



BVerwG 1. Senat

Beschluß vom 10. Oktober 1990

1 B 131/90

Leitsatz:

Die Vorschrift über die Genehmigungsbedürftigkeit der Vermittlungs- und Nachweistätigkeit im Sinne des § 34 c Abs. 1 Nr. 1 GewO bietet zugleich die gesetzliche Grundlage für einen feststellenden Verwaltungsakt des Inhalts, daß eine konkrete Tätigkeit genehmigungsbedürftig ist.

Gründe:

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

Sie beruft sich auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Eine solche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn sie eine Rechtsfrage aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt.

Die Beschwerde wirft zunächst sinngemäß die Frage auf, ob eine gewerbsmäßige "Adressenvermittlung" der im folgenden beschriebenen Art als Nachweis der Gelegenheit zum Abschluß von Verträgen über Grundstücke oder Wohnräume zu werten und daher nach § 34 c Abs. 1 Nr. 1 a GewO genehmigungspflichtig ist: Der "Adressenvermittler" sammelt und aktualisiert in einer Datenbank Immobilien- und Wohnungsangebote und gibt daraus auf Anfrage von Immobilien- und Wohnungsuchenden gegen Entgelt jeweils diejenigen Informationen in Form einer Computerliste ab, die den von den Kunden genannten Kriterien entsprechen.

Die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit einer solchen Tätigkeit bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren; es ist nicht zweifelhaft, daß es sich, wie die Vorinstanzen zutreffend ausgeführt haben, um eine unter § 34 c Abs. 1 Nr. 1 a GewO fallende Nachweistätigkeit handelt.

Das Argument der Beschwerde, die geschilderte Tätigkeit unterscheide sich nicht von dem, was "täglich verschiedene Zeitungen und andere Publikationsorgane tun, die in ihrem Anzeigenteil vergleichbare Informationen für ihre Leser anbieten", trifft nicht zu.

Anders als bei derartigen Anzeigenpublikationen wird bei der hier zu beurteilenden Nachweistätigkeit eine Auswahl nach den vom einzelnen Interessenten angegebenen Kriterien vorgenommen; Zweck der Tätigkeit ist es, den jeweiligen Interessenten durch gezielte Adressenauswahl zu Kauf oder Miete (Verkauf oder Vermietung) eines Grundstücks oder einer Wohnung zu verhelfen. Dies ist typische Nachweistätigkeit im Sinne von § 34 c Abs. 1 Nr. 1 a GewO.

Ob dabei Kartei und Schreibmaschine oder aber Computer eingesetzt werden, ist rechtlich unerheblich. Ferner stellt die Beschwerde die Frage, ob § 34 c Abs. 1 Nr. 1 GewO eine Rechtsgrundlage für einen feststellenden Verwaltungsakt über die Genehmigungsbedürftigkeit einer bestimmten Tätigkeit bietet. Auch diese Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision, da sie sich aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beantworten läßt, und zwar im Sinne des Berufungsurteils.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 1985 - BVerwG 8 C 105.83 - (BVerwGE 72, 265) bedürfen feststellende Verwaltungsakte einer gesetzlichen Grundlage, wenn ihr Inhalt etwas als Rechtens feststellt, was der Betroffene erklärtermaßen für nicht Rechtens hält; es ist aber keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich, vielmehr genügt eine Grundlage, die im Wege der Auslegung ermittelt wird (a.a.O. S. 268).

Hierfür verweist die genannte Entscheidung unter anderem auf das Urteil vom 22. Juni 1979 - BVerwG 4 C 40.75 - (Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11 = NJW 1980, 718), das aus dem Zweck des Genehmigungserfordernisses des § 6 LuftVG und dessen Zusammenhang mit anderen Vorschriften die Ermächtigung der Behörde zum Erlaß eines feststellenden Verwaltungsakts über die Genehmigungsbedürftigkeit eines konkreten Vorhabens ableitet.

In ähnlicher Weise hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 29. März 1966 - BVerwG 1 C 19.65 - (BVerwGE 24, 23 <27 f.>) die Zulässigkeit eines feststellenden Verwaltungsakts im Rahmen der §§ 16 ff. GewO (a.F.) begründet: Diese Vorschriften über die Genehmigungsbedürftigkeit gewisser Anlagen sprächen zwar nicht ausdrücklich davon, daß die Behörde einzelne klärungsbedürftige Fragen, von denen die Genehmigung abhängt, vorab entscheiden dürfe; wie aber im Baugenehmigungsverfahren die "Bebauungsgenehmigung" - ein feststellender Verwaltungsakt (BVerwGE 48, 242 <245>; 68, 241 <243>) - als zulässig anerkannt sei, so dürfe auch in dem nicht bis ins einzelne ausdrücklich geregelten Genehmigungsverfahren nach den §§ 16 ff. GewO (a.F.) entsprechend den Belangen der Beteiligten auf Antrag die Prüfung und Entscheidung auf die Feststellung beschränkt werden, ob dem Vorhaben Bedenken grundsätzlicher Art entgegenstünden.

Auch in Fällen der hier vorliegenden Art, in denen ein Gewerbe aufgenommen werden soll, das der Gewerbetreibende als genehmigungsfrei, die Behörde aber als nach § 34 c Abs. 1 Nr. 1 GewO genehmigungsbedürftig ansieht, läßt sich daraus, daß die Gewerbeordnung nicht ausdrücklich zum Erlaß eines feststellenden Verwaltungsakts über die Genehmigungsbefreiung ermächtigt, nicht der Schluß ziehen, das Gesetz wolle einen derartigen Verwaltungsakt nicht zulassen; schon der Umstand, daß die Regelung des Genehmigungsverfahrens in der Gewerbeordnung (§§ 30 ff.) sehr knapp ist, spricht gegen einen solchen Schluß.

Vielmehr ergibt sich aus dem Zweck der Genehmigungsregelung des § 34 c GewO und ihrem Zusammenhang mit den §§ 14, 15 GewO, daß die Genehmigungsvorschrift nicht nur die Grundlage für die Erteilung und Versagung einer beantragten Genehmigung bietet, sondern auch für die Feststellung, ob der Genehmigungstatbestand erfüllt ist oder nicht. Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 GewO ist die Aufnahme eines stehenden Gewerbes bei der Behörde unter Angabe bestimmter Daten anzuzeigen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ermächtigt diese Vorschrift entsprechend ihrem Sinn, eine wirksame Gewerbeüberwachung zu ermöglichen, die Behörde dazu, durch Verwaltungsakt zur Erfüllung der Anzeigepflicht aufzufordern, wenn der Anzeigepflichtige dem Gesetzesbefehl nicht nachkommt (BVerwGE 78, 6 <7 f.>; Urteil vom 24. Juni 1976 - BVerwG 1 C 56.74 - Buchholz 451.20 § 14 GewO Nr. 2 = GewArch 1976, 293).

Auch die Genehmigungsvorschrift des § 34 c GewO dient dem Zweck wirksamer - und zwar präventiver - Gewerbeüberwachung. Wird der Behörde die geplante Aufnahme eines stehenden Gewerbes angezeigt, das der Gewerbetreibende im Gegensatz zur Behörde für nicht genehmigungsbedürftig hält, so kann die Behörde dem Gewerbetreibenden zwar nicht durch Verwaltungsakt aufgeben, einen Genehmigungsantrag zu stellen; denn mangels gegenteiliger Anhaltspunkte gilt hier die Regel, daß es mit dem Sinn eines gesetzlich statuierten Antragsanfordernisses nicht vereinbar ist, den Antrag durch Verwaltungsakt zu erzwingen (anders z.B. beim "Baugebot": vgl. Urteil vom 15. Februar 1990 - BVerwG 4 C 41.87 - NVwZ 1990, 658).

Dem genannten Zweck der Genehmigungsvorschrift entspricht es aber, wenn die Behörde die strittige Genehmigungsbefreiung durch Verwaltungsakt feststellt, so daß der Gewerbetreibende sich möglichst noch vor Aufnahme seiner u.U. mit erheblichen Investitionen verbundenen Tätigkeit hierauf einstellen kann - sei es, daß er sein Vorhaben aufgibt oder einen Genehmigungsantrag einreicht oder den Rechtsweg beschreitet.

Schlösse das Gesetz einen solchen feststellenden Verwaltungsakt aus, so könnte die Behörde aus der nach ihrer Ansicht bestehenden Genehmigungsbefreiung des Vorhabens oftmals erst nach Beginn der Gewerbetätigkeit verwaltungsmäßige Konsequenzen ziehen, indem sie zu den Mitteln der Einstellungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO) oder des Bußgeldverfahrens (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 h GewO) griffe. Beides trüge sowohl dem mit der Genehmigungsvorschrift verfolgten Zweck der präventiven Kontrolle als auch dem Interesse des Gewerbetreibenden nicht angemessen Rechnung.