

Auszug aus dem Vorbericht der 44. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses am 11.03.2015

TOP 3: Muster-Rechtsbehelfsbelehrungen (Herr Otto, Weißenfels)

Das MI LSA hat sich mit dem Runderlass vom 20.06.2014 – 15.11-05122 (MBL. LSA Nr. 22/2014, S. 282; *Anlage 1 zu TOP 3*) mit der Muster-Rechtsbehelfsbelehrung unter Ziff. 1.1. auf den notwendigen gesetzlichen Mindestinhalt nach § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG LSA i. V. m. § 37 Abs. 6 VwVfG zurückgezogen. Also auf die Belehrung über:

- den Rechtsbehelf (Bezeichnung des Rechtsbehelfs, also Widerspruch),
- die Behörde, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist (Bezeichnung der Behörde),
- den Sitz dieser Behörde,
- die einzuhaltende Frist.

Zur Ausgestaltung dieser Mindestinhalte wird ferner auf Folgendes verwiesen:

- Die Angabe der zutreffenden Behörde folgt dem Behördenbegriff gem. § 1 Abs. 4 VwVfG.
Es ist zu unterscheiden zwischen dem Rechtsträger (Verwaltungsträger) der Behörde und dem als Behörde für diesen Rechtsträger nach außen handelnden dafür zuständigen Organ. Geht es um Verwaltungsakte einer Gemeinde/Stadt, dann ist diesem Sinne Behörde der Bürgermeister/Oberbürgermeister. Wir haben bisher in unseren Rechtsbehelfsbelehrungen formuliert: „Stadt Weißenfels, Stadtverwaltung“. Dies dürfte nicht exakt sein. Richtigerweise dürfte Behörde der Oberbürgermeister der Stadt Weißenfels sein, so wie dies auch im Briefkopf angegeben ist (vgl. auch: *VG Cottbus, Urteil vom 16.01.2014 – 6 K 755/13, juris*).
- Bei der Angabe des Sitzes der Behörde reicht der Ort, also die Gemeinde/Stadt in der die Verwaltungsführung (Bürgermeister/Oberbürgermeister) ihren Sitz hat. Die Angabe einer Anschrift ist an dieser Stelle nicht erforderlich (vgl. *BVerwG, Urteil vom 09.11.1966, Az: V C 196.65, unter Verweis VG Cottbus, Urteil vom 16.01.2014, Az: 6 K 755/13, beide juris*).
- Die Belehrung über die einzuhaltende Widerspruchsfrist betrifft deren Dauer und Anfangszeitpunkt (Beginn). Dabei ist es nicht erforderlich, in der Rechtsbehelfsbelehrung auf sämtliche Modalitäten einer Fristberechnung hinzuweisen. Ausreichend ist das Abstellen auf die „Bekanntgabe“ des Verwaltungsaktes. Wird dieser Bescheid hingegen nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG i. V. m. VwZG LSA) zugestellt, dann ist anstelle der „Bekanntgabe“ der Begriff „Zustellung“ zu verwenden und ferner im Bescheidkopf anzugeben, auf welche Art zugestellt wird.
Zugestellt wird ein Verwaltungsakt dann, wenn dies durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist oder durch eine eigene Anordnung der den VA erlassende Behörde bestimmt wird.

Ausgehend davon lautet eine den Mindestanforderungen gerecht werdende Rechtsbehelfsbelehrung für Verwaltungsakte der Stadt Weißenfels für das Vorverfahren wie folgt:

„Gegen diesen Bescheid (diese Verfügung/ Anordnung/ Entscheidung -je nachdem das Zutreffende einsetzen) kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe/Zustellung (je nachdem, was zutrifft) Widerspruch beim Oberbürgermeister der Stadt Weißenfels, Sitz: Weißenfels, erhoben werden.“

I. Erweiterung der Rechtsbehelfsbelehrung

Die Beschränkung auf den Mindestinhalt wäre allerdings gegenüber dem bisherigen Inhalt von Rechtsbehelfsbelehrungen ein Rückschritt und dies lediglich unter dem Vorwand, keine Risiken im Hinblick auf eine ggf. erweiterte unrichtige Rechtsbehelfsbelehrung eingehen zu wollen. Ein weitergehender, und der Sache nach erforderlicher (sinnvoller, bürgerfreundlicher) Beratungsservice gegenüber dem Adressaten würde dann in den Hintergrund treten und erst recht für Nachfragen und Unsicherheit sorgen.

Das MI LSA überlässt dies den Anwendern und verweist als Formulierungshilfe auf das Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern zur Belehrung über Rechtsbehelfe vom 12.08.2013 (GMBI. Nr. 57/2013, S. 1150 ff., [Anlage 2 zu TOP 3](#)) Das dort unter Anlage 2 Buchst. a) enthaltene Belehrungsmuster beinhaltet zusätzliche Angaben zur Anschrift der Behörde, und zwar differenziert nach der Adresse und der Postanschrift der Behörde.

Aus der Rechtsprechung zu diesem Thema ergibt sich, dass über den Mindestinhalt hinausführende Zusätze/Hinweise einer Rechtsbehelfsbelehrung nicht unrichtig oder irreführend sein dürfen, indem sie beim Betroffenen einen Irrtum über die formellen/materiellen Voraussetzungen des Rechtsbehelfs hervorrufen könnten, und ihn dadurch abhalten, den Rechtsbehelf überhaupt, rechtzeitig oder in der rechten Weise einzulegen. Ferner wird davon ausgegangen, dass sich eine Rechtsbehelfsbelehrung an einen geschäftsfähigen und mündigen Betroffenen richtet, der sich zu helfen weiß und eigenständig Erkundigungen, insbesondere in postalischer Hinsicht unternimmt.

Für die schriftliche Widerspruchseinlegung bestehen nebeneinander folgende Möglichkeiten:

1. Übermittlung an eine Postfachanschrift
2. Einwurf in von der Behörde vorgehaltene Briefkästen (Hausbriefkästen)
3. Übermittlung per Post an eine nach Straße und Hausnummer benannte Anschrift
4. persönliche Abgabe des Schreibens in jedem „Amt“ der Behörde.

Für die Widerspruchseinlegung zur Niederschrift gilt, dass der Betroffene bei jedem „Amt“ der Behörde seinen Widerspruch zur Niederschrift erheben darf, also nicht beschränkt auf das Amt, welches das sachbearbeitende Amt des anzugreifenden Verwaltungsaktes ist (*vgl. hierzu insbesondere OVG Bautzen, Beschluss vom 16.12.1996, Az: 3 S 610/96, OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 05.08.1998, Az. 1 L 74/97, VG Berlin, Urteil vom 24.04.2012, Az: 10 K 278.09, juris*).

Will man dies alles berücksichtigen, wird es für an den Betroffenen zu erteilende richtige und vollständige Hinweise schon schwieriger. Die Muster-Belehrung des Bundes mit der zusätzlichen Angabe einer Adresse und Postanschrift der Behörde reicht dann nicht aus, insbesondere wenn sich die Untergliederungen (Ämter) einer Behörde auf mehrere Dienstgebäude in einem Ort verteilen.

Dies allgemein zur Rechtslage voranstellend, ergibt sich bei der Stadt Weißenfels folgende Situation:

- Die bisherige und so bezeichnete Hausanschrift lautet: Markt 1, 06667 Weißenfels. Dabei handelt es sich um das Rathaus mit dem bisherigen Sitz des Oberbürgermeisters.

- Aufgrund der Baufälligkeit des Rathauses wurde dieses inzwischen bis auf die im Eingangsbereich befindliche Poststelle geräumt. Bis zu einer Beendigung der in Gang befindlichen Sanierungsarbeiten wird dies noch einige Jahre andauern.
- Die Verwaltung ist auf mehrere Dienstgebäude im Stadtgebiet verteilt.
- Es gibt eine Postfachanschrift.
- Es bestehen eine Reihe an den verschiedenen Dienstgebäuden angebrachte Hausbriefkästen mit der Aufschrift „Stadtverwaltung“ oder unter Angabe bestimmte Ämter (Stellen) der Verwaltung.
- Ebenfalls verfügen die im Stadtgebiet verteilten verschiedenen Einrichtungen, insbesondere städtische Kindertagesstätten über eigene Hausbriefkästen.
- Der städtische Briefkopf enthält folgende Angaben:
 - a) die Postfachanschrift
 - b) die Hausanschrift Markt 1, 06667 Weißenfels
 - c) in einem besonderen Feld das bearbeitende Amt mit Adresse des Dienstgebäudes, Bearbeiter, Tel./Fax-Nr. und E-Mail-Adresse.
- Die Möglichkeit, schriftformbedürftige Widersprüche auch elektronisch einzulegen, besteht zur Zeit bei der Stadt noch nicht (§ 3 a VwVfG).

Daraus ergibt sich im Hinblick auf die Gestaltung der Rechtsbehelfsbelehrung Folgendes:

- Die Postschließfächer stehen auf dem Postweg hauptsächlich (in erster Linie) als Adresse für die städtische Eingangspost und damit zur schriftlichen Widerspruchseinlegung zur Verfügung.
- Die sogenannte Hausanschrift „Markt 1 in Weißenfels“ ist eine weiterhin erforderliche Adresse. An diese allgemein bekannte Adresse wird neben der Postfachanschrift regelmäßig die Post für die Stadt Weißenfels adressiert. Sie dient auch als Lieferadresse, für Pakete, Zeitungen und Zeitschriften, Werbematerial und Lieferungen des Büromaterials. Aufgrund dessen können an diese Adresse auch Widerspruchsschreiben auf dem Postwege eingereicht werden. Es wäre widersprüchlich und zweifelhaft, diesen Zustellort für die „städtische Post“ für Widerspruchsschreiben auszuschließen.
- Da es nicht die Absicht gibt, die an den verschiedenen Dienstgebäuden installierten Hausbriefkästen zu reduzieren oder aufzugeben und diese auch täglich geleert werden, ist es auch zulässig, in einen jeden dieser öffentlich zugängigen Hausbriefkasten der Stadt sein Widerspruchsschreiben zur schriftlichen Widerspruchseinlegung einzuwerfen. Dies schließt auch jedermann zugängliche Briefkästen an städtischen Kindertagesstätten ein. Eine Ausdehnung auf Briefkästen an Grundschulen nur allein wegen der Schulträgerschaft der Stadt halte ich hingegen für zu weitgehend.
- Die persönliche Abgabe eines Widerspruchsschreibens und die Widerspruchseinlegung zur Niederschrift kann an jeder Stelle (in jedem Amt) der Stadtverwaltung erfolgen. Da die organisatorischen Gliederungseinheiten unterschiedliche Bezeichnungen tragen (Fachbereiche, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete) könnte die Verwendung des Begriffs „Ämter“ ggf. einschränkend falsch verstanden werden. Als allgemeiner Überbegriff könnte man „von jeder Stelle der Stadtverwaltung“ sprechen.

Dabei braucht nicht die Adresse jedes einzelnen Dienstgebäudes der Stadtverwaltung angegeben werden. Hier ist auf mündige Personen abzustellen, die sich anhand der vielfältigen Informationsmöglichkeiten über die Verwaltungsgliederung und ihre Erreichbarkeit selbst darüber Kenntnis zu verschaffen haben.

II. Rechtsbehelfsbelehrung - NEU

Ausgehend davon gelange ich zu folgender Rechtsbehelfsbelehrung, bestehend aus zwei Teilen, und zwar dem gesetzlichen Mindestinhalt und zusätzlichen Hinweisen verbunden mit einer Empfehlung.

Rechtsbehelfsbelehrung:

„Gegen diesen Bescheid (Verfügung, Anordnung, Entscheidung) kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe (Zustellung) schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Oberbürgermeister der Stadt Weißenfels erhoben werden.

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung:

Ein schriftlicher Widerspruch ist zu richten an die Postanschrift: Stadt Weißenfels, PF 12 51 und 12 61, 06652 Weißenfels, oder an die Adresse: Stadt Weißenfels, Markt 1, 06667 Weißenfels.

Ferner kann ein Widerspruchsschreiben in die von der Stadt Weißenfels an ihren Dienstgebäuden bereitgestellten Hausbriefkästen eingeworfen werden oder an jeder Stelle der Stadtverwaltung persönlich abgegeben werden.

Die Widerspruchseinlegung zur Niederschrift kann bei jeder Stelle der Stadtverwaltung der Stadt Weißenfels vorgenommen werden.

Es wird empfohlen, einen schriftlichen Widerspruch an die Postanschrift zu richten oder einen Widerspruch zur Niederschrift bei der im Briefkopf des Bescheides angegebenen bearbeitenden Stelle der Stadtverwaltung vorzunehmen.“

Zur Diskussion und zum Erfahrungsaustausch an die Ausschussmitglieder.

Auszug aus der Niederschrift der 44. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses am 11.03.2015

Zu TOP 3: Muster-Rechtsbehelfsbelehrungen

Einleitend erläutert Herr Otto (Stadt Weißenfels), dass das MI sich mit dem Runderlass vom 20. 6. 2014 nunmehr mit seiner Muster-Rechtsbehelfsbelehrung auf den lediglich notwendigen gesetzlichen Mindestinhalt gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG LSA i. V. m. § 37 Abs. 6 VwVfG zurückgezogen hat.

Demnach ist einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist belehrt wird.

Die überwiegende Mehrheit der Ausschussmitglieder verwendet in den eigenen Rechtsbehelfsbelehrungen lediglich diese vom MI vorgeschlagene Minimalversion der Rechtsbehelfsbelehrung. Dies sei auch dem Umstand geschuldet, dass Rechtsbehelfsbelehrungen die über diese Minimalbelehrung hinausgingen, nicht gerichtsfest seien.

Hingegen befürwortet die Stadt Weißenfels eine ausführlichere Rechtsbehelfsbelehrung. Zum einen könnten nur so die räumlichen Besonderheiten der Stadt Weißenfels - wie sie dem Vorbericht zu entnehmen sind - berücksichtigt werden. Zum anderen sei dies bürgerfreundlicher. Aus diesem Grunde folgen nach der Mindest-Rechtsbelehrung weitere Hinweise.

Dagegen wird im Ausschuss eingewandt, dass fehlerhafte Hinweise innerhalb bzw. unter der Rechtsbehelfsbelehrung zur Fehlerhaftigkeit und damit zur Rechtswidrigkeit der gesamten Belehrung führen könnten.

Dem Vorschlag, diese Hinweise daher auf einem gesonderten Blatt zu erteilen, wird entgegengehalten, dass auch ein gesondertes Blatt im Zusammenhang mit der Rechtsbehelfsbelehrung zu sehen sei, sodass diese Hinweise ebenfalls fehlerfrei erfolgen müssten.

Da bei der Erteilung von Hinweisen Zweifel an der Gerichtsfestigkeit des Bescheides bestehen, hält die Mehrheit der Ausschussmitglieder die minimale Rechtsbehelfsbelehrung für vorzugswürdig.

Weiterhin wird diskutiert, ob zudem ein Hinweis erfolgen müsse, dass die elektronische Widerspruchsbelehrung nicht möglich ist. Denn nach der obergerichtlichen Rechtsprechung sei eine Rechtsbehelfsbelehrung, die nicht darüber belehrt, dass der Widerspruch auch im Wege der elektronischen Kommunikation gemäß § 3 a VwVfG eingelegt werden kann, unrichtig und setze die Jahresfrist gemäß § 58 Abs. 2 VwGO in Gang, wenn die Behörde den Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente gemäß § 3 a Abs. 1 VwVfG eröffnet habe (so: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8.3.2012, Az: 1 A 11258/11, OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.4.2010 Az: OVG 2 S 12.10).

An dieser Stelle erörtert der Ausschuss die unterschiedliche obergerichtliche Rechtsprechung, wonach einerseits ein Hinweis auf die elektronische Klageerhebung (u.a. OVG LSA, Urteil vom 12.11.2013, Az: 1 L 15/13, VG MD, Urteil vom 22.07.2014, Az: 7 A 482/12) und andererseits kein Hinweis für erforderlich gehalten wird (so die Sozialgerichte: BSG, Urteil vom 14.3.2013 B 13 R 19/12 R, LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.01.2014, Az: L3R 1020/08, Sächsisches LSG, Beschluss vom 4.3.2014, Az: L 7 AS 1927/13 nzB).

Letztlich führe die fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrung lediglich dazu, dass sich gem. § 58 Abs. 2 VwGO die Frist zur Klageerhebung von einem Monat auf ein Jahr verlängere.

Insgesamt besteht im Ausschuss Einigkeit, dass die minimale Rechtsbehelfsbelehrung nach dem Muster des MI ausreichend und damit vorzugswürdig sei.