VGH München, Urteil v. 18.01.2021 – 8 BV 19.100

Titel:

Keine Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung bei Nennung des falschen Rechtsträgers von Behörden mit Doppelfunktion

Normenketten:

VwGO § 58 Abs. 2
BayVwVfG Art. 35 S. 2
BayLKrO Art. 37 Abs. 1
BayWG Art. 18 Abs. 3

Leitsatz:

Eine Rechtsbehelfsbelehrung, die den falschen Beklagten benennt, ist zumindest in einem Fall, in dem für den richtigen wie auch für den unzutreffend bezeichneten Beklagten dieselbe Behörde tätig wird, nicht "unrichtig" im Sinne von § 58 Abs. 2 VwGO. (Rn. 18 – 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versäumung der Klagefrist, fehlerhafte Bezeichnung des Beklagten in der Rechtsbehelfsbelehrung, Klagefrist, Rechtsbehelfsbelehrung, Jahresfrist, falscher Beklagter, Doppelfunktion

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 14.11.2018 – AN 9 K 17.754, AN 9 K 17.1518

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

BayVBl 2021, 490
RÜ2 2021, 93
LSK 2021, 1038

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens jeweils zur Hälfte.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1
Die Kläger wenden sich gegen die Untersagung der Befahrung der Pegnitz mit Booten ohne eigene Triebkraft bei niedrigen Pegelständen im Gewässerabschnitt von Neuhaus a.d. Pegnitz bis Rupprechtsstegen.

2
Die Pegnitz ist im Bereich zwischen Michelfeld und Hersbruck als Natura 2000-Gebiet ausgewiesen. Nach den Feststellungen des Landratsamts Nürnberger Land führte der freizeitbedingte Kanubetrieb dort wegen des extremen Niedrigwasserstands im Jahr 2015 zu erheblichen Schäden an der Gewässervegetation. Vor diesem Hintergrund ordnete das Landratsamt mit Allgemeinverfügung vom 20. März 2017 an, dass das Befahren der Pegnitz mit Booten ohne eigene Triebkraft (Kajaks, Kanus, Canadier, Schlauchkajaks und -canadier) im Gewässerabschnitt von Neuhaus a.d. Pegnitz bis Rupprechtstegen erst ab einem mittleren Pegelstand des Vortages von mindestens 130 cm des Pegels Güntersthal und von Rupprechtsstegen bis Artelshofen erst ab einem mittleren Pegelstand des Vortages von mindestens 126 cm des Pegels Güntersthal gestattet ist. Der verfügende Teil der Allgemeinverfügung wurde am 24. März 2017 im Amtsblatt

des Landkreises allgemein bekannt gemacht mit dem Hinweis, dass die vollständige Fassung der Allgemeinverfügung mit Rechtsbehelfsbelehrung:im Landratsamt Nürnberger Land einzusehen sowie im Internet abrufbar sei. Die Rechtsbehelfsbelehrung:der Allgemeinverfügung benennt als Beklagten, den eine zu erhebende Klage bezeichnen müsse, den Landkreis Nürnberger Land.

3
Die Kläger erhoben mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 3. August 2017, beim Verwaltungsgericht eingegangen am selben Tag, Klage gegen das „Landratsamt Nürnberger Land“ mit dem Ziel, die Allgemeinverfügung aufzuheben. Das Verwaltungsgericht verband dieses Verfahren mit einem - hier nicht streitgegenständlichen - weiteren gegen die Allgemeinverfügung gerichteten Verfahren und wies alle Klagen als unzulässig ab. Hinsichtlich der Klage der Kläger wurde die Entscheidung damit begründet, dass diese verfristet sei. Die falsche Bezeichnung des Beklagten in der Rechtsmittelbelehrungmache diese nicht unrichtig i.S.d. § 58 Abs. 2 VwGO.

4
Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung beantragen die Kläger,

5
unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 14. November 2018 die Allgemeinverfügung des Landratsamts Nürnberger Land vom 20. März 2017 aufzuheben,

6
hilfsweise, die Sache an das Verwaltungsgericht Ansbach zurückzuverweisen.

7
Der Beklagte beantragt,

8
die Berufung zurückzuweisen.

9
Er verteidigt das angefochtene Urteil. Sollte das Gericht die Klage für zulässig erachten, wurde die Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht Ansbach beantragt.

10
Die Beteiligten haben auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Akteninhalt verwiesen.

Entscheidungsgründe

12
Die zulässige Berufung, über die der Senat gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet, ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht durch Prozessurteil als verfristet und damit als unzulässig abgewiesen (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

13
1. Bei der von den Klägern angegriffenen Untersagung der Befahrung der Pegnitz mit Booten ohne eigene Triebkraft handelt es sich um eine benutzungsbezogene Allgemeinverfügung im Sinne des Art. 35 Satz 2 Alt. 3 BayVwVfG, weil sie die Ausübung des Gemeingebrauchs an dem bezeichneten Abschnitt der Pegnitz durch Nutzer von derartigen Booten näher regelt und von bestimmten Pegelständen abhängig macht (vgl. Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 459). Sie findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 18 Abs. 3 BayWG, wonach die Kreisverwaltungsbehörde durch Rechtsverordnung, Allgemeinverfügung oder Anordnung im Einzelfall die Ausübung des Gemeingebrauchs an einem Gewässer(teil) regeln, beschränken oder verbieten kann, um u.a. die Natur, insbesondere die Tier- und Pflanzenwelt oder das Gewässer und seine Ufer zu schützen (vgl. auch Knopp in Sieder/Zeitler, BayWG, Stand Februar 2019, Art. 18 Rn. 115 und 128).

14

2. Da die Allgemeinverfügung einen Verwaltungsakt darstellt, ist nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO hiergegen die Anfechtungsklage statthaft. Gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO beträgt die Klagefrist einen Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts. Diese Frist war zum Zeitpunkt des Eingangs des Klageschriftsatzes beim Verwaltungsgericht (3.8.2017) bereits abgelaufen, weshalb die Klage verfristet ist.

15
2.1 Nach Art. 41 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG durfte die Allgemeinverfügung vom 20. März 2017 öffentlich bekannt gemacht werden, weil sie als dingliche Benutzungsregelung nach Art. 35 Satz 2 Alt. 3 BayVwVfG an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Adressatenkreis gerichtet und daher eine individuelle Bekanntgabe untunlich ist (vgl. Couzinet/Fröhlich in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 41 Rn. 132). Sie wurde vom Landratsamt durch die Veröffentlichung des verfügenden Teils im Amtsblatt des Landkreises gemäß Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG ortsüblich bekannt gemacht (vgl. Art. 21 Abs. 2 Satz 1, Art. 20 Abs. 2 LKrO) und enthielt die nach Art. 41 Abs. 4 Satz 2 BayVwVfG erforderliche Angabe, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können. Damit gilt sie mangels einer anderen Bestimmung (vgl. Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG) zwei Wochen nach ihrer Veröffentlichung vom 24. März 2017 als bekannt gegeben (Art. 41 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG).

16
2.2 Die am 3. August 2017 beim Verwaltungsgericht eingegangene Anfechtungsklage wurde damit weit nach Ablauf der Monatsfrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO erhoben, auch wenn man den Tag der ortsüblichen Bekanntmachung nicht in die Fristberechnung einbezieht (so Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 186 f.). Die Klagefrist endete damit spätestens mit Ablauf des 8. Mai 2017.

17
2.3 Die Rechtsbehelfsbelehrung:der Allgemeinverfügung war entgegen der Auffassung der Kläger auch nicht unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO erteilt, sodass die dort bestimmte Jahresfrist für die Einlegung ihrer Klage nicht gilt.

18
Zwar war die Rechtsbehelfsbelehrung:insoweit unzutreffend, als sie den Hinweis enthielt, im Falle einer Klage sei der Landkreis Nürnberger Land als Beklagter zu bezeichnen. Denn gemäß Art. 18 Abs. 3, Art. 58 Abs. 1 Satz 1 und 2 BayWG i.V.m. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO handelte das Landratsamt beim Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung im Rahmen der Gewässeraufsicht und damit als Staatsbehörde, deren Rechtsträger der Freistaat Bayern ist. Daher ist eine Klage nicht gegen den Landkreis, sondern gegen den Freistaat Bayern zu richten (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

19
Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Rechtsbehelfsbelehrung:„unrichtig“ im Sinne von § 58 Abs. 2 VwGO wäre mit der Folge, dass eine Klage innerhalb der Jahresfrist erhoben hätte werden können. Zwar kann eine „unrichtige“ Belehrung gemäß § 58 Abs. 2 VwGO nicht nur dann vorliegen, wenn sie die in § 58 Abs. 1 VwGO zwingend geforderten Angaben nicht enthält, sondern auch dann, wenn ihr ein unrichtiger oder irreführender Zusatz beigefügt ist, der objektiv geeignet ist, beim Betroffenen einen Irrtum über die formellen und materiellen Voraussetzungen des Rechtsbehelfs hervorzurufen und ihn dadurch abzuhalten, diesen überhaupt, rechtzeitig und formgerecht einzulegen (stRspr, vgl. nur BVerwG, B.v. 31.8.2015 - 2 B 61.14 - NVwZ 2015, 1699 = juris Rn. 11; U.v. 9.5.2019 - 4 C 2.18 u.a. - NVwZ-RR 2019, 885 = juris Rn. 16).

20
Es ist aber nicht erkennbar, inwiefern den Klägern durch Belehrung über den falschen Beklagten (Landkreis Nürnberger Land statt Freistaat Bayern) die Rechtsverfolgung gegen die angegriffene Allgemeinverfügung erschwert hätte werden können. Die Anforderungen für eine Klage gegen den Freistaat Bayern waren objektiv, aber auch aus der Sicht der anwaltlich vertretenen Rechtsschutzsuchenden, nicht strenger oder aufwendiger als für eine Klage gegen den Landkreis Nürnberger Land (vgl. BayVGH, B.v. 29.7.1998 - 6 CS 98.475 - juris Rn. 2; a.A. BayVGH, U.v. 3.9.2009 - 4 BV 08.696 - juris Rn. 21; Kluckert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 58 Rn. 69c, jeweils ohne nähere Begründung). Aus Sicht des Senats kann die Belehrung über den falschen Beklagten zumindest in einem Fall, in dem für den richtigen wie auch für den unzutreffend bezeichneten Beklagten dieselbe Behörde tätig wird (vgl. Art. 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 LkrO), die Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht erschweren, sodass ein Kläger den besonderen Schutz nach § 58 Abs. 2 VwGO in einer solchen Situation nicht bedarf (vgl. auch BVerwG, B.v. 29.1.2020 - 2 B 36.19 - juris Rn. 10).

21
In einem solchen Fall kann der Betroffene durch die irreführende Belehrung objektiv nicht davon abgehalten werden, überhaupt einen Rechtsbehelf einzulegen. Insbesondere kann bei ihm nicht der unzutreffende Eindruck entstehen, er müsse sein Rechtsschutzziel ggf. mit mehreren Klagen gegen verschiedene Beklagte verfolgen. Auch die ordnungsgemäße Klageerhebung wurde hier nicht erschwert. Rechtsunkundige werden der unzutreffenden Belehrung folgen und ihre Klage gegen den bezeichneten (falschen) Beklagten richten. Das Gericht wird diese Klage entweder als gegen den nach dem Inhalt der Klage objektiv zu identifizierenden richtigen Beklagten gerichtet auslegen (vgl. BVerwG, B.v. 8.8.2019 - 3 B 41.18 - juris Rn. 5; Riese in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, § 82 Rn. 18) und - wie hier (vgl. VG-Akte S. 52 und VG-Akte im Parallelverfahren AN 9 K 17.754 S. 29) - die Stammdaten bzw. das Rubrum berichtigen (vgl. Bamberger in Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 82 Rn. 3a) oder zumindest zur Frage der Passivlegitimation einen richterlichen Hinweis erteilen, so dass der Kläger hierauf im Wege der Klageänderung, die auch noch nach Ablauf der Klagefrist zulässig ist, reagieren kann (vgl. BVerwG, B.v. 20.1.1993 - 7 B 158.92 - DVBl 1993, 562 = juris Rn. 5 f. m.w.N.; Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 82 Rn. 6). Soweit ein rechtskundiger Kläger die Fehlerhaftigkeit des Hinweises in der Rechtsmittelbelehrungerkennt, wird er die Klage gegen den richtigen Beklagten richten. Sollte er unsicher sein, welchen Beklagten er benennen soll, besteht für ihn gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 VwGO die - vorliegend von den Klägern in Anspruch genommene (vgl. VG-Akte S. 1) - Möglichkeit, die Behörde als Beklagten anzugeben, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat. Deshalb mussten die Kläger auch nicht annehmen, nur durch eine doppelte Klageerhebung gegen beide Beklagten ihr Rechtsschutzziel wahren zu können. Im Übrigen wäre selbst bei doppelter Rechtsmitteleinlegung eine Kostentragungspflicht der Kläger im Hinblick auf die Kostenregelung des § 155 Abs. 4 VwGO nicht zwingend (vgl. BayVGH, B.v. 26.9.2016 - 15 CE 16.1333 - BayVBl 2017, 565 = juris Rn. 16 ff.). Auch der Hinweis der Kläger auf die Entscheidung des Bundesfinanzhofs (BFH, U.v. 26.2.1980 - VII R 60/78 - BFHE 130, 12 = juris Rn. 12 ff.; vgl. auch BFH, B.v. 13.5.2014 - XI B 129-132/13 u.a. - BFH/NV 2014, 1385 = juris Rn. 13) rechtfertigt kein anderes Ergebnis, da diese zu anderen Rechtsvorschriften ergangen ist (§§ 63, 65 und 67 Abs. 1 FGO) und nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu § 91 Abs. 1 VwGO im Einklang steht (vgl. BVerwG, B.v. 20.1.1993 - 7 B 158.92 - DVBl 1993, 562 = juris Rn. 5 f.; BayVGH, B.v. 1.10.2018 - 4 ZB 18.512 - juris Rn. 11). Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass die falsche Bezeichnung des Beklagten in der Rechtsbehelfsbelehrung:geeignet sein könnte, es einem Kläger zu erschweren, den Rechtsbehelf überhaupt oder ordnungsgemäß einzulegen.

22
2.4 Gründe für eine Wiedereinsetzung nach § 60 Abs. 1 und 2 VwGO sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

23
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO und § 100 Abs. 1 ZPO.

24
4. Die Revision ist zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die im vorliegenden Fall entscheidungserhebliche Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine fehlerhafte Bezeichnung des Beklagten in der behördlichen Rechtsbehelfsbelehrung:eine „unrichtige“ Belehrung gemäß § 58 Abs. 2 VwGO darstellt, die objektiv geeignet ist, beim Betroffenen einen Irrtum über die Voraussetzungen des Rechtsbehelfs hervorzurufen und ihn dadurch abzuhalten, diesen überhaupt, rechtzeitig oder formgerecht einzulegen, hat über den vorliegenden Einzelfall hinausgehende Bedeutung. Sie ist auch klärungsbedürftig, da sie höchstrichterlich noch nicht entschieden ist und in der Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet wird (bejahend: BayVGH, U.v. 3.9.2009 - 4 BV 08.696 - juris Rn. 21; VG Greifswald, U.v. 1.8.1996 - 2 A 1383/95 - juris Rn. 31; VG Augsburg, U.v. 17.4.2012 - Au 1 K 11.1413 - juris Rn. 16; verneinend: BayVGH, B.v. 29.7.1998 - 6 CS 98.475 - juris Rn. 2; VG Ansbach, U.v. 30.6.2006 - AN 14 K 05.01337 - juris Rn. 19).