

Die Grundsätze der Anscheinsvollmacht gelten auch im öffentlichen Baurecht.

Eine Anscheinsvollmacht liegt vor, wenn der Vertretene das Handeln des Scheinvertreters nicht kennt, es aber bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte erkennen und verhindern können und der andere Teil annehmen durfte, der Vertretene dulde und billige das Handeln des Vertreters. Voraussetzung ist dabei, dass das Verhalten von einer gewissen Häufigkeit und Dauer ist.

Die Geltung von bauaufsichtlichen Genehmigungen für und gegen Rechtsnachfolger gemäß § 58 Abs. 3 BauO NRW schließt Nebenbestimmungen ein, die als selbstständige hoheitliche Regelungen in vollem Umfang an der Sachbezogenheit der Baugenehmigung teilnehmen.

OVG NRW, Beschluss vom 20.2.2025 - 10 B 978/24 -;
I. Instanz: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 2.10.2024 - 5 L 991/24 -.

Die Antragstellerin wandte sich mit Anträgen nach § 123 und § 80 Abs. 5 VwGO gegen zwei Bescheide der Antragsgegnerin, mit der diese ihr gegenüber Zwangsgelder festgesetzt und weitere Zwangsgelder angedroht hatte. Das VG lehnte die Anträge ab. Die Beschwerde hatte beim OVG NRW keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg.

Das VG hat den auf § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO gestützten Hauptantrag der Antragstellerin, im Wege der einstweiligen Anordnung festzustellen, dass die Bescheide der Antragsgegnerin vom 21.3.2024 und vom 28.5.2024, mit denen gegenüber der Antragstellerin Zwangsgelder festgesetzt und weitere Zwangsgelder angedroht werden, unwirksam sind, abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die vorgenannten Bescheide seien einer nach Rechtsscheingrundsätzen bevollmächtigten Dritten und somit der Antragstellerin wirksam zugestellt worden. Es lägen jedenfalls die Voraussetzungen für eine Anscheinsvollmacht vor. Die der Antragsgegnerin im März 2018 von der Voreigentümerin als verantwortliche Hausleitung benannte

F. O. N. GmbH sei gegenüber der Antragsgegnerin wie eine Bevollmächtigte der Antragstellerin aufgetreten. Der Umfang des Rechtsscheins habe sich auch auf die Tätigkeit als Zustellungsadressatin erstreckt und nicht durch Zeitablauf geendet. Die Antragsgegnerin habe die Auswahl des Zustellungsadressaten ermessensfehlerfrei vorgenommen, diesen insbesondere nicht gewechselt. Der Hilfsantrag, die aufschiebende Wirkung der Klage 5 K 2964/24 gegen die vorgenannten Bescheide anzuordnen, sei unbegründet, weil diese nach summarischer Prüfung rechtmäßig seien.

Die fristgerecht dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine andere Entscheidung.

1. Die Antragstellerin setzt der hinsichtlich des Hauptantrags entscheidungstragenden Annahme des VG, ihr seien die Bescheide der Antragsgegnerin vom 21.3.2024 und vom 28.5.2024 wirksam zugestellt worden, nichts Tragfähiges entgegen.

a. Der Vortrag, die vorgenannten Bescheide seien ihr oder einem von ihr Bevollmächtigten nicht unmittelbar zugestellt oder anderweitig bekanntgemacht worden, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg. Das VG hat beides seiner Entscheidung nicht zu Grunde gelegt.

b. Die Antragstellerin zeigt mit ihrem Beschwerdevorbringen nicht auf, dass die Zustellungen der streitgegenständlichen Bescheide an die F. O. N. GmbH entgegen der Annahme des VG gegenüber der Antragstellerin nicht nach den auch im öffentlichen Baurecht geltenden,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 20.2.2006 - 7 A 1358/04 -
, juris Rn. 35 ff., und Beschlüsse vom 9.12.2020 - 10
B 1849/20 -, juris Rn. 5, sowie vom 22.8.2014 - 7 B
621/14 -, juris Rn. 4,

Grundsätzen der Anscheinsvollmacht wirkten.

Eine Anscheinsvollmacht liegt vor, wenn der Vertretene das Handeln des Scheinvertreters nicht kennt, es aber bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte erkennen und verhindern können und der andere Teil annehmen durfte, der Vertretene dulde und billige

das Handeln des Vertreters. Voraussetzung ist dabei, dass das Verhalten von einer gewissen Häufigkeit und Dauer ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.2.1994 - 8 C 2.92 -, juris Rn. 10, und Beschluss vom 27.2.2020 - 2 WRB 1.19 -, juris Rn. 13, jeweils m. w. N.

aa. Das VG ist davon ausgegangen, die Zustellung eines Verwaltungsaktes könne gemäß § 7 LZG NRW auch an eine Person erfolgen, welche nach Rechtsscheingrundsätzen bevollmächtigt sei. Hier lägen die Voraussetzungen der Anscheinsvollmacht vor.

bb. Das dagegen gerichtete Vorbringen verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg.

(1) Mit dem Einwand der Antragstellerin, es sei nicht ersichtlich, wie sie bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte erkennen und verhindern können, dass die F. O. N. GmbH sich ohne ihre Kenntnis als ihre Vertreterin geriert habe, und auch der angefochtene Beschluss enthalte hierzu bezeichnenderweise keine Ausführungen, stellt sie die Annahme des VG, sämtliche Voraussetzungen der Anscheinsvollmacht lägen vor, nicht durchgreifend in Frage.

Das VG hat die im Rahmen der angeführten Definition verlangte Möglichkeit der Antragstellerin, das Handeln der F. O. N. GmbH bei pflichtgemäßer Sorgfalt zu erkennen und zu verhindern, zwar ohne nähere Ausführungen im Beschluss, aber im Ergebnis zutreffend bejaht. Die Antragstellerin war seit dem 23.3.2018 Eigentümerin des Grundstücks, auf das sich die Baugenehmigung vom 25.7.2017 (Az. 61-51-04041-2017) bezieht. Ausweislich ihres Vorbringens im Klageverfahren 5 K 2964/24 bediente sie sich als Verwalterin des Grundstücks - wie zuvor die Voreigentümerin - zunächst der F. O. N. GmbH. Eine Kündigung des Vertragsverhältnisses sprach die Antragstellerin nach eigenem Bekunden erst mit Wirkung zum 31.12.2019 aus. Bereits aufgrund ihrer Eigentümerstellung sowie der vertraglichen Beziehung hatte die Antragstellerin spätestens ab dem 23.3.2018 und im gesamten Jahr 2019 die Möglichkeit, nicht nur das Aufgabenfeld der F. O. N. GmbH zu bestimmen, sondern sich auch über deren Tätigkeiten vollumfänglich zu informieren, was auch das Recht zur Einsichtnahme in Unterlagen, wie etwa Behördenkorrespondenz, einschließt. Die

Mehrzahl der vom VG im Beschluss zur Begründung des angenommenen Rechtsscheins angeführten Korrespondenz der F. O. N. GmbH mit der Antragsgegnerin, die es als mit gewisser Häufigkeit vorgenommen und von Dauer qualifizierte, wurde erst nach Eigentumsübergang vorgenommen und unterlag damit nicht nur der Nachprüfbarkeit durch die Antragstellerin, sondern sogar gänzlich der Steuerung durch diese.

(2) Die Kritik, die Antragsgegnerin habe nicht nach Treu und Glauben annehmen dürfen, dass die Antragstellerin das Handeln der F. O. N. GmbH dulde und billige, greift nicht durch.

Ihr Vorbringen, sie habe nichts zur Entstehung eines solchen Rechtsscheins beigetragen, geht fehl, weil ein Verursachungsbeitrag im Rahmen dieses Definitionsbestandteils nicht verlangt wird. Ihrem Vortrag, einem solchen Rechtsschein stehe die zeitliche Abfolge entgegen, da sich das vom VG angeführte Auftreten auf das Jahr 2018 beschränkt habe und in den folgenden fünf Jahren kein Kontakt zwischen der F. O. N. GmbH und der Antragsgegnerin aktenkundig sei, fehlt es an einer Auseinandersetzung mit den Erwägungen des VG. Dieses hat ausgeführt, der geschaffene Rechtsschein ende nicht ohne weiteres durch bloßen Zeitablauf. Auch ihre Behauptung, das Verhalten der F. O. N. GmbH habe sich ab Oktober 2023 auf das Geschehenlassen von Zustellungen ohne Erklärungswert beschränkt, genügt als bloße Wiederholung bereits erstinstanzlich erfolgten Vortrags nicht den Darlegungsanforderungen. Die Antragstellerin geht auch nicht auf die Ausführungen des VG ein, die Antragsgegnerin habe wegen der ab Oktober 2023 erfolgten erfolgreichen Zustellungen mehrerer näher genannter Bescheide weiterhin davon ausgehen dürfen, dass die F. O. N. GmbH die Antragstellerin vertrete.

2. Die Antragstellerin setzt der hinsichtlich des abgelehnten Hilfsantrags entscheidungstragenden Annahme des VG, die Bescheide der Antragsgegnerin vom 21.3.2024 und vom 28.5.2024 seien bei summarischer Prüfung rechtmäßig, ebenfalls nichts Durchgreifendes entgegen.

a. Ihr Vorbringen, es fehle an einem zu vollstreckenden Grundverwaltungsakt, die Auflage Nr. 7 der Baugenehmigung sei nicht rechtsnachfolgefähig, da sie nicht einen

grundstücksbezogen feststellenden Regelungsgehalt enthalte, sondern eine persönliche, an den Bescheidadressaten gerichtete Handlungspflicht, trifft nicht zu.

Gemäß § 58 Abs. 3 BauO NRW gelten bauaufsichtliche Genehmigungen und sonstige Maßnahmen auch für und gegen Rechtsnachfolgerinnen oder gegen Rechtsnachfolger. Das schließt Nebenbestimmungen ein, die als selbstständige hoheitliche Regelungen in vollem Umfang an der Sachbezogenheit der Baugenehmigung teilnehmen.

Vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 19.7.1984 - 4 TH 1617/84 -, NVwZ 1985, 281; VGH Bad.-Württ., Urteile vom 26.1.2005 - 5 S 1662/03 -, juris Rn. 39, und vom 30.3.1995 - 3 S 1106/94 -, juris Rn. 23; B. Schulte, in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte u. a., Bauordnung für das Land NRW, Dokumentenstand: 1.8.2024, § 74, Rn. 236, 386; Johlen, in: Gädtke/Johlen/Wenzel u. a., BauO NRW, 15. Auflage 2024, § 74, Rn. 58, 60.

Hiervon ausgehend gilt die in der Nebenbestimmung Nr. 7 der Baugenehmigung vom 25.7.2017 gegenüber der Rechtsvorgängerin der Antragstellerin verfügte Verpflichtung, näher bestimmte Prüfberichte einzureichen, auch für die Antragstellerin.

b. Der weitere Einwand, die Bescheide der Antragsgegnerin vom 21.3.2024 und 28.5.2024 seien unbestimmt, da unklar bleibe, für welche noch beizubringenden Prüfberichte das Zwangsgeld festgesetzt worden sei bzw. welche Prüfberichte noch beizubringen seien, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg. Beiden Bescheiden lässt sich ohne Weiteres entnehmen, inwieweit die darin jeweils wörtlich wiedergegebene Nebenbestimmung Nr. 7 zur Baugenehmigung noch nicht erfüllt ist. Dort heißt es jeweils, dass die Bescheinigungen für die maschinelle Rauchabzugsanlage und die natürliche Rauchabzugsanlage noch nicht vorlägen. Die Begriffe werden in identischer Weise in der Nebenbestimmung Nr. 7 zur Baugenehmigung genannt. Weiter heißt es in den Bescheiden betreffend die mit E-Mail vom 14.3.2018 vorgelegten Bescheinigungen Sicherheitsbeleuchtung und Sicherheitsstromversorgung, dass sich der Prüfsachverständige hinsichtlich der in den Prüfbescheinigungen festgestellten Mängel zu äußern habe. Hieraus ergibt sich unzweifelhaft, dass die Antragstellerin die vorgenannten vier Prüfberichte noch nicht oder nicht in der geforderten Weise eingereicht hat.

c. Erfolglos macht die Antragstellerin geltend, der Zwangsgeldfestsetzung im Bescheid vom 21.3.2024 fehle es an einer wirksamen vorausgehenden Zwangsgeldandrohung. Anders als sie meint, gilt der die Zwangsgeldandrohung enthaltende Bescheid vom 12.1.2024 aus den vorgenannten Gründen ebenfalls über die Grundsätze der Anscheinsvollmacht ihr gegenüber als zugestellt.

d. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich auch nicht, dass entgegen der Auffassung des VG die Auswahl des Zustellungsadressaten der Bescheide vom 21.3.2024 und vom 28.5.2024 durch die Antragsgegnerin ermessensfehlerhaft war. Dafür genügt der Vortrag der Antragstellerin nicht, die Antragsgegnerin habe sich dafür entschieden, nicht unmittelbar an die materielle Adressatin der Bescheide zuzustellen, sondern an einen Dritten, der ihr vom Vertretenen nicht benannt worden sei. Das VG hat insoweit ausgeführt, die Behörde dürfe den Zustellungsempfänger nicht während des Verfahrens willkürlich wechseln. Die Antragsgegnerin habe einen Wechsel des Zustellungsadressaten nicht vorgenommen, sondern - wie schon im Jahr 2018 - weiter an die F. O. N. GmbH zugestellt. Damit setzt sich die Beschwerde nicht auseinander.