



14.04.2026

## Wichtige neue Entscheidung

### Verwaltungsverfahrensrecht: Entwurf in der Akte liefert Vollbeweis für Versand des Originals

§ 18 Abs. 2 Satz 2 AGO, § 418 Abs. 1, Abs. 2 ZPO, § 4 Abs. 5 Satz 1 StVG

Beweis Dokumentenversand  
Bekanntgabewille

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 18.02.2026, Az. 11 CS 25.2387*

### Orientierungssatz der LAB:

Ein Entwurfsdokument in der Akte liefert den vollen Beweis dafür, dass das in der Akte als Entwurf gekennzeichnete Dokument im Original versendet wurde.

### Hinweis:

Der Antragsteller hatte in diesem Verfahren geltend gemacht, dass er nach dem Fahreignungsbewertungssystem (§ 4 Abs. 5 Satz 1 StVG) nicht ordnungsgemäß ermahnt worden sei, weshalb ihm in der Folge die Fahrerlaubnis nicht hätte entzogen werden dürfen. Er begründete das Fehlen einer ordnungsgemäßen Ermahnung damit, dass ein entsprechendes Schreiben zwar in der Verwaltungsakte abgelegt und ihm auch nachweislich mit Postzustellungsurkunde zugestellt worden sei, dieses

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie LinkedIn eingestellt.

aber in der Behördenakte als „Entwurf“ bezeichnet sei. Daraus leitete der Antragsteller ab, die Akte würde den Vollbeweis dafür erbringen, dass lediglich ein Entwurf versandt worden sei, dieser habe ihm gegenüber keine Rechtswirkung. Der Antragsteller beruft sich dazu insbesondere auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 21.12.2023, Az. 2 B 2.23, juris Rn. 9), welche allerdings andere äußere Umstände (auf allen Seiten mit „Entwurf“ überschriebenes Dokument) sowie eine andere Rechtsfrage (Anforderungen an die qualifizierte Schriftform im prozessrechtlichen Sinn) betraf und deshalb nicht maßgeblich war.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) stellt dazu nun klar, dass das Entwurfsdokument in der Akte gemäß § 418 Abs. 1 ZPO (vgl. zur Anwendbarkeit § 173 VwGO) den vollen Beweis dafür erbringt, dass das in der Akte als Entwurf gekennzeichnete Dokument im Original versendet wurde, wie dies auch in § 18 Abs. 2 Satz 2 AGO vorgesehen ist. Dieser Beweis könnte gemäß § 418 Abs. 2 ZPO nur durch einen Gegenbeweis entkräftet werden.

Außerdem wäre selbst eine Kennzeichnung als „Entwurf“ auf dem übersandten Originalschreiben im streitgegenständlichen Fall unschädlich, wie der BayVGH klarstellt: Dass das Schreiben abschließend zur Kenntnis gegeben werden sollte und dies nach dem objektiven Empfängerhorizont auch erkennbar war, folgt daraus, dass auf dem in der Akte abgelegten Entwurf Unterschrift und Auslaufvermerk vermerkt waren, kein Anlass für eine informatorische Kenntnissgabe bestand, das Schreiben förmlich zugestellt wurde und eine Kostenrechnung beigegeben und vom Antragsteller beglichen wurde. Es könne deshalb auch dahingestellt bleiben, ob die Ermahnung im Sinne von § 4 Abs. 5 Satz 1 StVG überhaupt einen Bekanntgabewillen voraussetzt.

Thum  
Oberlandesanwältin

11 CS 25.2387  
M 19 S 25.1969

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* . \*\* , \*\*\*\*\*

- Antragsteller -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**  
vertreten durch:  
Landesanwaltschaft Bayern,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Entziehung der Fahrerlaubnis  
(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);  
hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen  
Verwaltungsgerichts München vom 4. Dezember 2025,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 11. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Peltz,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Derpa

ohne mündliche Verhandlung am **18. Februar 2026**

folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu ändern und die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen bzw. wiederherzustellen wäre. Das Beschwerdevorbringen ist begrenzt auf die Frage, ob der Antragsteller vor der Entziehung seiner Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungsbewertungssystem mit Bescheid vom 28. Februar 2025 ordnungsgemäß ermahnt wurde und damit das Stufensystem des § 4 Abs. 5 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes vom 5. März 2003 (StVG, BGBl I S. 310, 919), im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. August 2024 (BGBl I Nr. 266), ordnungsgemäß durchlaufen hat. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend bejaht.
- 2 1. Die Beschwerde macht geltend, entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts habe das Landratsamt Fürstenfeldbruck (Fahrerlaubnisbehörde) die ordnungsgemäße Bekanntgabe der Ermahnung vom 8. September 2021 nicht nachgewiesen. Dem Antragsteller sei zwar ein Schreiben zugegangen, weshalb er die für die Ermahnung erhobene Gebühr beglichen habe. Im Verwaltungsvorgang befinde sich allerdings lediglich ein mit „Entwurf“ überschriebenes Dokument. Damit liefere die Akte als öffentliche Urkunde den Vollbeweis dafür, dass die zuständige Sachbearbeiterin allein einen Entwurf erstellt sowie abgezeichnet habe und dieser folglich auch versandt worden sei. Ein solcher erfülle aber nicht die Voraussetzungen einer wirksamen Ermahnung. Diese Einwände greifen nicht durch.

- 3 a) Die Ablage eines als solchen gekennzeichneten Entwurfs des zur Kenntnis zu gebenden Schriftstücks – des Originals bzw. der Reinschrift – entspricht ständiger Verwaltungspraxis sowie der Vorgabe der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl S. 873), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 19. März 2024 (GVBl S. 56). Danach ist für schriftliche Äußerungen, die für die Bearbeitung und die Nachvollziehbarkeit des Vorgangs bedeutsam sind, ein Entwurfsdokument zu fertigen, das den Inhalt des Originals vollständig wiedergibt und zusätzlich alle notwendigen Bearbeitungsvermerke enthält (§ 18 Abs. 2 Satz 2 AGO). Davon ausgehend hat das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen, die Aktenführung entspreche den geltenden Vorgaben und es gebe keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass dem Antragsteller lediglich ein Entwurfsdokument zugestellt worden sei.
- 4 Bekräftigt wird dies insoweit, als das in der Akte abgelegte Entwurfsdokument der Ermahnung vom 8. September 2021, wie der Antragsteller im Ansatz zutreffend vorträgt, eine öffentliche Urkunde darstellt und somit den vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen begründet (§ 418 Abs. 1 ZPO). Das als Entwurf gekennzeichnete, von der Sachbearbeiterin unterzeichnete und mit einem Auslaufvermerk versehene Dokument bekundet, anders als der Antragsteller meint, jedoch nicht, auch zum Versand sei lediglich ein Entwurf erstellt worden. Ein Entwurfsdokument gibt, wie auch aus § 18 Abs. 2 Satz 2 AGO folgt, den Inhalt des Originals vollständig wieder, ist aber kein Abbild davon, sondern kann zusätzliche Informationen enthalten, insbesondere Bearbeitungsvermerke. In diesem Lichte bezeugt das in der Akte abgelegte Dokument, dass die Sachbearbeiterin neben dem Entwurfsdokument ein inhaltsgleiches Schreiben, das als Original naturgemäß nicht als Entwurf gekennzeichnet ist, gefertigt und zur Post gegeben hat. Dieser Beweis kann gemäß § 418 Abs. 2 ZPO nur durch einen Gegenbeweis entkräftet werden, der den vollen Nachweis eines anderen Geschehensablaufs verlangt (vgl. BayVGH, B.v. 19.7.2021 – 11 CS 21.1280 – juris Rn. 28; BGH, B.v. 21.2.2007 – XII ZB 37/06 – juris Rn. 8; Schreiber in MüKo ZPO, 7. Aufl. 2025, § 418 Rn. 9). Dies zu Grunde gelegt ist das Vorbringen des Antragstellers, ihm sei nicht mehr erinnerlich, eine Ermahnung im Original erhalten zu haben, nicht geeignet, die Beweiskraft des Entwurfsdokuments zu widerlegen. Gleiches gilt für den Einwand, die im Behördenvorgang abgelegte Verwarnung vom 17. August 2022 sei nicht als Entwurf gekennzeichnet. Es liegt nahe, dass die Sachbearbeiterin diese Kennzeichnung bei der Verwarnung schlichtweg vergessen hat. Dies gilt umso mehr, als sich, wie vom Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, auch der

Entziehungsbescheid in der Akte als Entwurfsdokument findet und dem Antragsteller unstreitig eine Reinschrift davon übersandt wurde.

- 5 Die Zustellung der Sendung, mit der das Landratsamt dem Antragsteller die Ermahnung zur Kenntnis geben wollte, ergibt sich, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, aus der Postzustellungsurkunde (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VwZVG, § 182 Abs. 1 Satz 2, § 418 Abs. 1 ZPO). Dies stellt die Beschwerde bereits nicht in Frage. Dass diese Sendung das vorgenannte Original der Ermahnung tatsächlich enthielt, ist durch die Angabe des Aktenzeichens mit dem weiteren Kennzeichen „vom 08.09.2021“ gewährleistet (vgl. dazu Sander/Smollig in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 3 VwZG Rn. 6; Schlatmann in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG/VwZG, 13. Aufl. 2025, § 3 VwZG Rn. 5; BFH, U.v. 18.3.2004 – V R 11/02 – juris Rn. 13).
- 6 b) Unabhängig davon wäre den Anforderungen an eine Ermahnung nach § 4 Abs. 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG auch dann Genüge getan, wenn dem Antragsteller das in der Behördenakte abgelegte Schreiben vom 8. September 2021 tatsächlich mit einer Kennzeichnung als Entwurf übersandt worden wäre.
- 7 Der Antragsteller macht zwar zu Recht geltend, dass die wirksame Bekanntgabe eines Verwaltungsakts zu verneinen sein kann, wenn lediglich ein Entwurf übersandt wird.
- 8 In diesem Fall kann es, insbesondere bei Kenntnissgabe vor Unterzeichnung des Bescheids oder bei bloß informatorischer Kenntnissgabe vorab, an dem erforderlichen Bekanntgabewillen fehlen (vgl. Couzinet in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 41 Rn. 20 f.; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 55; Tiedemann in BeckOK VwVfG, Stand. 1.1.2026, § 41 Rn. 4). So liegt es hier aber nicht. Aus der Unterschrift und dem Auslaufvermerk auf dem in der Akte abgelegten Entwurf, der förmlichen Zustellung sowie der Beigabe einer Kostenrechnung für die Ermahnung folgt ohne Zweifel, dass die zuständige Amtswalterin die Ermahnung abschließend zur Kenntnis geben wollte. Damit kann dahinstehen, ob die Ermahnung als bloßer Hinweis über den erreichten Punktestand verbunden mit der Mahnung, das Verhalten zu ändern (vgl. BT-Drs. 17/12636 S. 41), die mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt darstellt (vgl. Koehl in Hentschel/König, Straßenverkehrsrecht, 48. Aufl. 2025, § 4 StVG Rn. 72), überhaupt einen Bekanntgabewillen voraussetzt.

- 9 Ferner wäre das Schreiben – bei unterstellter Zusendung eines als Entwurf gekennzeichneten Dokuments – nach den Gesamtumständen sowie dem Kontext auch vom objektiven Empfängerhorizont aus als (abschließende) Ermahnung zu erkennen (vgl. zu diesem Erfordernis bei Verwaltungsakten Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 72 ff., Rn. 147, § 41 Rn. 58). Dafür sprechen insbesondere die förmliche Zustellung, die Beifügung einer Kostenrechnung sowie das Fehlen jeglichen Anlasses für eine informatorische Kenntnissgabe vorab. Dafür, dass der Antragsteller das Schreiben so auch verstanden hat, spricht im Übrigen das unstreitige Begleichen des für die Ermahnung in Rechnung gestellten Betrags.
- 10 Insoweit kann der Antragsteller ferner nichts aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts herleiten, der zufolge die elektronisch übermittelte, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Begründung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision, die auf allen Seiten in großer Schrift und deutlich erkennbar als „Entwurf“ gekennzeichnet ist, nicht die erforderliche Schriftform wahrt (BVerwG, B.v. 21.12.2023 – 2 B 2.23 – juris Rn. 9). Zum einen lagen dem andere äußere Umstände zu Grunde. Zum anderen betrifft die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine andere Rechtsfrage. Dort kam es darauf an, ob ein anwaltlicher Schriftsatz den Anforderungen an die Schriftform im prozessrechtlichen Sinn genügt. Die Ermahnung hingegen bedarf keiner solchen qualifizierten Schriftform. Wenn der Betroffene nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG schriftlich zu ermahnen ist, verweist dies nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts nicht auf die Schriftform i.S.d. § 126 BGB (vgl. Couzinet/Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 37 Rn. 129, 165 ff.) und auch nicht auf die Schriftform im prozessrechtlichen Sinn (vgl. dazu Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 81 Rn. 3a ff.). Deswegen geht der Schluss des Antragstellers aus der genannten Rechtsprechung auf die Voraussetzungen einer schriftlichen Ermahnung fehl. Denn es liegt auf der Hand, dass Prozessklärungen, zumal von Rechtsanwälten, höheren Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit genügen müssen als (sonstige) behördliche Erklärungen.
- 11 2. Die Beschwerde war demnach mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1, Nr. 46.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.

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

Dr. Borgmann

Peltz

Derpa