VGH München, Beschluss v. 26.01.2021 – 7 ZB 20.2029

Titel:

Keine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht aus Gewissensgründen – Erlass des Festsetzungsbescheids in einem vollständig automatisierten Verfahren

Normenketten:

BayVwVfG Art. 2 Abs. 1 S. 2, Art. 37 Abs. 5 S. 1
VwVfG § 35a
RBStV § 4, § 10a
VwGO § 68 Abs. 1, § 79 Abs. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Seit dem 1.6.2020 ist in § 10a RBStV ausdrücklich geregelt, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt rundfunkbeitragsrechtliche Bescheide vollständig automatisiert erlassen kann, sofern weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für davor liegende Zeiträume ist eine eventuelle Unzulässigkeit des Erlasses eines Festsetzungsbescheids in einem vollständig automatisierten Verfahren unbeachtlich, wenn der Festsetzungsbescheid im Widerspruchsverfahren durch einen Mitarbeiter der zuständigen Landesrundfunkanstalt überprüft worden ist und im Anschluss ein unterschriebener Widerspruchsbescheid erlassen wurde. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rundfunkbeitrag, vollautomatisierter Erlass des Festsetzungsbescheids, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsakt, Anfechtungsklage, Berufung, Widerspruchsbescheid, Zulassungsverfahren, Zulassung, Verpflichtungsklage, Verwaltungsverfahren, Ermessen, Auslegung, Festsetzung, Befreiung, Ausgangsverfahren, Aufhebung, Zulassung der Berufung, Antrag auf Zulassung der Berufung, ernstlicher Zweifel, Erlass des Widerspruchsbescheids durch Behördenmitarbeiter, Landesrundfunkanstalt, vollständig automatisiertes Verfahren, Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht, Gewissensgründe

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 23.07.2020 – AN 6 K 17.01534, AN 6 K 19.01322

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 383,50 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Soweit Zulassungsgründe i.S.v. § 124 Abs. 2 VwGO geltend gemacht werden, sind sie nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegen nicht vor.

2
I. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.

3
Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind anzunehmen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004,

838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546/548). Welche Anforderungen an Umfang und Dichte der Darlegung zu stellen sind, hängt wesentlich von der Intensität ab, mit der die Entscheidung begründet worden ist (Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 64 m.w.N.).

4
1. Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage gegen die Festsetzungsbescheide des Beklagten vom 3. Juni und 1. Juli 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Juni 2017 sowie das vom Kläger geltend gemachte Verpflichtungsbegehren, ihn von der Rundfunkbeitragspflicht aus Gewissensgründen zu befreien, mit angefochtenem Urteil vom 23. Juli 2020 vollumfänglich abgewiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Festsetzungsbescheide seien ebenso wie der Widerspruchsbescheid rechtmäßig. Die streitgegenständlichen Bescheide seien formell und materiell rechtmäßig erlassen. Für die Möglichkeit, in Massenverfahren, wozu die Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge gehöre, Bescheide formell wirksam auch ohne Unterschrift erlassen zu können, könne - trotz des Ausschlusses der direkten Anwendung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG - auf den u.a. in Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG zum Ausdruck kommenden Rechtsgedanken verwiesen werden. Ein Anspruch auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht bestehe nicht, weil die Voraussetzungen des § 4 RBStV nicht vorlägen.

5
2. Hiergegen wendet der Kläger im Zulassungsverfahren erstmalig und ausschließlich ein, es treffe nicht zu, dass die Festsetzungsbescheide formell rechtmäßig seien. Die Festsetzungsbescheide der Antragsgegnerin seien in einem vollautomatisierten Verfahren erstellt. Da dies zum Zeitpunkt des Erlasses nicht durch Rechtsvorschrift zugelassen gewesen sei, seien die Festsetzungsbescheide nichtig und unwirksam. Das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz schließe zwar einen schriftlichen Verwaltungsakt, der mithilfe automatischer Einrichtungen erlassen werde, gemäß Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG nicht aus. Vollautomatische Verwaltungsakte seien in Bayern jedoch derzeit gesetzlich nicht gestattet, da der Landesgesetzgeber eine gesetzliche Regelung bislang nicht in das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen habe. Bei der „vollautomatischen Abwicklung“ von Festsetzungsbescheiden liege ein Verstoß gegen Art. 22 DSGVO sowie weitere datenschutzrechtliche Regelungen vor. Art. 37 Abs. 5 BayVwVfG behandle nur die Konstellation, dass ein Verwaltungsakt „mithilfe automatischer Einrichtungen erlassen werde“. Erlassende Person sei nicht die Einrichtung selbst, sondern der Amtsträger, der sich der Hilfe dieser Einrichtung bediene. Die im Verwaltungsakt niedergelegte Regelung gehe auf dessen jeweilige Entscheidung zurück. Da die Festsetzungsentscheidung „durch automatische Einrichtungen erlassen“ werde, manifestiere sich kein Wille des Amtsträgers, sondern es erfolge die automatisierte Umsetzung vorliegender Daten in einen Verwaltungsakt, ohne dass es einer auch nur gebundenen menschlichen Entscheidung bedürfe. Aus diesem Grund hätten verschiedene Bundesländer und der Bund im jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetz einen § 35a eingefügt, wonach ein automatischer Erlass unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei. Einen Art. 35a oder eine vergleichbare Vorschrift habe es zum Zeitpunkt der Erstellung der Bescheide weder im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz noch im Rundfunkbeitragsstaatvertrag oder der Satzung des Bayerischen Rundfunks gegeben. Erst der Entwurf des 23. Rundfunkänderungsstaatsvertrags sehe einen § 10a mit entsprechendem Inhalt vor. Zudem sei die vollautomatisierte Einzelentscheidung in der gesamten Europäischen Union verboten.

6
3. Durch die im Zulassungsverfahren vorgetragenen Einwendungen, mit denen er sich ausschließlich gegen die Abweisung der Anfechtungsklage richtet, vermag der Kläger die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide in der Gestalt des Widerspruchsbescheids nicht mit Erfolg in Zweifel zu ziehen. Ausgehend von dem Rechtsgedanken des Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG ist das Verwaltungsgericht zu Recht von der formellen Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide ausgegangen.

7
a) Die Vorschrift des § 10a RBStV, wonach die zuständige Landesrundfunkanstalt rundfunkbeitragsrechtliche Bescheide vollständig automatisiert erlassen kann, sofern weder ein Ermessen

noch ein Beurteilungsspielraum besteht, ist erst zum 1. Juni 2020 in Kraft getreten und findet deshalb im vorliegenden Fall, bei dem Festsetzungsbescheide vom 3. Juni und 1. Juli 2016 in der Gestalt des Widerspruchbescheids vom 30. Juni 2017 inmitten stehen, keine Anwendung. Hiervon geht auch der Kläger aus.

8
b) Auch die mit Gesetz vom 18. Juli 2016 (BGBl I S. 1679) eingefügte und zum 1. Januar 2017 in Kraft getretene Vorschrift des § 35a VwVfG findet vorliegend keine Anwendung. Danach kann ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Diese bundesrechtliche Vorschrift gilt nach den Maßgaben der §§ 1 und 2 VwVfG nur im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes, also nicht für die Verwaltungstätigkeit des Beklagten. Aus diesem Grund musste das Verwaltungsgericht keine Feststellungen darüber treffen, ob die streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide tatsächlich im Sinne des § 35a VwVfG „vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen“ wurden (vgl. zu der im Einzelnen umstrittenen Auslegung des Begriffs des vollständig durch automatische Einrichtungen erlassenen Bescheids Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018 § 35a Rn. 19 ff.).

9
c) Da eine dem § 35a VwVfG entsprechende Vorschrift zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Bescheide weder im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz noch in sonstigen landesrechtlichen Vorschriften vorhanden war, existierte für die angegriffenen Festsetzungsbescheide keine Vorschrift, die für deren automatisierte Erstellung ausdrücklich eine besondere Rechtsgrundlage verlangt. Durch Verweis auf den Rechtsgedanken aus Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG ist das Verwaltungsgericht zu Recht von der formellen Rechtmäßigkeit der in einem automatisierten Verfahren erlassenen Bescheide ausgegangen.

10
aa) Nach Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG können bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, abweichend von Art. 37 Abs. 3 BayVwVfG Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen. Da das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG für die Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerischer Rundfunk“ nicht gilt, ist in diesem Bereich ein Rückgriff auf Regelungen des Gesetzes nur möglich, soweit dort allgemeine Rechtsgrundsätze oder allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts zum Ausdruck kommen (stRspr, vgl. BayVGH, U.v. 1.9.2003 - 7 B 01.2707 - ZUM 2003, 873 Rn. 50 m.w.N.; U.v. 30.10.2002 - 7 B 01.3087 - BayVBl 2003, 530 Rn. 13 m.w.N.; VGH BW, U.v. 13.11.2020 - 2 S 2134/20 - juris Rn. 14 m.w.N. zum gleichlautenden § 2 Abs. 1 LVwVfG).

11
bb) Ob das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil zu Recht auf den Rechtsgedanken des Art. 37 Abs. 5 Satz 1 BayVwVG abgestellt hat oder ob der Kläger aus § 35a VwVfG bzw. dem zwischenzeitlich geschaffenen § 10a RBStV zutreffend folgert, dass ein vollständig automatisierter Erlass von Festsetzungsbescheiden zum damaligen Zeitpunkt unzulässig war (vgl. hierzu auch Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35a Rn. 11), bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Die vom Kläger behauptete Unzulässigkeit des Erlasses der Festsetzungsbescheide in einem vollständig automatisierten Verfahren ist bereits deshalb unbeachtlich, weil die streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide im Widerspruchsverfahren durch einen Mitarbeiter des Beklagten überprüft worden sind und im Anschluss ein unterschriebener Widerspruchsbescheid erlassen wurde (vgl. VGH BW, B.v. 13.11.2020 - 2 S 2134/20 - juris Rn. 15 m.w.N.).

12
(1) Nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist Gegenstand der Anfechtungsklage der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat. (vgl. BVerwG, U.v. 23.8.2011 - 9 C 2.11 - BVerwGE 140, 245 Rn. 20 m.w.N.). Das in §§ 68 ff. VwGO normierte Widerspruchsverfahren ist unbeschadet seiner Eigenschaft als Sachurteilsvoraussetzung für die Anfechtungs- und die Verpflichtungsklage (§ 68 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO) Verwaltungsverfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts. Das Ausgangsverfahren bildet dabei mit dem Widerspruchsverfahren eine Einheit und wird erst mit einem etwaigen Widerspruchsbescheid abgeschlossen (vgl. BVerwG, B.v.

10.5.2017 - 2 B 44.16 - juris Rn. 7 m.w.N.). Diese Einheit setzt sich im gerichtlichen Verfahren fort. Der Widerspruchsbehörde kommt im Überprüfungsverfahren eine umfassende Kontrollbefugnis zu. Sie besitzt grundsätzlich gemäß § 68 Abs. 1 VwGO die gleiche Entscheidungsbefugnis wie die Erstbehörde und ist mithin zur Änderung, Aufhebung und Ersetzung des Ausgangsbescheids einschließlich seiner Begründung und Ermessenserwägungen befugt (vgl. BVerwG, U.v. 23.8.2011 - 9 C 2.11 - BVerwGE 140, 245 Rn. 20 m.w.N.).

13
(2) Vorliegend hat der Kläger nach § 68 Abs. 1 VwGO i.V.m. Art. 15 Abs. 1 Nr. 4 AGVwGO statt der unmittelbaren Klageerhebung Widerspruch gegen die streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide eingelegt. Mit der umfassenden Überprüfung der Festsetzungsbescheide im Widerspruchsverfahren und dem anschließenden Erlass des Widerspruchsbescheids vom 30. Juni 2017 ist eine Einzelfallentscheidung über die streitgegenständlichen Beitragsfestsetzungen durch einen Mitarbeiter des Beklagten getroffen worden. Die streitgegenständlichen Festsetzungsbescheide sind damit bereits begrifflich nicht in einem vollständig automatisierten Verfahren erlassen worden. Jedenfalls ist der vom Kläger behauptete Mangel mit Erlass des Widerspruchsbescheids „geheilt“ worden.

14
(3) Dem steht nicht die Ansicht des Klägers entgegen, die automatisiert erlassenen Festsetzungsbescheide seien nichtig. Ungeachtet dessen, dass der Kläger im Zulassungsverfahren nicht aufzeigt, warum der vollautomatisierte Erlass - selbst dann, wenn er rechtsfehlerhaft wäre - nicht zur formellen Rechtswidrigkeit, sondern zwingend zur Nichtigkeit der Festsetzungsbescheide führt, ist auch diese Fehlerfolge - unterstellt sie läge vor - mit Erlass des Widerspruchsbescheids geheilt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt eine Gestaltänderung im Sinne des § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auch dann vor, wenn ursprünglich kein Verwaltungsakt existierte und der Widerspruchsbescheid aus einer (schlichten) Willenserklärung einen Verwaltungsakt macht (vgl. BVerwG, U.v. 23.8.2011 - 9 C 2.11 - BVerwGE 140, 245 Rn. 20 m.w.N.). Zudem ist es möglich, einen bloß formal der Behörde zurechenbaren Verwaltungsakt durch Nachholen einer materiellen, behördlich verantworteten Regelung zu gestalten (vgl. BVerwG, U.v. 23.8.2011 - 9 C 2.11 - BVerwGE 140, 245 Rn. 20). Nichts anderes gilt, wenn von der Nichtigkeit der angegriffenen Festsetzungsbescheide auszugehen wäre. Auch in diesem Fall hat der Beklagte spätestens mit Erlass des Widerspruchsbescheids eine wirksame materielle und behördlich verantwortete Regelung durch einen seiner Mitarbeiter getroffen (vgl. auch VGH BW, B.v. 13.11.2020 - 2 S 2134/20 - juris Rn. 15 m.w.N.).

15
dd) Da somit mit Erlass des Widerspruchsbescheids eine inhaltliche Bewertung und darauf gestützte Entscheidung durch einen Behördenmitarbeiter des Beklagten stattgefunden hat, kommt es auf das Vorbringen des Klägers zur Unzulässigkeit einer „vollautomatischen Datenverarbeitung“ nach Art. 15 RL 95/46/EG (a.F.), § 6a BDSG (a.F.), Art. 15 Abs. 6 Nr. 1 „BayLfG“ (gemeint wohl BayDSG a.F.) sowie § 22 DSGVO nicht an. Ungeachtet dessen gilt die Datenschutz-Grundverordnung erst seit 25. Mai 2018 (vgl. Art. 99 Abs. 2 DSGVO) und konnte somit bei Erlass der angegriffenen Festsetzungsbescheide und des Widerspruchsbescheids keine Rechtswirkungen entfalten.

16
II. Es kann dahinstehen, ob der Kläger seinen Darlegungspflichten aus § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO im gebotenen Maß nachgekommen ist. Jedenfalls weist die Rechtssache vorliegend keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf.

17
Eine Rechtssache weist besondere rechtliche Schwierigkeiten auf, wenn eine kursorische Prüfung der Erfolgsaussichten einer Berufung keine hinreichend sichere Prognose über den Ausgang des Rechtsstreits erlaubt. Entscheidend für besondere rechtliche Schwierigkeiten ist dabei stets die Qualität, nicht die Quantität (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, § 124 Rn. 27). Besondere tatsächliche Schwierigkeiten einer Rechtssache entstehen durch einen besonders unübersichtlichen und/oder einen schwierig zu ermittelnden Sachverhalt (vgl. Happ, a.a.O., § 124 Rn. 33).

18
Der Senat vermag besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten aus den unter Nr. I genannten Gründen nicht zu erkennen.

19
III. Die Berufung ist auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.

20
Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO erfordert, dass eine Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 22.1.2019 - 5 B 1.19 D - juris Rn. 2 m.w.N.; B.v. 25.8.2015 - 1 B 40.15 - BayVBl 2016, 104 Rn. 6 m.w.N.; BayVGH, B.v. 4.6.2018 - 14 ZB 17.390 - juris Rn. 14 m.w.N.). Um den auf grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gestützten Zulassungsantrag zu begründen, muss der Rechtsmittelführer innerhalb der Frist des § 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO (1.) eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren, (2.) ausführen, weshalb diese Frage für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist, (3.) erläutern, weshalb die formulierte Frage klärungsbedürftig ist, und (4.) darlegen, weshalb der Frage eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt (vgl. BayVGH, B.v. 7.2.2017 - 14 ZB 16.1867 - juris Rn. 15 m.w.N.).

21
Die vom Kläger aufgeworfene Frage, „Sind automatisierte Festsetzungsbescheide zulässig, wenn diese nicht durch eine Rechtsvorschrift zugelassen sind.“, ist in dieser Allgemeinheit bereits nicht klärungsbedürftig. Klärungsbedürftig sind nur Fragen, die nicht ohne weiteres aus dem Gesetz zu lösen sind (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 38). Die Zulässigkeit des vollständig automatisierten Erlasses von rundfunkbeitragsrechtlichen Bescheiden und damit auch von Festsetzungsbescheiden ergibt sich seit dem 1. Juni 2020 aus § 10a RBStV. Sollte der Kläger mit seiner Frage auf die Zulässigkeit eines vollständig automatisierten Erlasses von Festsetzungsbescheiden vor diesem Zeitpunkt zielen, ist die Frage im vorliegenden Verfahren jedenfalls nicht entscheidungserheblich, da mit Erlass des Widerspruchsbescheids vom 30. Juni 2017 nicht mehr von einem vollständig automatisierten Bescheiderlass auszugehen ist.

22
Kosten: § 154 Abs. 2 VwGO.

23
Streitwertfestsetzung: § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 Satz 1 und 2 GKG (wie Vorinstanz; der Kläger hat seinen Zulassungsantrag nicht auf einzelne Streitgegenstände beschränkt).