsakt nicht existent bzw. unwirksam. Zudem sei es - da seit dem Erlass der Allgemeinverfügung mehr als 15 Jahre vergangen seien und angesichts der Äußerungen des Bauamtsleiters der Beklagten im Verfahren wegen Zwangsversteigerung vor dem AG Ravensburg, aufgrund der im Sachverständigengutachten „keine Beanstandungen“ festgestellt worden seien - rechtsmissbräuchlich, wenn sich die Beklagte der Klägerin gegenüber auf die Allgemeinverfügung berufe. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung sei diese aufgrund des Löschteichbaus 1998 erledigt gewesen; sich nun auf diese zu berufen, sei verwirkt. Diese verstoße auch gegen das Verbot der Doppelzuständigkeit. Denn die Baugenehmigung des Landratsamts Ravensburg für den Umbau einschließlich Feuerlöschteich vom 05.06.1997 sei seit langem bestandskräftig gewesen. Dies betreffe auch die Feststellung der gesicherten Löschwasserversorgung. Die Beklagte habe nicht die Kompetenz gehabt, diese Baugenehmigung zu beseitigen oder aufzuheben. Einen „dinglichen Verwaltungsakt“ gebe es ebenso wenig wie einen „adressatenlosen Verwaltungsakt“. Die Allgemeinverfügung der Beklagten sei der Klägerin vor dem Erwerb der Grundstücke nicht bekannt gewesen und ihr gegenüber nicht bekanntgegeben worden. Sie habe sich vor der Zwangsversteigerung auch keine Kenntnis hiervon verschaffen können. Als Erwerberin in der Zwangsversteigerung sei sie keine Rechtsnachfolgerin des vorangegangenen Grundstückseigentümers, so dass die Allgemeinverfügung ihr gegenüber nicht gelte. Nach dem Regelwerk des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) könnten Verpflichtungen der Gemeinden aus dem Feuerwehrgesetz nicht auf Bürger abgewälzt werden. Das maßgebende Arbeitsblatt DVGB W 405 kenne den Begriff der Grundpflicht überhaupt nicht. Für den Landkreis Ravensburg, in dem sich die klägerischen Grundstücke befänden, habe das Landratsamt Richtlinien für Löschwasserversorgung bei nicht ausreichender öffentlicher Wasserversorgung herausgegeben. Nach diesen reiche für die klägerischen Grundstücke eine Löschwasserzisterne von 30 m³ oder ein Löschwasserteich von 45 m³. Die Allgemeinverfügung, die eine Löschwassermenge von 96 m³ verlange, sei daher nichtig. Die auf dem Grundstück der Klägerin zusammenfließenden Bäche mit den Bezeichnungen NN-CL 3 und NN-PE 9 führten, wenn die Beklagte ihren Gewässerunterhaltungspflichten nachkommen und diese Gewässer von dem starken Bewuchs und Gehölzteilen im Verlauf der Bachbette befreien würde, ausreichend Wasser für einen Feuerwehreinsatz. Die Entfernung der beiden Bäche nach ihrem Zusammenschluss zu den Gebäuden der Klägerin betrage lediglich 220 m; auf die vorgelegten Karten und Fotos wird ergänzend Bezug genommen (Bl. 77, 79 der Berufungsakte). Zudem stünden auf Nachbargrundstücken ausreichend Löschwasser zur Verfügung; zum weiteren diesbezüglichen Vorbringen wird auf Bl. 81 der Berufungsakte Bezug genommen. Die Allgemeinverfügung leide an einem schwerwiegenden Ermessensfehler, da der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 31.07.1996 dem Bürgermeister

aufgegeben habe, dass Löschwasserkonzept zu überarbeiten und zur weiteren Beratung dem Gemeinderat vorzulegen, und der Bürgermeister dies nicht beachtet habe. Er habe von seinem Ermessen erst nachträglich Gebrauch gemacht. Eine konkrete Gefahr eines Feuers als Voraussetzung für den Erlass einer Allgemeinverfügung habe nie vorgelegen. Die in der Begründung der Allgemeinverfügung angegebenen Kosten seien offensichtlich falsch, jedenfalls nicht bewiesen. Zudem hätten diese Kosten nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitsgrundsatz gleichmäßig auf die Einwohner verteilt werden müssen, da die Löschwasserbevorratung im öffentlichen Interesse liege. Es sei gleichheitswidrig, dass die Bezieher von Wasser aus öffentlichen Versorgungseinrichtungen im Gebiet der Beklagten keinerlei Kosten für das Rohrleitungsnetz und keinerlei sonstige Kosten für die Bevorratung und Zurverfügungstellung von Löschwasser zahlten. § 3 Abs. 3 FwG a.F. sei keine Rechtsgrundlage für die Überwälzung von Kosten, da die Norm von Kosten nicht spreche.

12

Die Klägerin beantragt,

13

das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 12.12.2014 zu ändern und festzustellen, dass die Allgemeinverfügung Löschwasserversorgung im ländlichen Raum der Beklagten vom 25.11.1999 nicht wirksam geworden oder nichtig ist, hilfsweise diese Allgemeinverfügung, soweit sie das Anwesen ... betrifft, aufzuheben, sowie die Zuziehung des Bevollmächtigten der Klägerin im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

14

Die Beklagte beantragt,

15

die Berufung zurückzuweisen.

16

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend aus, die Allgemeinverfügung sei wirksam bekannt gegeben. Ein Hinweis darauf, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen

werden können, sei entbehrlich, wenn - wie hier - der Verwaltungsakt und seine Begründung mit Rechtsbehelfsbelehrung im vollen Wortlaut bekannt gegeben worden seien. Dies ergebe sich aus dem Zusammenhang des § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG mit § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG. Beide Vorschriften könnten nicht unabhängig voneinander gelesen werden. Nach § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG werde die öffentliche Bekanntgabe schon durch die ortsübliche Bekanntmachung des verfügenden Teils des Verwaltungsakts wirksam. Nur weil die öffentliche Bekanntmachung allein des verfügenden Teils schon für die Wirksamkeit der öffentlichen Bekanntgabe genügen solle, der Bürger jedoch die Möglichkeit haben müsse, den Verwaltungsakt in vollem Wortlaut nebst Begründung zur Kenntnis zu nehmen, sei in § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG die Pflicht zum Hinweis auf die Auslegung und die Einsichtnahmemöglichkeit in den Verwaltungsakt nebst Begründung aufgestellt. Zu Recht und zutreffend werde deshalb vertreten, dass dieser Hinweis entbehrlich sei, wenn die öffentliche Bekanntmachung selbst bereits den vollen Wortlaut des Verwaltungsakts nebst Begründung enthalte. Der Behauptung der Klägerin, ein Original des Verwaltungsakts sei nicht existent, sei entgegenzutreten. Selbstverständlich gebe es ein unterschriebenes Original des in Kopie vorgelegten Verwaltungsakts. Dass die Originalverfügung bislang nicht vorgelegt worden sei, beruhe ganz offensichtlich auf einem Kommunikationsversehen. Die Beklagte sei davon ausgegangen, dass der Kanzlei ihres Prozessbevollmächtigten diese Allgemeinverfügung bereits vorgelegen habe und in dem parallel geführten Rechtsstreit vor dem Landgericht Ravensburg mit Schriftsatz vom 07.10.2016 auch beim Landgericht vorgelegt worden sei. Tatsächlich habe die Allgemeinverfügung jedoch dem Prozessbevollmächtigten der Beklagten nicht vorgelegen, sondern vielmehr eine Kopie der öffentlichen Bekanntmachung der Verfügung. Nur Letztere sei dementsprechend vorgelegt worden.

17

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte ergänzend erklärt, bei den mit Schriftsatz vom 23.05.2017 vorgelegten drei DIN A4-Blättern mit dem Text der Allgemeinverfügung handele es sich um den „Durchschlag“. Es habe damals bei der Beklagten für den allgemeinen Schriftverkehr die Übung bestanden, dem Bürgermeister das Original des von ihm zu unterschreibenden Schriftstücks sowie ein weiteres - als Durchschlag bezeichnetes - Exemplar desselben Schriftstücks vorzulegen, auf dem die zuständigen Mitarbeiter der Beklagten bereits abgezeichnet hätten, das vom Bürgermeister nicht mit vollem Namenszug unterschrieben, sondern nur paraphiert worden und für die Akten bestimmt gewesen sei.

18

Der Senat hat in der mündlichen Verhandlung Beweis erhoben durch Vernehmung der Zeugen ..., ... und Auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung wird verwiesen.

Dem Gericht liegen eine Klarsichthülle mit drei DIN A4-Blätter mit dem Text der Allgemeinverfügung vom 25.11.1999, Bd. 3 der Sitzungsprotokolle 1996 der öffentlichen Gemeinderatssitzungen der Beklagten, eine Bindung des Amtsblatts 1999 der Beklagten, die erstinstanzlich vorgelegten Akten der Beklagten zur Allgemeinverfügung (1 Heftung), zum Baugesuch „Wachküchenanbau Wohnhaus in ...“ (1 Bd.), mit den Az. 83/96 (1 Bd.), 31/98 (1 Bd.), des Weiteren die Akten des Landkreises Ravensburg „Richtlinie für die Löschwasserversorgung“ (1 Heftung), des Umweltamts Landratsamt Ravensburg Az. 421-364.27 (2 Bde.), des Landwirtschaftsamts des Landratsamt Ravensburg „Gülleausbringung auf den Flächen des landwirtschaftlichen Betriebes ...-...“ (1 Bd.) und „Anfrage v. 27.11.07 RA Schwarz“ (1 Heftung), des Amts für Natur- und Bodenschutz des Landratsamts Ravensburg Az. 421-364.531, 421-364.415, 421-729.3, 431-690.120 (2 Bde.), des Umweltamts des Landratsamts Ravensburg Az. BOM/2069/2011 (1 Bd.), des Bau- und Gewerbeamts - Baurecht - des Landratsamts Ravensburg „Anfrage vom 5.1.2010 Fr. Schwarz (Reitplatzüberdachung)“ (1 Heftung), des Baurechtsamts des Landratsamts Ravensburg Az. BA /96.1391.9 (1 Bd.), BA /97.0438.8 (1 Bd.), BA /98.0288.6 (1 Bd.), 31/97 (1 Bd.), „Auffüllung und Anlegen eines Kiesrundwegs“ (1 Bd.), die Pläne „Teilweise Auffüllung des ehem. Torfstichs“ ..., Kißlegg (1 Bd.), das vom Landratsamt Ravensburg herausgegebene Buch „Naturschutz im Landkreis Ravensburg Bd. 5: Zielkartenerfassung“, sowie die Gerichtsakten aus den Gerichtsverfahren 4 K 2213/13, 4 K 2337/11, 4 K 3395/11, 4 K 603/12 des Verwaltungsgerichts Sigmaringen und aus den Gerichtsverfahren 5 S 1286/13 und 5 S 26/14 des Verwaltungsgerichtshofs und die Gerichtsakte des Berufungsverfahrens vor.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf diese Akten sowie auf die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Berufung ist nach Zulassung durch den Senat statthaft und auch sonst zulässig. Die Berufungsbegründungsschrift wurde form- und fristgemäß beim Verwaltungsgerichtshof eingereicht (vgl. § 124a Abs. 6 Satz 1 und 2 VwGO) und entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (bestimmter Antrag, ausreichende Begründung; vgl. § 124a Abs. 6 Satz 3, Abs. 3 Satz 4 VwGO).

II.

22

Die Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Klage ist sowohl mit dem Hauptantrag (1) als auch mit dem Hilfsantrag (2) unbegründet.

23

1. a) Die Klage ist mit dem Hauptantrag festzustellen, dass die Allgemeinverfügung Löschwasserversorgung im ländlichen Raum der Beklagten vom 25.11.1999 nicht wirksam geworden oder nichtig ist, statthaft und auch sonst zulässig. Auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts hierzu im angefochtenen Urteil, die die Beteiligten nicht angreifen, nimmt der Senat Bezug (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

24

Ergänzend ist lediglich auszuführen, dass mit der Feststellungsklage auch geltend gemacht werden kann, dass ein Verwaltungsakt mangels Erlasses oder wirksamer Bekanntgabe insgesamt nicht wirksam geworden ist. Unerheblich ist dabei, ob dies auch ein Fall der Nichtigkeitsfeststellungsklage nach § 43 Abs. 1 Alt. 2 VwGO (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 43 Rn. 65) oder der allgemeinen Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.11.1986 - 8 C 127/84 - NVwZ 1987, 330; BayVGH, Urt. v. 24.11.2011 - 20 B 11.1659 - NVwZ-RR 2013, 169; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 43 Rn. 20).

25

b) Die Feststellungsklage ist jedoch nicht begründet. Die streitige Allgemeinverfügung ist erlassen (aa) und wirksam bekannt gegeben (bb) worden. Sie ist nicht nichtig (cc).

26

aa) (1) Der Erlass eines Verwaltungsakts setzt eine behördliche Willensäußerung voraus, die auf eine Regelung gerichtet ist. Der Entwurf eines Verwaltungsakts genügt für dessen Erlass daher nicht (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 9 Rn. 195; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., § 37 Rn. 36).

27

Der Verlust des Originals eines Verwaltungsakts führt nicht schon für sich gesehen zur Ungültigkeit der Verfügung und ist kein Grund, abstrakt die Möglichkeit von Mängeln im Rechtssetzungsverfahren zu unterstellen. Richtig ist nur, dass bei Fehlen der Verfügungsurkunde die Beweiskraft gemäß § 418 Abs. 1 ZPO nicht besteht. Der Frage des rechtsgültigen Zustandekommens der Verfügung hat das Gericht nach allgemeinen Grundsätzen nur nachzugehen, wenn es aufgrund konkreter Umstände begründeten Anlass für die Annahme gibt, die Allgemeinverfügung sei fehlerhaft oder gar nicht zustande gekommen. Die Überzeugung, dass die Verfügung erlassen worden ist, kann zulässigerweise aufgrund von Indizien gewonnen werden (vgl. zum Ganzen nur BVerwG, Beschl. v. 01.04.1997 - 4 B 206/96 - NVwZ 1997, 890, zu einem Bebauungsplan; BayVGH, Beschl. v. 31.07.2008 - 19 BV 06.2739 - BayVBl. 2009, 146, zu einem Kreisjägermeisterbeschluss).

28

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs ist der Senat aufgrund der Beweisaufnahme, des gesamten Akteninhalts und des Vorbringens der Beteiligten überzeugt, dass die Allgemeinverfügung vom 09.12.1999 tatsächlich erlassen wurde. Hierfür spricht als Indiz, dass die Allgemeinverfügung im Amtsblatt der Beklagten vom 09.12.1999 bekanntgemacht wurde. Von der Bekanntmachung hat sich der Senat durch Einsichtnahme in die vorgelegte Bindung des Amtsblatts 1999 der Beklagten überzeugt. Die von der Klägerin geäußerten Zweifel, ob es überhaupt eine Bekanntmachung im Amtsblatt gegeben habe, sind - jedenfalls nach der Vorlage des gesamten Jahrgangs 1999 des Amtsblatts - unbegründet. Die Bekanntmachung im Amtsblatt spricht als Anhaltspunkt dafür, dass die Allgemeinverfügung erlassen wurde und nicht nur im Entwurf vorlag. Denn konkrete Anhaltspunkte, dass abweichend von einem gewöhnlichen Verlauf der Dinge eine nur beabsichtigte, aber tatsächlich nicht erlassene Allgemeinverfügung veröffentlicht wurde, fehlen.

29

Aus den von der Beklagten vorgelegten Unterlagen ergibt sich zudem, dass diese unter dem 10.04.1996 eine Sitzungsvorlage für ihren Gemeinderat zur Übertragung der Pflicht zur ständigen Bereithaltung von Löschwasservorräten auf die Eigentümer und Besitzer abgelegener Gebäude

erstellte, dass der Gemeinderat hierüber am 30.07.1996 beriet und sich für die Übertragung der Pflicht zur Bereithaltung von Löschwasser auf Eigentümer und Besitzer von abgelegenen Gebäuden aussprach, und dass das Landratsamt Ravensburg mit Schreiben vom 20.11.1998 keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Allgemeinverfügung zur Löschwasserversorgung erhob. Auch diese Umstände sind in ihrer Gesamtheit ein Indiz für die damalige Absicht der Beklagten, eine Allgemeinverfügung zur Löschwasserversorgung zu erlassen.

30

Maßgeblich bestätigt werden diese Anhaltspunkte durch die Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung. Der Senat ist aufgrund der Beweisaufnahme überzeugt davon, dass der damalige Bürgermeister der Beklagten ... im November 1999 das Original der streitigen Allgemeinverfügung der Beklagten über die Löschwasserversorgung im ländlichen Raum unterschrieb und diese damit erließ sowie dass er zugleich eine Zweitschrift dieser Allgemeinverfügung, die bereits von den zuständigen Mitarbeitern der Beklagten abgezeichnet war, paraphierte. Diese Zweitschrift ist das von der Beklagten im Berufungsverfahren vorgelegte Schriftstück. Daran hat der Senat nach der Beweisaufnahme keinerlei Zweifel. Die Zeugin ... hat glaubhaft ausgesagt, dass es sich um das Schriftstück handelt, das sie damals ausgearbeitet hatte, und dass sie sich an dieses Schriftstück erinnern kann. Der Zeuge ... hat die Paraphe auf diesem Schriftstück als seinen Namenszug mit Sicherheit erkannt. Auch an der Glaubhaftigkeit dieser Aussage hat der Senat keinen Anlass zu zweifeln. Auch die Zeugin ..., die damals Hauptamtsleiterin der Beklagten war, hat glaubhaft auf Frage des Vorsitzenden, ob das vorliegende Schriftstück nach der damaligen Praxis bei der Beklagten eine Zweitschrift oder ein Entwurf sei, erklärt, dass es eine Zweitschrift sei.

31

Zudem hat die Beweisaufnahme zur Überzeugung des Senats ergeben, dass dem Bürgermeister ... im November 1999 auch das Original der Allgemeinverfügung über die Löschwasserversorgung im ländlichen Raum zur Unterschrift vorgelegt wurde und er dieses Original mit vollem Namen unterschrieb. Die Zeugin ... hat die allgemeine Praxis bei der Beklagten schlüssig dahin geschildert, dass der Bürgermeister, wenn er ein Kürzel auf eine Zweitschrift machte, definitiv auch ein Original unterschrieb, des Weiteren nachvollziehbar angegeben, dass dem Bürgermeister keine Entwürfe vorgelegt wurden, und es zudem als ausgeschlossen bezeichnet, dass eine Allgemeinverfügung veröffentlicht wurde, ohne dass sie zuvor vom Bürgermeister unterschrieben worden war. Auch die Zeugin ... hat angegeben, dass es üblicherweise ein Original und einen Durchschlag, den der Bürgermeister mit seinem Kürzel versah, gab. Der Senat hält diese Aussagen für glaubhaft und die Zeuginnen für glaubwürdig. Die Aussagen schildern eine sinnvolle Handhabung von Amtsgeschäften in

einem Bürgermeisteramt, das von der Beklagten vorgelegte Schriftstück entspricht zudem einer solchen Praxis. Eine Tendenz, zu Gunsten eines der Beteiligten der Wahrheit zuwider auszusagen, konnte der Senat nicht feststellen, zumal beide Zeuginnen nach eigenen Angaben nicht mehr bei der Beklagten beschäftigt sind. Zweifel ergeben sich für den Senat auch nicht aus der Aussage des Zeugen Zwar hat dieser angegeben, dass die Tatsache, dass er auf etwas, was ihm vorgelegt wurde, sein Zeichen darauf machte, nicht unbedingt heiße, dass das schon die endgültige Fassung sein muss, und auf Frage des Vorsitzenden, ob er sich erinnern könne, ob es eine endgültige Fassung gegeben habe, erklärt, dazu könne er nichts Konkretes sagen. Auch hat er zunächst auf die Frage, ob es eine Zweitfertigung der zu veröffentlichenden Texte gegeben habe, mit „Nein“ geantwortet. Jedoch erklärte er im späteren Verlauf der Vernehmung auf Frage des Amtsleiters ...- ... von der Beklagten, dass es stimmt, dass es die Übung gab, dass im Schriftverkehr aus dem Computer zwei Ausdrucke rausgelassen wurden, dass eines das Original war, das vom Bürgermeister unterschrieben wurde, und das andere die Mehrfertigung, auf der es eine Paraphe gab. Er wusste zwar nicht mehr, ob diese Praxis auch für die streitige Allgemeinverfügung angewandt wurde. Die Aussage zeigt jedoch zur Überzeugung des Senats, dass es auch nach der Kenntnis des Zeugen ... entgegen seinen ersten Angaben bei der Beklagten Zweitfertigungen von Schriftstücken gab, die er paraphierte. Insgesamt ergibt sich daher für den Senat aus der Aussage des Zeugen ... keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass die Angaben der Zeuginnen ... und ..., dass dem Bürgermeister regelmäßig Schriftstücke im Original zur Unterschrift und als Zweitfertigung zum Paraphieren vorgelegt wurden, nicht zutreffen. Die Aussage des Zeugen ..., es könne auch sein, dass er eine nicht endgültige Fassung paraphiert habe, beruht zur Überzeugung des Senats auf einer Erinnerungslücke des Zeugen. Denn der Zeuge sagte zu diesem Punkt unsicher und vage aus. Hingegen stütze sich die Erklärung der Zeugin ..., dem Bürgermeister seien keine Entwürfe zur Unterschrift und zum Paraphieren vorgelegt worden, erkennbar auf eine klare und sichere Erinnerung. Der Senat ist daher überzeugt, dass der Bürgermeister ... im November 1999 nicht einen bloßen Entwurf der streitigen Allgemeinverfügung unterschrieb.

32

Das Vorbringen der Klägerin, dass die Allgemeinverfügung rechtlich nicht existent sei, da die Beklagte mit der unvollständigen Verwaltungsakte den ihr obliegenden Beweis, dass die Allgemeinverfügung im Original erlassen worden sei, nicht erbracht habe und dass die Beklagte insoweit gegen ihre Pflicht zur Führung, Aufbewahrung und Vorlage einer vollständigen Akte verstoßen habe, ist daher unbegründet.

33

(2) Die rechtliche Existenz der Allgemeinverfügung wird entgegen dem Vorbringen der Klägerin auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass eine Unterschrift auf dem Original fehle. Ein schriftlicher

Verwaltungsakt muss nach § 37 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Unterschrift in diesem Sinne ist die eigenhändige Namensunterschrift, die sich in einem individuellen Schriftzug verkörpert. Eine bloße Paraphe ist nach gängiger Auffassung keine Unterschrift im Sinne von § 37 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG (vgl. U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 37 Rn. 102-103; Stuhlfauth, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 5. Aufl., § 37 Rn. 26). Eine Paraphe ist jedoch eine Namenswiedergabe im Sinne von § 37 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG, weil durch sie die persönliche Verantwortung entsprechend den innerorganisatorischen Gepflogenheiten unzweifelhaft erkennbar wird. Denn § 37 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG stellt an die Namenswiedergabe keine weiteren Anforderungen, insbesondere fordert er keine maschinenschriftliche Namenswiedergabe (BVerwG, Beschl. v. 18.07.2000 - 2 B 19/00 - Buchholz 316 § 37 VwVfG Nr. 12; Schönenbroicher, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 37 R. 156; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl., § 37 Rn. 16; Schönenbroicher, a.a.O., § 37 Rn. 155; a.A. Tiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2. Aufl., § 37 Rn. 48; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 37 Rn. 33, 31; ähnlich Ruffert, in: Knack u.a., VwVfG, 10. Aufl., § 37 Rn. 67).

34

Das Fehlen einer Unterschrift oder einer Namenswiedergabe führt nur zur Rechtswidrigkeit, nicht zur Nichtexistenz oder Nichtigkeit des Verwaltungsaktes. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 44 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG, der die Nichtigkeit nur für den Fall, dass der Verwaltungsakt die ausstellende Behörde nicht erkennen lässt, anordnet (BayVGH, Urt. v. 22.08.1986 - 23 B 85 A. 446 - NVwZ 1987, 729; NdsFG, Urt. v. 04.03.1992 - XIII 296/91 - NVwZ-RR 1993, 229; jeweils zur AO; U. Stelkens, a.a.O., § 37 Rn. 106, m.w.N.; Stuhlfauth, a.a.O., § 37 Rn. 31; Ruffert, a.a.O., § 37 Rn. 66; Ziekow, a.a.O., § 37 Rn. 20; Schönenbroicher, a.a.O., § 37 Rn. 162; a.A. die Rspr. im Vergaberecht, vgl. die Nachw. bei U. Stelkens, a.a.O., § 37 Rn. 106 Fn. 317). Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass es sich nicht nur um einen irrtümlich zum Versand gelangten Entwurf, sondern um einen „fertigen Verwaltungsakt“ handelt (Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 37 Rn. 36).

35

Nach diesem Maßstab steht die rechtliche Existenz der Allgemeinverfügung nicht infrage. Wie oben unter (1) ausgeführt, ist der Senat aufgrund der Beweisaufnahme und des Akteninhalts überzeugt davon, dass der damalige Bürgermeister ... die Allgemeinverfügung im Original unterschrieb und damit erließ. Der Umstand, dass das Original der Allgemeinverfügung nicht auffindbar ist, führt daher nicht dazu, dass diese rechtlich nicht existiert. Zudem würde, wie soeben dargelegt, selbst ein Fehlen der Unterschrift auf dem Original - von dem der Senat nicht ausgeht - nicht zur Folge haben, dass die

Allgemeinverfügung rechtlich nicht existent oder nichtig ist, solange nicht ein bloßer Entwurf vorliegt. Letzteres schließt der Senat, wie dargelegt, aufgrund der Beweisaufnahme aus.

36

bb) Die Allgemeinverfügung ist wirksam bekanntgegeben worden. Eine Allgemeinverfügung darf nach § 41 Abs. 3 Satz 2 LVwVfG öffentlich bekannt gegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist.

37

(1) Eine individuelle Bekanntgabe ist untunlich, wenn sie wegen der Natur des in Frage stehenden Verwaltungsaktes nicht möglich oder mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre (vgl. VGH Bad.-Württ., Urtr. v. 15.11.1988 - 10 S 751/88 - NVwZ 1989, 978). Dabei ist ein Indiz für die Untunlichkeit, dass eine Bekanntgabe an mehr als 50 Adressaten (vgl. § 69 Abs. 2 Satz 3, § 74 Abs. 5 Satz 1 LVwVfG) erfolgen müsste (vgl. Ziekow, a.a.O., § 41 Rn. 16; Tiedemann, a.a.O., § 41 Rn. 88.2). So liegt der Fall hier. Die individuelle Bekanntgabe war untunlich, da die Allgemeinverfügung 72 Wohnplätze betraf und daher bei individueller Bekanntgabe den Eigentümern dieser 72 Wohnplätze bekanntzugeben gewesen wäre, darüber hinaus den ggfs. gesondert zu ermittelnden Besitzern, sofern diese nicht mit den Eigentümern identisch waren.

38

(2) Die öffentliche Bekanntgabe ist bewirkt worden. Die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsaktes wird nach § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG dadurch bewirkt, dass sein verfügender Teil ortsüblich bekannt gemacht wird. In der ortsüblichen Bekanntmachung ist gemäß § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG anzugeben, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können.

39

Der Hinweis, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können, fehlte hier. Jedoch wurde die Allgemeinverfügung nicht nur in ihrem verfügenden Teil, sondern im vollen Wortlaut, mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung im Amtsblatt veröffentlicht. Daher war der Hinweis, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können, entbehrlich. Dies folgt aus § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG:

§ 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG schließt es unstreitig nicht aus, dass die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsakts bewirkt ist, wenn nicht nur der verfügende Teil, sondern der Verwaltungsakt im vollen Wortlaut, mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gemacht wird. Denn das Erfordernis der Bekanntmachung des verfügenden Teils ist dann erfüllt, das Bekanntmachen weiterer Teile der Verfügung ist unschädlich. Wird ein Verwaltungsakt im vollen Wortlaut, mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gemacht, bedarf es keiner Auslegung und keines Hinweises auf die Auslegung nach § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG, da aufgrund der Bekanntmachung mit vollem Wortlaut eine vollständige Information der Betroffenen gegeben ist (so U. Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 157, 177, m.w.N; Tiedemann, a.a.O., § 41 Rn. 117, 107 unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 21.11.1986 - 8 C 127/84 - NVwZ 1987, 330 zu § 27 Abs. 3 Satz 1 GrStG). Zwar ermöglicht die Auslegung der Verfügung die Einsichtnahme in das Original des Verwaltungsakts und gibt damit dem Bürger die Möglichkeit zu prüfen, ob der bekanntgegebene Verwaltungsakt dem Original entspricht. Das mag zwar - wie im Beschluss des Senats zur Zulassung der Berufung ausgeführt - dafür sprechen, dass auch bei einer öffentlichen Bekanntgabe des Verwaltungsakts mit vollem Wortlaut ein Hinweis nach § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG erforderlich ist. Diesem Gesichtspunkt kommt jedoch keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Dies ergibt sich aufgrund der Auslegung der Vorschrift nach dem Wortlaut, dem Willen des Gesetzgebers und dem Zweck der Norm:

Der Wortlaut der Vorschrift ist nicht eindeutig. Zwar statuiert § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG ohne Einschränkung, dass in der öffentlichen Bekanntmachung anzugeben ist, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können. Dies kann dafür sprechen, dass es sich um ein ausnahmsloses Erfordernis handelt, das in jedem Fall und damit auch in der Konstellation, dass der Verwaltungsakt nicht nur in seinem verfügenden Teil, sondern vollständig öffentlich bekannt gemacht wird, zu beachten ist. Jedoch hat § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG ersichtlich einen Bezug auf § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG. Da Satz 2 an Satz 1 anschließt, spricht Überwiegendes dafür, Satz 2 dahin zu verstehen, dass das Erfordernis anzugeben, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können, für den Fall gilt, dass bloß der verfügende Teil des Verwaltungsakts bekannt gemacht wird. Denn die öffentliche Bekanntgabe durch Bekanntmachung des gesamten Verwaltungsaktes wird in § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG gar nicht ausdrücklich geregelt.

Der aus den Gesetzgebungsmaterialien zur Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes, dem das Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg nachgebildet ist, ersichtliche Wille des Gesetzgebers verhält sich zu der vorliegenden Frage nicht direkt. In der Gesetzesbegründung heißt es zu § 41 Abs. 4 (im Entwurf noch § 37 Abs. 4) BVwVfG lediglich:

43

„Für die Fälle, in denen nach Absatz 3 die öffentliche Bekanntgabe zulässig ist, regelt Absatz 4 die Art und Weise der öffentlichen Bekanntgabe schriftlich erlassener Verwaltungsakte und bestimmt den Zeitpunkt, zu dem der Verwaltungsakt als bekanntgegeben gilt. Die Bestimmung lehnt sich an § 15 Abs. 2 bis 4 des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes an.“ (BT-Drs. 7/910, S. 62)

44

§ 15 Abs. 2 - 4 BVwZG regelte damals die öffentliche Zustellung, die sich heute in § 10 BVwZG findet. § 15 Abs. 2 BVwZG bestimmte damals:

45

„Bei der öffentlichen Zustellung ist das zuzustellende Schriftstück an der Stelle auszuhängen, die von der Behörde hierfür allgemein bestimmt ist. Statt des Schriftstücks kann eine Benachrichtigung ausgehängt werden, in der allgemein anzugeben ist, daß und wo das Schriftstück eingesehen werden kann.“

46

Da sich der Gesetzgeber bei der Schaffung des § 41 Abs. 4 BVwVfG an § 15 Abs. 2 - 4 BVwZG orientierte und § 15 Abs. 2 BVwZG vorsah, dass entweder das zuzustellende Schriftstück selbst oder ein Hinweis auf die Einsichtnahme auszuhängen ist, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung ein Anhaltspunkt dafür, dass nach dem Willen des Gesetzgebers der Hinweis auf die Einsichtnahmemöglichkeit entbehrlich ist, wenn der Verwaltungsakt - entsprechend der Rechtslage beim Aushängen des zuzustellenden Schriftstücks selbst - vollständig bekannt gemacht wird.

47

Bestätigt wird dies maßgeblich durch den Sinn und Zweck der Vorschrift. Der Zweck des Bekanntgabeerfordernisses im Allgemeinen ist es, zu gewährleisten, dass dem Bürger Pflichten nur

aufgelegt werden können, wenn er von ihnen in Kenntnis gesetzt wird. Es ist aufgrund des Rechtsstaatsprinzips geboten, dass Hoheitsakte erst dann gegenüber dem Bürger Rechtswirkungen entfalten können, wenn sie ihm persönlich oder in ordnungsgemäßer Form öffentlich bekanntgegeben worden sind. Nur dann ist ihm zudem die durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes eröffnet (BVerfG, Urt. v. 24.04.1991 - 1 BvR 1341/90 - BVerfGE 84, 133, 159; U. Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 2; Stuhlfauth, a.a.O., § 41 Rn. 2; Tiedemann, a.a.O., § 41 Rn. 2). Gegenstand des Bekanntgabeerfordernisses ist jedoch - auch bei der allgemeinen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 LVwVfG - nach ganz überwiegender Auffassung nur der verfügende Teil des Verwaltungsakts. Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung sind hingegen nicht Gegenstand des Bekanntgabeerfordernisses nach § 41 Abs. 1 LVwVfG. Zwar gehen § 39 LVwVfG und § 37 Abs. 6 LVwVfG davon aus, dass Rechtsbehelfsbelehrung und Begründung mit dem Verwaltungsakt bekanntgegeben werden. Werden sie dem Betroffenen jedoch nicht bekanntgegeben, hindert dies die Wirksamkeit des Verwaltungsakts nach § 43 Abs. 1 LVwVfG nicht. Sie sind ohne Konsequenz für die Wirksamkeit des Verwaltungsakts nachholbar. Gefolgert wird dies für die Begründung zum einen daraus, dass ihr Fehlen nur zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes führt, die mit dem Nachholen der Begründung nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 LVwVfG wegfällt. Zum anderen wird angeführt, dass nach § 39 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG der Verwaltungsakt mit einer Begründung „zu versehen“ ist, der Verwaltungsakt somit nur äußerlich mit der Begründung verbunden ist, diese aber kein Teil des Verwaltungsakts selbst ist. Im Hinblick auf die Rechtsbehelfsbelehrung wird darauf verwiesen, dass ihr Fehlen zur unmittelbaren Folge nur die Anfechtbarkeit binnen Jahresfrist nach § 70 Abs. 2, § 58 VwGO, nicht hingegen die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts hat. Daher hat auch der Gesetzgeber (BT-Drs. 17/9666, S. 18) zu § 37 Abs. 6 LVwVfG ausdrücklich hervorgehoben, dass die Rechtsbehelfsbelehrung nicht Bestandteil des Verwaltungsaktes ist (so vor allem U. Stelkens, a.a.O., § 37 Rn. 163, § 39 Rn. 26, § 41 Rn. 15 f.; ebenso: Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 41 Rn. 6a; Ritgen, in: Bauer u.a., VwVfG, § 41 Rn. 32; Tiedemann, a.a.O., § 41 Rn. 6; Schwarz, in: HK-VerwR, 4. Aufl., § 41 VwVfG Rn. 2; Fröhlich, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, a.a.O., § 41 Rn. 20; a.A. wohl nur Ruffert, a.a.O., § 41 Rn. 8: Verwaltungsakt ist mit gesamtem Wortlaut bekanntzugeben).

48

Geht man von diesem begrenzten Gegenstand des Bekanntgabeerfordernisses aus, ist dessen Zweck, dem Betroffenen den Verhaltensbefehl des Verwaltungsakts zur Kenntnis zu bringen. Bezogen auf die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 LVwVfG bedeutet dies, dass die öffentliche Bekanntmachung des verfügenden Teils des Verwaltungsakts nach § 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG diesen Zweck bereits erfüllt. Zugleich hat die öffentliche Bekanntmachung des verfügenden Teils zusammen mit dem Hinweis nach § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG Anstoßwirkung für den vom Verwaltungsakt Betroffenen, sich über den Inhalt der Begründung und im Hinblick auf Rechtsschutzmöglichkeiten über

die Rechtsbehelfsbelehrung zu erkundigen (zur Anstoßfunktion der öffentlichen Bekanntgabe: BVerwG, Urt. v. 27.05.1983 - 4 C 40/81 u.a. - BVerwGE 67, 206; BVerwG, Urt. v. 31.07.2012 - 4 A 5000/10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 32; OVG NRW, Urt. v. 19.02.2001 - 11 A 5502/99 - juris Rn. 41; OVG Bremen, Urt. v. 27.02.1990 - 1 BA 19/89 - juris Rn. 36; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 74 Rn. 217, m.w.N.). Dem Zweck, dem Betroffenen durch Einsichtnahme die Überprüfungsmöglichkeit zu eröffnen, ob der öffentlich bekannt gegebene Verwaltungsakt mit dem Original übereinstimmt, hat der Hinweis nach § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG nach diesem Verständnis nicht. Dem entspricht, dass die öffentliche Bekanntgabe nur die konkret-individuelle Bekanntgabe an jeden Einzelnen ersetzen und keine weitergehenden Wirkungen als diese haben soll (BVerwG, Urt. v. 28.10.1982 - 5 C 46/81 - juris Rn. 23) und eine solche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 LVwVfG die Möglichkeit, die Übereinstimmung von Ausfertigung und Original des Verwaltungsakts zu überprüfen, nicht eröffnet. Diese Funktion wird vielmehr durch das Recht zur Akteneinsicht nach § 29 LVwVfG gewährleistet.

49

(3) Die Wirksamkeit der Bekanntgabe hängt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht davon ab, dass sowohl der Verwaltungsakt im Original als auch ein Vermerk über die Bekanntgabe unterschrieben sind.

50

Zwar heißt es bei Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 41 Rn. 49 zur Form der öffentlichen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 VwVfG: „Der bekanntzumachende VA muss jedenfalls im Original unterschrieben sein, ebenso der Vermerk über die Bekanntgabe.“ Bezug genommen wird dabei auf die Entscheidung BGH DÖV 1981, 722. In jenem Urteil hat der Bundesgerichtshof zur öffentlichen Zustellung durch Aushang nach § 15 VwZG entschieden, dass der Tag des Aushängens und der Tag der Abnahme des Aushangs von dem zuständigen Bedien-steten auf dem Schriftstück zu vermerken ist. Zur Begründung hat er ausgeführt dieser Vermerk sei seinem Wesen nach eine Zustellungsurkunde. Der Zustellungsnachweis werde durch den Vermerk des zuständigen Bediensteten erbracht. Er sei die einzige Urkunde, die bezeuge, wie das zuzustellende Schriftstück nach außen kundgegeben worden sei. Der Vermerk sei deshalb mit dem vollen Namenszug zu unterzeichnen. Ein bloßes Handzeichen reiche nicht aus (BGH, Urt. v. 19.05.1981 - IX ZR 15/80 - DÖV 1981, 722).

51

Weitergehende, hier nicht beachtete gesetzliche Anforderungen an die Bekanntgabe der Allgemeinverfügung ergeben sich daraus jedoch nicht. Die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4

LVwVfG ist nicht mit der öffentlichen Zustellung identisch (Ruffert, a.a.O., § 41 Rn. 53). Auch in dem Fall, dass die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 LVwVfG durch Aushang erfolgt, enthält § 41 Abs. 4 LVwVfG keine Bestimmung, dass der Tag des Aushängens und der Abnahme auf dem Schriftstück zu vermerken sind. Erforderlich ist dies nur, wenn es ortsüblich ist (Ruffert, a.a.O., § 41 Rn. 59). Maßgeblich ist jedoch, dass ein Erfordernis, den Tag des Aushangs eines bekanntgegebenen Schriftstücks zu vermerken, nur bestehen kann, wenn die Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 LVwVfG gerade durch Aushang erfolgt. Wird die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 LVwVfG - wie hier - durch Veröffentlichung im Amtsblatt bewirkt, macht ein Erfordernis, auf dem bekanntgegebenen Verwaltungsakt - oder in den Akten - den Tag der Bekanntgabe zu vermerken, inhaltlich keinen Sinn. Aus dem Amtsblatt selbst ist der Tag der Bekanntgabe klar ersichtlich. Eines unterschriebenen Vermerks über die Bekanntgabe bedarf es daher hier nicht.

52

Das Erfordernis, dass die Allgemeinverfügung eine Unterschrift oder Namenswiedergabe enthalten muss, ergibt sich bereits aus § 37 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG. Wird die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 LVwVfG derart vorgenommen, dass der Verwaltungsakt vollständig, einschließlich Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gegeben wird, ist es notwendig, dass der bekannt gegebene Text auch die Unterschrift oder Namenswiedergabe des Amtsträgers enthält (so Tiedemann, a.a.O., § 41 Rn. 115). Das ist hier jedoch erfolgt.

53

cc) An einer Nichtigkeit der Allgemeinverfügung fehlt es. Ein Verwaltungsakt ist gemäß § 44 Abs. 1 LVwVfG nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Ein besonders schwerwiegender Fehler liegt nur vor, wenn er mit der Rechtsordnung unter keinen Umständen vereinbar ist, d.h. wenn er schlechthin unerträglich für die Rechtsordnung ist, so dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen. Dies ist der Fall, wenn er mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar ist. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts ist folglich eine besondere Ausnahme von dem Grundsatz, dass ein Akt der staatlichen Gewalt die Vermutung seiner Gültigkeit in sich trägt. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist daher nicht schon deswegen anzunehmen, weil er einer gesetzlichen Grundlage entbehrt oder die in Frage kommenden Rechtsvorschriften unrichtig angewendet worden sind (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 16.07.1970 - VIII C 23/68 - NJW 1971, 578; Urt. v. 17.10.1997 - 8 C 1/96 - NVwZ 1998, 1061, 1062; je m.w.N.). Nach diesem Maßstab ist die

Allgemeinverfügung nicht nichtig. Die von der Klägerin hierfür herangezogenen Umstände begründen keine Nichtigkeit:

54

(1) Das Verwaltungsgericht hat ausführlich und zutreffend dargelegt, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen für den Erlass der Allgemeinverfügung vorlagen. Hierauf nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug. Soweit die Klägerin geltend macht, die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Allgemeinverfügung hätten nicht vorgelegen (Grundstück nicht abgelegen etc.), vermag der Senat dem daher nicht zu folgen. Zudem würde es sich - wenn die Klägerin Recht hätte - nur um einfache Fehler der Rechtsanwendung handeln; eine Nichtigkeit ist insoweit nicht erkennbar.

55

(2) Dass das von der Klägerin angeführte Fehlen von Aktenteilen nicht zur Nichtigkeit führt, ergibt sich bereits aus den oben ausgeführten Grundsätzen zu ausreichenden Indizien für eine Feststellung, dass ein Verwaltungsakt erlassen wurde.

56

(3) Ohne Erfolg macht die Klägerin geltend, für die Allgemeinverfügung gebe es keine gesetzliche Grundlage. Selbst das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage führt, wie ausgeführt, nicht per se zur Nichtigkeit eines Verwaltungsakts. Der sog. gesetzlose Verwaltungsakt ist nicht notwendig nichtig (Sachs, a.a.O., § 44 Rn. 105, m.w.N.). Zudem liegt hier mit § 3 Abs. 3 FwG a.F. eine Ermächtigungsrundlage vor, die es der Gemeinde gestattet, Eigentümer und Besitzer von abgelegenen Gebäuden zu verpflichten, Löschwasseranlagen für diese Gebäude zu errichten und zu unterhalten. Unschädlich ist entgegen der Auffassung der Klägerin, dass der Wortlaut der Norm die Überwälzung von Kosten nicht ausdrücklich benennt. Die Tragung der Kosten folgt aus der Verpflichtung, Löschwasseranlagen zu errichten und zu unterhalten.

57

(4) Unbegründet ist auch das sinngemäße Vorbringen, der Gemeinderat der Beklagten habe die ihm zustehende Entscheidung, Eigentümer und Besitzer von abgelegenen Gebäuden zu verpflichten, Löschwasseranlagen für diese Gebäude zu errichten und zu unterhalten, nicht getroffen. Auf eine Nichtigkeit der Allgemeinverfügung aufgrund eines Verstoßes gegen die Kompetenzvorschriften der

Gemeindeordnung kann das Vorbringen nicht führen. Zwar dürfte eine solche Entscheidung aufgrund ihrer Bedeutung kein vom dem Bürgermeister gemäß § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO in eigener Zuständigkeit zu erledigendes Geschäft der laufenden Verwaltung sein. Jedoch regelt § 3 Abs. 3 Satz 2 FwG a.F. ausdrücklich, dass der Bürgermeister diese Verpflichtung aussprechen kann; es handelt sich also um eine durch Gesetz dem Bürgermeister übertragene Aufgabe i.S.v. § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO.

58

(5) Eine Nichtigkeit ergibt sich auch nicht aus der von der Klägerin behaupteten Unbestimmtheit der Allgemeinverfügung. Nur eine völlige Unbestimmtheit kann zur Nichtigkeit führen (Sachs, a.a.O., § 44 Rn. 113, m.w.N.). Daran fehlt es hier auch im Hinblick auf den angeführten Umstand, dass bei einem Nebeneinander von Besitzern und Eigentümern unklar sei, wer in welchem Umfang herangezogen werde. Die Allgemeinverfügung verpflichtet sowohl Besitzer als auch Eigentümer. Wenn diese auseinanderfallen, bestimmt sich ihre Verpflichtung untereinander und im Verhältnis zur Gefahrenabwehrbehörde nach allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätzen. Danach kann die Behörde im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung - z.B. im Rahmen einer Vollstreckung der Verfügung - eine Auswahlentscheidung zwischen den Pflichtigen treffen.

59

(6) Auch wenn man dem Vorbringen der Klägerin folgen sollte, dass ein Löschwasservorrat von 30 m³ ausreicht, folgte daraus nicht die Nichtigkeit der Verfügung. Selbst grobe quantitative Fehler führen regelmäßig nicht zur Nichtigkeit der darauf beruhenden Bescheide (BFH, Beschl. v. 14.04.1989 - III B 5/89 - NVwZ 1990, 800). Zudem ergibt sich aus dem Angaben des Kreisbrandmeisters in der mündlichen Verhandlung vom 19.06.2012 in den Verfahren 4 K 2337/11 und 4 K 603/12, auf die sich die Ausführungen der Klägerin stützen, dass der Kreisbrandmeister einen höheren Löschwasservorrat als 45m³ für erforderlich hält, wenn es an einer geeigneten frostfreien Entnahmestelle im Löschwasserteich fehlt. Das Vorhandensein einer frostfreien Entnahmestelle an ihrem Teich behauptet die Klägerin bereits nicht, dafür ist auch nichts ersichtlich. Aus diesem Grund ist eine Nichtigkeit der Allgemeinverfügung im Hinblick auf das Grundstück der Klägerin auch nicht ansatzweise erkennbar. Das gilt auch für das Vorbringen, dass es eines Löschwasserteichs auf ihrem Grundstück nicht bedürfe, da auf ihrem Grundstück in einer Entfernung von etwa 220 m zu den Gebäuden zwei Bäche zusammenfließen, deren Wassermengen als Löschwasservorrat ausreichen und dass auf anderen Grundstücken, die etwa 235 m und weniger als 300 m vom Grundstück der Klägerin entfernt seien, ausreichend Löschwasservorräte zur Verfügung stünden. Die streitige Allgemeinverfügung gibt vor, dass die Entfernung zu den Wasserentnahmestellen grundsätzlich 200 m nicht überschreiten darf. Es liegt auf der Hand, dass eine geringe Entfernung der Wasserentnahmestellen im Falle der

Brandbekämpfung von entscheidender Bedeutung sein kann. Es ist in keiner Weise erkennbar, dass die vorgegebene Höchstentfernung von 200 m willkürlich ist und die Nichtberücksichtigung von weiter entfernt liegenden Löschwasservorräten daher zur Nichtigkeit der Allgemeinverfügung führen könnte. Im Übrigen sieht bei ausreichender Nähe die Allgemeinverfügung ausdrücklich vor, dass die Verpflichtung zur Bereithaltung von ausreichendem Löschwasser auch durch Oberflächenwasser von Bächen erfüllt werden kann.

60

(7) Das geltend gemachte Fehlen einer Anhörung der Betroffenen führt nicht zur Nichtigkeit. Wie § 45 Abs. 1 Nr. 3 LVwVfG zeigt, bewirkt eine unterlassene Anhörung keine Nichtigkeit (Sachs, a.a.O., § 44 Rn. 118, m.w.N.).

61

(8) Die unter zahlreichen Gesichtspunkten behaupteten Fehler bei der Ermessenausübung sind im Hinblick auf § 44 Abs. 1 LVwVfG ebenfalls unerheblich. Fehler in der Ermessenausübung führen regelmäßig nicht zur Nichtigkeit, sondern zur bloßen Rechtswidrigkeit (OVG Rhld.-Pf., Beschl. v. 19.06.1990 - 12 B 11142/90 - DÖV 1991, 215; OVG Meckl.-Vorp., Urt. v. 11.02.2009 - 9 K 12/06 - juris Rn. 39). Unerfindlich ist im Übrigen, wie die Klägerin zu der Schlussfolgerung kommt, eine Ermessenausübung fehle gänzlich. Die Allgemeinverfügung enthält in ihrer Begründung Ermessenserwägungen.

62

2. Der Hilfsantrag, die streitige Allgemeinverfügung bezüglich ... aufzuheben, ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Aufhebung der Allgemeinverfügung. Ein solcher Anspruch bestünde nur, wenn diese rechtswidrig ist und sie in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und die Klägerin dies auch geltend machen kann. Letzteres ist ausgeschlossen, wenn die Allgemeinverfügung mit Wirkung auch gegenüber der Klägerin bestandskräftig geworden ist. So liegt der Fall hier. Die streitige Allgemeinverfügung gilt auch gegenüber der Klägerin. Ohne Erfolg bleibt daher ihr Vorbringen, dass es einen „dinglichen Verwaltungsakt“ ebenso wenig gebe wie einen „adressatenlosen Verwaltungsakt“, dass die Allgemeinverfügung der Beklagten der Klägerin vor dem Erwerb der Grundstücke nicht bekannt gewesen und ihr gegenüber nicht bekanntgegeben worden sei, dass die Klägerin sich vor der Zwangsversteigerung auch keine Kenntnis hiervon verschaffen können und dass sie als Erwerberin in der Zwangsversteigerung keine Rechtsnachfolgerin des vorangegangenen Grundstückseigentümers sei, so dass die Allgemeinverfügung ihr gegenüber nicht gelte. Im Einzelnen:

a) Nach § 35 Satz 2 LVwVfG ist eine Allgemeinverfügung ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Das Verwaltungsverfahrenrecht kennt also dingliche Verwaltungsakte, auch wenn § 35 Satz 2 LVwVfG sie nicht ausdrücklich so bezeichnet. Diese wirken auch gegenüber Rechtsnachfolgern. Die Rechtsnachfolge führt daher nicht zur Rechtswidrigkeit des dinglichen Verwaltungsaktes. Dieser ist auch gegenüber dem Rechtsnachfolger in das Grundeigentum verbindlich und wirkt gegenüber diesem gerade mit dem Zweck, die Regelung auch gegenüber ihm durchzusetzen. Denn es soll gerade eine auf das Grundstück bezogene Regelung getroffen werden, deren rechtliches Schicksal mit dem Grundstück verbunden ist und durch einen Wechsel im Grundeigentum nicht berührt sein soll. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die jeweils zuständigen Behörden ihren gesetzlichen Auftrag, die von ihnen erlassenen unanfechtbaren oder sofort vollziehbaren Anordnungen notfalls auch zwangsweise durchzusetzen, im Fall eines Eigentumswechsels nicht oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen und mit unvertretbarem Verwaltungsaufwand erfüllen könnten (st. Rspr., vgl. nur: BVerwG, Urt. v. 22.01.1971 - IV C 62/66 - DÖV 1971, 640; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.01.1979 - III 3228/78 - BauR 1979, 232; HessVGH, Beschl. v. 17.06.1997 - 14 TG 2673/95 - NVwZ 1998, 1315; HessVGH, Beschl. v. 01.12.2014 - 3 B 1633/14 - NVwZ-RR 2015, 270; BayVGH, Beschl. v. 09.03.2015 - 12 ZB 12.1640 - juris Rn. 17 ff.; vgl. auch U. Stelkens, a.a.O., § 35 Rn. 262). Gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse bestehen daher auch gegenüber einem gutgläubigen Erwerber eines Grundstücks (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 07.08.2013 - 7 B 9.13 - juris, m.w.N.)

Diese Grundsätze gelten nicht nur für den rechtsgeschäftlichen Rechtsnachfolger, sondern auch für denjenigen, der das Eigentum in der Zwangsversteigerung durch Zuschlag erwirbt. Denn der Sinn des Rechtsgrundsatzes, dass dingliche Verwaltungsakte auch gegen den Rechtsnachfolger wirken, gilt auch für den Eigentumserwerb kraft Zuschlags. Auch diese Erwerbsart stellt einen Wechsel im Eigentum dar, und auch für ihn wollen die genannten Regelungen Geltung und reibungslosen Vollzug bereits vorliegender behördlicher Anordnungen sicherstellen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.06.2011 - 3 A 1.10 - NVwZ-RR 2011, 882; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.01.1979, a.a.O.; OVG Bremen, Beschl. v. 30.03.1999 - 1 BB 501/98 - juris Rn. 8 m.w.N.). Dem Ersteigerer in der Zwangsvollstreckung steht auch keinerlei Gutgläubensschutz zur Seite. Das Gesetz enthält eine dahin gehende Einschränkung nicht. Es geht um die Geltung und Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen, die durch die Zulassung des Schutzes Gutgläubiger mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren belastet würden. Wenn

der Gesetzgeber das öffentliche Interesse an der Fortgeltung dinglicher Verwaltungsakte gegenüber den privaten Belangen (ausnahmsweise) gutgläubiger Rechtsnachfolger in der Weise abgewogen hat, dass er dem öffentlichen Interesse gegenüber den privaten Belangen Gutgläubiger generell den Vorrang eingeräumt und den guten Glauben von Erwerbern nicht geschützt hat, so ist das auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.01.1979, a.a.O.).

65

b) Die Einlegung eines Widerspruchs gegen den dinglichen Verwaltungsakt durch den Rechtsnachfolger nach Ablauf der Widerspruchsfrist ist daher grundsätzlich unerheblich. Ist der dingliche Verwaltungsakt unanfechtbar geworden, sind dem damaligen Grundstückseigentümer ebenso wie seinen Rechtsnachfolgern - einschließlich derer, die durch Zuschlag im Wege der Zwangsversteigerung Eigentum am Grundstück erworben haben - Einwendungen, die sich gegen die Rechtmäßigkeit des dinglichen Verwaltungsakts richten, abgeschnitten, es sei denn, die Gründe, auf denen die Einwendungen beruhen, wären erst nach dem Unanfechtbarwerden der Grundverfügung entstanden. Dann hat der Rechtsnachfolger gegenüber einem in dieser Weise übergegangenen bestandskräftigen dinglichen Verwaltungsakt die Möglichkeit, ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG zu beantragen. Ist der dingliche Verwaltungsakt durch rechtskräftiges Urteil bestätigt worden, kommt es für die Zulässigkeit nachträglicher Einwendung analog § 767 Abs. 2 ZPO auf den Schluss der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Gericht an, vor dem sie spätestens hätten gemacht werden müssen, um noch berücksichtigt werden zu können (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.01.1979 und BayVGH, Beschl. v. 09.03.2015, je a.a.O.). Auf die von der Klägerin mit dem Zulassungsantrag herangezogene Rechtsprechung zur Anfechtbarkeit von Verkehrszeichen und der inneren und äußeren Wirksamkeit von Verwaltungsakten kommt es daher nicht an, da diese hier nicht einschlägig ist.

66

Ein solcher Anspruch auf Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG bestand hier nicht. Zwar hat die Klägerin mit ihrem Widerspruch vom 31.05.2012 gegen die Allgemeinverfügung vorgebracht, sie habe erst an diesem Tag von der Allgemeinverfügung erfahren, so dass möglicherweise die Frist von drei Monaten des § 51 Abs. 3 LVwVfG gewahrt ist. Jedoch liegen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG nicht vor. Danach hat die Behörde auf Antrag des Betroffenen über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden, wenn sich die dem Verwaltungsakt zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat (Nr. 1). Eine nachträgliche Änderung der Sachlage i.S.d. § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG liegt nur vor, wenn sich die Sachlage nach Erlass des Verwaltungsakts geändert hat. Insoweit reicht es nicht aus, wenn

Tatsachen erst nachträglich bekannt werden, aber im Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts bereits vorlagen (vgl. Senat, Urt. v. 30.11.2016 - 1 S 472/16 - VBIBW 2017, 251; Sachs, a.a.O., § 51 Rn. 90; Engels, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, a.a.O., § 51 Rn. 33; Ziekow, a.a.O., § 51 Rn. 7; Falkenbach, in: Bader/Ronellenfisch, a.a.O., § 51 Rn. 31; a.A. Ramsauer, a.a.O., § 51 Rn. 25). Hinzu kommen muss, dass sich die für die unanfechtbare Entscheidung maßgeblichen, ihr zugrunde liegenden und damit entscheidungserheblichen Tatsachen in einer Weise geändert haben, dass eine dem Betroffenen günstigere Entscheidung möglich wird (vgl. Ramsauer, a.a.O., § 51 Rn. 29; Baumeister, in: Obermayer/Funke-Kaiser, a.a.O., § 51 Rn. 55). Ist ein Antrag nach § 51 Abs. 1 LVwVfG gestellt, sind die Verwaltungsgerichte nicht befugt, andere als vom Antragsteller selbst geltend gemachte Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens der Prüfung des Antrags zugrunde zu legen. Denn das Erfordernis der Antragstellung und deren Fristgebundenheit nach § 51 Abs. 1 und 3 LVwVfG haben zur Folge, dass der Antragsteller die seiner Ansicht nach vorliegenden Voraussetzungen für einen Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens selbst vortragen muss (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 30.08.1988 - 9 C 47/87 - NVwZ 1989, 161, m.w.N.; Beschl. v. 11.12.1989 - 9 B 320/89 - NVwZ 1990, 359; Baumeister, a.a.O., § 51 Rn. 47 f.).

67

Es handelt sich nicht um eine neue Sachlage im Sinne von § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG, soweit der Widerspruch vom 31.05.2012 darauf gestützt ist, dass die Allgemeinverfügung formell und materiell rechtswidrig, unzulässig, unbegründet und verfassungswidrig sei, dass die Rechtsbehelfsbelehrung falsch sei und die Verfügung einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Dieses Vorbringen enthält nur auf den Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts bezogene Einwendungen.

68

Mit der Rüge, die Allgemeinverfügung sei verwirkt, und der Bezugnahme auf die Auskunft der Beklagten vom Mai 2005, dass (ansonsten) Beschränkungen und Auflagen, die das Grundstück und seine Nutzung betreffen, nicht bekannt seien, macht die Klägerin im Widerspruch vom 31.05.2012 nach Erlass der Allgemeinverfügung entstandene Umstände geltend. Im Hinblick auf die hier streitige Aufhebbarkeit der Allgemeinverfügung handelt es sich unabhängig von der rechtlichen Qualität der Auskunft der Beklagten nicht um entscheidungserhebliche Tatsachen, so dass es auch insoweit an einer neuen Sachlage im Sinne von § 51 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG fehlt. Denn selbst wenn man zu Gunsten der Klägerin von einer verbindlichen, im Hinblick auf die bestehende Allgemeinverfügung falschen Auskunft gegenüber der Klägerin ausgeht, kann dies nicht zur Aufhebbarkeit der Allgemeinverfügung führen. Die Allgemeinverfügung dient dem Zweck, auf den genannten Wohnplätzen im Gemeindegebiet der Beklagten die ausreichende Löschwasserversorgung sicher zu stellen, und damit der Abwehr von

Gefahren nach dem Feuerwehrgesetz. Öffentlich-rechtliche Befugnisse der Gefahrenabwehr unterliegen nicht der Verwirkung (st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.08.2013, a.a.O., m.w.N.). Eine etwaige Falschauskunft der Beklagten auf die Anfrage der Klägerin vom 25.05.2005 hin kann daher allenfalls zu Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüchen der Klägerin in Geld führen, jedoch nicht die Gültigkeit der Allgemeinverfügung berühren.

69

c) Da die Allgemeinverfügung auch gegenüber der Klägerin bestandskräftig ist und sie keinen Anspruch auf Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1 LVwVfG hat, kommt es auf ihre zahlreichen Einwendungen, aus denen sich die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts ergeben soll, aus denen jedoch keine Nichtigkeit folgt, nicht an.

70

Der Beklagten ist es auch nicht verwehrt, sich gegenüber der Klägerin auf die Allgemeinverfügung zu berufen. Dass seit dem Erlass der Allgemeinverfügung mehr als 15 Jahre vergangen sind, macht es nicht rechtsmissbräuchlich, sich auf diese zu berufen. Da sie ein Dauerverwaltungsakt ist, kann sie auch heute noch rechtliche Wirkungen entfalten. Soweit die Klägerin geltend macht, aufgrund der Äußerungen des Bauamtsleiters der Beklagten im Verfahren wegen Zwangsversteigerung vor dem AG Ravensburg sei sie von einer Lastenfreiheit der Grundstücke in jeder Hinsicht ausgegangen, kann das - wie ausgeführt - allenfalls zu Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüchen führen, jedoch keine Verwirkung begründen.

71

Das Gleiche gilt für den Einwand, zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung sei diese aufgrund des Löschteichbaus 1998 erledigt gewesen. Da es sich um einen Dauerverwaltungsakt handelt, kann dieser Einwand die Wirksamkeit der Verfügung nicht berühren und das Berufen auf die Verfügung nicht treuwidrig machen.

72

Schließlich ist mit der Allgemeinverfügung kein rechtswidriger Eingriff in die Baugenehmigung vom 05.06.1997 verbunden. Auch wenn man dem Vortrag der Klägerin folgen sollte, dass sich aus dem Umstand, dass der Löschwasserteich in den Bauvorlagen angeführt (Bl. 417 der Berufungsakte) und in den Lageplänen (Bl. 419, 421 der Berufungsakte) eingezeichnet ist, ergibt, dass mit dieser

Baugenehmigung festgestellt worden ist, dass durch den Löschwasserteich eine ausreichende Löschwasserversorgung sichergestellt ist, folgt hieraus der behauptete rechtswidrige Eingriff in die Baugenehmigung nicht. Denn in dem Lageplan, auf den sich die Klägerin bezieht, war als Wasserinhalt des Löschwasserteichs bei maximalem Wasserspiegel ca. 148 m³, bei mittlerem Wasserspiegel ca. 103 m³ angegeben. Weitergehende Anforderungen enthält die Allgemeinverfügung, die eine Löschwasserversorgung von 96 m³ anordnet, nicht.

III.

73

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Auslegung von § 41 Abs. 4 Satz 2 LVwVfG, der nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zum revisiblen Recht gehört, zuzulassen.

74

Beschluss vom 22. Oktober 2019

75

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

76

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).