

## 2 Adressaten besonderer Art

In diesem Abschnitt werden Adressaten behandelt, die aufgrund besonderer rechtlicher Vorgaben eine abweichende Adressierung vorgeben.

Es gibt eine Reihe von Besonderheiten bei der Adressierung von Verwaltungsakten zu beachten. Grundsätzlich sind Antragsteller und Betroffene nach § 41 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 VwVfG zu adressieren. Jedoch gibt es eine Vielzahl von Adressaten. Das beginnt bei den allgemeinen Unterscheidungen zwischen Einzelpersonen, Personengesellschaften und juristischen Personen. Daneben existieren aber noch eine Vielzahl von Spezialbestimmungen über Adressaten in Fachgesetzen. Diese Regelungen enthalten besondere Bestimmungen über die Festlegung von Adressaten. Auf diese Regelungen wird zuerst eingegangen. Anschließend werden die Unterschiede zwischen den Adressaten aufgezeigt.

### 2.1 Spezialgesetzliche Adressierungen

In einer Reihe von Gesetzen ergeben sich aufgrund von Sach- oder Rechtszwängen besondere Adressaten. Ferner ergeben sich aus dem Grundsatz der Transparenz noch weitere Anforderungen an die Adressaten.

#### 2.1.1 Sach- und personenbezogene Rechte und Adressaten

Eine wichtige Unterscheidung bemisst sich an der Art des gewährten Rechts. Hierbei ist zwischen **sachbezogenen** und **personenbezogenen** Rechten zu unterscheiden. So ist eine baurechtliche Genehmigung an das Grundstück und nicht an eine bestimmte Person gebunden. Eine Fahrerlaubnis ist indes auf eine bestimmte Person bezogen. Bei immissionsrechtlichen Genehmigungen nach dem BImSchG ist Adressat des Verwaltungsaktes nicht der Eigentümer des Grundstücks, sondern der Träger eines bestimmten Vorhabens auf einem bestimmten Grundstück. In diesem Fall liegt eine Mischform vor, da die immissionsrechtliche Genehmigung einen sachbezogenen VA darstellt, der nicht Anforderungen an eine Person, sondern an eine Anlage stellt. Somit ist der Träger des Vorhabens Adressat des Verwaltungsaktes.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sachbezogenen Verwaltungsakte grundsätzlich auf den Rechtsnachfolger übergehen. Das ist bei personenbezogenen Verwaltungsakten indes nicht möglich. Gerade dieser Aspekt kann in einem Vollstreckungsverfahren wichtig werden.

---

<sup>1</sup> vgl. VGH München, Beschl. v. 15.02.06, Az. 22 CS 06.166; NVwZ 2006; 1201.

### 2.1.2. Bekanntgabe- und Inhaltsadressat

Eine der wichtigsten Grundunterscheidung betrifft die Unterscheidung zwischen dem Bekanntgabe- und dem Inhaltsadressaten: Im Anschriftenfeld befinden sich ein Name und eine Adresse. Das stellt den **Bekanntgabeadressat**. Die Bescheide richten sich mit der dafür notwendigen Bestimmtheit (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG) aber auch inhaltlich an einen Betroffenen. Das ist der sogenannte **Inhaltsadressat**. Dieser Umstand kann von den Adressaten bei verständiger Betrachtung und unter Berücksichtigung von Treu und Glauben nicht anders verstanden werden.<sup>2</sup> Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn der Inhaltsadressat durch Auslegung ermittelt werden kann, wobei vorhergehende Bescheide und beigefügte Unterlagen zur Auslegung herangezogen werden können. Bei der Auslegung ist auf den Empfängerhorizont abzustellen.<sup>3</sup> Ansonsten besteht die Gefahr der fehlenden Bestimmtheit, soweit Inhalts- und Bekanntgabeadressat auseinanderfallen.

Somit ist zu fragen, ob der Bekanntgabe- und Inhaltsadressat identisch sind. Ist das der Fall, sind keine weiteren Unterscheidungen nötig. Soweit sich der Inhalts- vom Bekanntgabeadressat unterscheidet, sind wichtige Unterscheidungen zu treffen. Der Bekanntgabeadressat (z.B. der von der Gegenseite beauftragte Rechtsanwalt) ist im **Adressfeld** anzugeben. Der Inhaltsadressat ist im **Betreff gesondert** aufzuführen. Dies sollte i.d.R. unter den Zeilen über den Vollzug des Gesetzes und den konkreten Umstand erfolgen.

---

<sup>2</sup> vgl. BFH, Urteil vom 20.12.2000, Az. I R 50/00 (FG Niedersachsen); NVwZ 2001, 1326 f.

<sup>3</sup> vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 16.02.2009, Az. 4 L 344/08; NVwZ-RR 2009, 577 (578).

A-Burg	
Amt ...	
Gegen Empfangsbekanntnis	
Herr Rechtsanwalt	
Georg Maier (Bekanntgabeadressat)	
Aloisstr. 1	
86000 A-burg	
	Datum
Vollzug des Gaststättengesetzes und der Gaststättenverordnung	
Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Schank- und Speisegaststätte	
Antrag vom ...	
Mandant: Stefan Schmidt (Inhaltsadressat)	

### 2.1.3 Störer

Eine weitere Unterscheidung der Adressaten betrifft ihre Funktion. Die Funktion unterscheidet sich in

- Handlungs-,
- Zustands- und
- Anscheinensstörer.

Der Handlungsstörer ist die Person, die eine für den Gesamtprozess entscheidende Handlung vorgenommen hat.

#### 2.1.3.1 Erzeuger und Besitzer im Abfallrecht

Im Abfallrecht ist noch eine Besonderheit zum Begriff des Störers zu beachten. Das KrWG stellt keinen Vorrang zwischen den beiden gemäß § 7 Abs. 2 KrWG

Verpflichteten – **Erzeuger oder Besitzer** von Abfällen – auf. Bei einer Personenverschiedenheit trifft die Beseitigungspflicht **in der Regel** den Besitzer.<sup>4</sup>

Eine bestandskräftige abfallrechtliche Rekultivierungsanordnung kann im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den Erben des Deponiebetreibers übergehen.

Hingegen kann eine Deponiegenehmigung i.S.v. § 29 KrWG nicht durch Rechtsgeschäft ohne Beteiligung der Behörde wirksam auf einen Dritten übertragen werden.<sup>5</sup>

### 2.1.3.2 *Verursacher*

Auch das Bodenschutzrecht verfügt über besonders gesetzlich normierte Adressaten, die eine Erweiterung des Begriffs Störer darstellen. Dies sind

- der Verursacher der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast,
- dessen Gesamtrechtsnachfolger,
- der Eigentümer bzw.
- Inhaber der tatsächlichen Gewalt als Zustandsstörer (§ 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG),
- ferner derjenige, der aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein belastetes Grundstück gehört,
- sowie der Derelinquent<sup>6</sup> eines solchen Grundstücks (§ 4 Abs. 3 Satz 4 BBodSchG).<sup>7</sup>

Im Falle des Zustandsstörers greifen die Haftungsbeschränkungen aus Art. 14 GG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>8</sup>

Die bloße Möglichkeit, für eine festgestellte Kontamination verantwortlich zu sein, reicht für die Heranziehung eines Rechtssubjekts, das weder Grundstückseigentümer noch aktuell Inhaber der tatsächlichen Gewalt ist, nicht aus.<sup>9</sup>

Ein **Zustandsstörer** ist derjenige, der die Beeinträchtigung zwar nicht verursacht hat, durch dessen maßgebenden Willen der beeinträchtigende Zustand aber

<sup>4</sup> vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.03.2011, Az. 7 LA 50/10; NVwZ-RR 2011, 400 (401), und VG Weimar, Urteil vom 12.02.2014, Az. 7 K 608/11 We; LKV 2014, 432.

<sup>5</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 10.01.2012, Az. 7 C 6/11 (VGH München); NVwZ 2012, 888 (889).

<sup>6</sup> Person, die ihr Grundstück aufgegeben hat.

<sup>7</sup> vgl. u.a. Finger; Neues von den Altlasten; NVwZ 2011, 1288 (1288).

<sup>8</sup> siehe unten.

<sup>9</sup> vgl. VGH München, Beschluss vom 30.10.2012, Az. 22 ZB 11.2915; NVwZ-RR 2013, 218 (219 f.).

aufrechterhalten wird. Voraussetzung hierfür ist, dass der in Anspruch Genommene die Quelle der Störung beherrscht, also die Möglichkeit zu deren Beseitigung hat. Darüber hinaus muss ihm die Beeinträchtigung zurechenbar sein. Hierzu genügt es nicht, dass er Eigentümer oder Besitzer der Sache ist, von der die Störung ausgeht.<sup>10</sup>

Beim Zustandsstörer ist zu unterscheiden, ob er noch die unmittelbare Gewalt über die Sache hat oder nicht.

Die Zustandshaftung des Eigentümers findet ihren rechtfertigenden Grund in seiner Einwirkungsmöglichkeit auf die gefahrverursachende Sache sowie in der Möglichkeit zu ihrer wirtschaftlichen Nutzung und Verwertung. Um der Anerkennung des Privateigentums und seiner Sozialpflichtigkeit gleichermaßen Rechnung zu tragen, bedarf das Ausmaß dessen, was dem Eigentümer zur Gefahrenabwehr abverlangt werden kann, nach der Rechtsprechung des BVerfG von Verfassung wegen einer Begrenzung auf das zumutbare Maß. Diese Begrenzung ist Aufgabe der Behörden und Gerichte im Rahmen der Auslegung und Anwendung der die Verantwortlichkeit und die Kostenpflicht begründenden Vorschriften, solange der Gesetzgeber, dem nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums obliegt, die Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit nicht ausdrücklich geregelt hat. Regelmäßig bildet der Verkehrswert des Grundstücks eine Grenze des Zumutbaren.<sup>11</sup>

Eine diese Grenzen überschreitende Belastung kann insbesondere dann unzumutbar sein, wenn die Gefahr, die von dem Grundstück ausgeht, aus Naturereignissen, aus der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder von nicht nutzungsberechtigten Dritten herrührt (z.B. „wilde Mülldeponie“). Demgegenüber kann eine Kostenbelastung, die den **Verkehrswert des Grundstücks** übersteigt, zumutbar sein, wenn der Eigentümer das Risiko der entstandenen Gefahr **bewusst in Kauf genommen** hat oder wenn Risikoumstände beim Erwerb des Grundstücks erkennbar waren bzw. im Verlauf der Nutzung hätten erkannt werden können. Allerdings ist es dem Eigentümer nicht zumutbar, unbegrenzt für Gefahren einzustehen, d.h. auch mit Vermögen, das in keinem rechtlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem gefahrdrohenden Grundstück steht.<sup>12</sup>

Der **frühere Eigentümer**, der das Eigentum an einem Grundstück im Wege der Dereliktion gemäß § 928 BGB aufgegeben hat, ist gemessen daran erhöht

<sup>10</sup> vgl. BGH, Urteil vom 21.09.2012, Az. V ZR 230/11 (LG Stuttgart); NJW 2012, 3781 (3781).

<sup>11</sup> vgl. OVG Münster, Beschluss vom 03.03.2010, Az. 5 B 66/10; NJW 2010, 1888 (1889).

<sup>12</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, Az. 1 BvR 242/91, NJW 2000, 2573 (2575 f.), und OVG Münster, Beschluss vom 03.03.2010, Az. 5 B 66/10; NJW 2010, 1888 (1889).

schutzwürdig, weil er keinen Veräußerungserlös erzielt hat und ihm ab dem Zeitpunkt der Eigentumsaufgabe auch keine Möglichkeit zur wirtschaftlichen Nutzung und Verwertung des Grundstücks mehr zusteht.<sup>13</sup>

Der Eigentümer einer baulichen Anlage ist als Zustandsstörer für eine den materiell-rechtlichen Vorschriften entsprechende Nutzung dieser Anlage verantwortlich und kann daher von der Behörde auch dann in Anspruch genommen werden, wenn Handlungen Dritter für die Störung der öffentlichen Ordnung verantwortlich sind. In diesem Fall hat er grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit und Pflicht, auf die rechtmäßige Nutzung seiner baulichen Anlage hinzuwirken.<sup>14</sup>

Der **Fahrzeughalter** ist bei Besitzstörungen grundsätzlich Zustandsstörer.<sup>15</sup>

Anscheinsstörer ist, wer ex post betrachtet nicht wirklich eine Gefahr verursacht, aber ex ante betrachtet bei einem fähigen, besonnenen und sachkundigen Beamten den Eindruck der Gefahrverursachung erweckt. Zu unterscheiden sind **zwei Fallgruppen**. Die herrschende Meinung versteht unter einem Anscheinsstörer eine Person, die entweder **durch ihr Verhalten eine Anscheinsgefahr** oder hinsichtlich **einer real bestehenden Gefahr durch ihr Verhalten einen Verursacherschein** gesetzt hat.<sup>16</sup>

Hiervon ist die Zurechnung zu unterscheiden, die insbesondere im Lärmschutzrecht relevant ist. So wird der **von Gästen verursachte Lärm dem Gaststättenbetreiber zugerechnet**.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> vgl. OVG Münster, Beschluss vom 03.03.2010, Az. 5 B 66/10; NJW 2010, 1888 (1889).

<sup>14</sup> vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 12.09.2011, Az. 2 L 795/11; IMR 2011, 474.

<sup>15</sup> vgl. BGH, Urteil vom 21.09.2012, Az. V ZR 230/11 (LG Stuttgart); NJW 2012, 3781.

<sup>16</sup> vgl. VG Mannheim, Urteil vom 14.12.2010, Az. 1 S 338/10; NVwZ-RR 2011, 231 (232 f.).

<sup>17</sup> vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 28.01.2011, Az. 5 L 1344/10; NVwZ-RR 2011, 444 (445).