

Titel:

Keine Anwendung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Tätigkeit des Bayerischen Rundfunks

Normenketten:

BayVwVfG Art. 2 Abs. 1 S. 2, Art. 80

GG Art. 5 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz gilt generell nicht für den Bayerischen Rundfunk. Eine Anwendung zumindest auf den Bereich, in dem die Rundfunkanstalt typische Verwaltungstätigkeiten ausübt, wie die Erhebung von Rundfunkbeiträgen, scheidet aus. (Rn. 9 – 10) (redaktioneller Leitsatz)

2. Bei der Bestimmung des Art. 80 BayVwVfG handelt es sich nicht um einen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts, der auch dann Anwendung fände, wenn das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz nicht zur Anwendung kommt. (Rn. 21 – 22) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Isolierte Prozesskostenhilfe, Rundfunkbeitragsrecht, Prozesskostenhilfe, Rundfunkbeitrag, Verwaltungsverfahrensgesetz, Rundfunkanstalt, Erstattungsfähigkeit, Rechtsanwaltskosten, Widerspruchsverfahren, Verwaltungstätigkeit, Rundfunkfreiheit

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 13.06.2024 – AN 6 K 21.1551

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt isolierte Prozesskostenhilfe unter Beiordnung seines Bevollmächtigten für eine noch zu erhebende Klage auf Erstattung von im Widerspruchsverfahren entstandenen Rechtsanwaltskosten.

2

Der Beklagte setzte gegenüber dem Kläger mit Bescheid vom 2. Dezember 2019 Rundfunkbeiträge fest. Hiergegen erhob der Bevollmächtigte des Klägers mit Schreiben vom 2. Januar 2020 Widerspruch und beantragte zugleich die Feststellung der Erforderlichkeit der Rechtsanwaltshinzuziehung. Mit Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 6. Juli 2021 wurde der Festsetzungsbescheid vom 2. Dezember 2019 aufgehoben und festgestellt, dass die Kosten der Inanspruchnahme eines Rechtsanwalts nicht erstattet werden.

3

Den Antrag des Klägers auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe unter Beiordnung seines Bevollmächtigten für eine noch zu erhebende Klage auf Erstattung von im Widerspruchsverfahren entstandenen Rechtsanwaltskosten hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Juni 2024 abgelehnt.

4

Mit seiner Beschwerde verfolgt der Kläger sein Rechtsschutzbegehren weiter. Der Beklagte tritt dem entgegen.

5

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

6

Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 13. Juni 2024 ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht den isolierten Prozesskostenhilfeantrag abgelehnt. Denn die beabsichtigte Rechtsverfolgung des Klägers, dass in einer noch zu erhebenden Verpflichtungsklage der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 6. Juli 2024 um eine Kostengrundentscheidung zu seinen Gunsten ergänzt und die Notwendigkeit der Zuziehung eines Rechtsanwalts festgestellt wird, bietet keine hinreichende Aussicht auf Erfolg. Zur Begründung nimmt der Senat auf die zutreffenden Gründe des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts Bezug und macht sie zum Gegenstand seiner Entscheidung (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Im Hinblick auf das Beschwerdevorbringen ergibt sich noch Folgendes:

7

1. Nach § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO, § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist einer Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, Prozesskostenhilfe zu bewilligen, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Hinsichtlich der Erfolgsaussichten dürfen die Anforderungen nicht überspannt werden. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit in dem Sinn, dass der Prozess Erfolg schon gewiss sein muss, ist nicht erforderlich, sondern es genügt bereits eine sich bei summarischer Überprüfung ergebende Offenheit des Erfolgs. Die Prüfung der Erfolgsaussichten soll nicht dazu dienen, die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung selbst in das summarische Verfahren der Prozesskostenhilfe zu verlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten zu lassen. Das Prozesskostenhilfeverfahren will den verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsschutz nicht selbst bieten, sondern ihn erst zugänglich machen (vgl. BVerfG, B.v. 28.7.2022 – 2 BvR 1814/21 – juris Rn. 18; B.v. 8.12.2020 – 1 BvR 149/16 – juris Rn. 13).

8

Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht der vom Kläger beabsichtigten Rechtsverfolgung zu Recht keine hinreichende Aussicht auf Erfolg beigegeben.

9

a) Nach der gefestigten Rechtsprechung des Senats ist die für das klägerische Begehren allein in Betracht kommende Rechtsgrundlage des Art. 80 BayVwVfG wegen Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG nicht anwendbar. Denn nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG gilt das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz und somit auch Art. 80 BayVwVfG nicht für die Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerischer Rundfunk“.

10

aa) Soweit der Kläger dem entgegenhält, dass sich die Ausnahmeregelung nur auf den Kernbereich der die Unabhängigkeit und Staatsferne gewährleistenden Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) beziehe und nicht auf den Bereich, in dem die Rundfunkanstalt – wie im vorliegenden Fall der Rundfunkbeitragshebung – typische Verwaltungstätigkeiten ausübe, vermag er damit nicht durchzudringen.

11

(1) Der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG enthält keine solche Einschränkung, er nimmt vielmehr klar und eindeutig den Beklagten funktions- und nicht tätigkeitsbezogen vom Anwendungsbereich des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes aus.

12

(2) Einer teleologischen Reduktion der Norm auf den Kernbereich der Tätigkeit des Beklagten im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG steht der in der Gesetzesbegründung zu Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG eindeutig zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers entgegen. Dies hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 17. Dezember 2008 – 7 BV 06.3364 – (juris Rn. 18 f.) festgestellt:

13

„Die amtliche Gesetzesbegründung für die Regelung (LT-Drs. 8/3551, S. 30) weist zwar zunächst darauf hin, dass der Bayerische Rundfunk nicht im typischen Sinn Verwaltungstätigkeit ausübe, sondern ein freies und ausgewogenes Rundfunkprogramm gewährleisten solle. Im Folgesatz heißt es allerdings ausdrücklich, dass „daher das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz nicht für die Verwaltungstätigkeit des Bayerischen Rundfunks gelten“ solle (...). Die primäre Aufgabe und Tätigkeit der Landesrundfunkanstalten erfüllt ohnehin nicht den Begriff des Verwaltungsverfahrens gemäß Art. 9 BayVwVfG. Für deren Herausnahme aus dem Anwendungsbereich des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes hätte es daher der Regelung des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG nicht bedurft. Somit ist davon auszugehen, dass die Ausschlussregelung des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG sich auch auf das Verfahren des Gebühreneinzugs und der Entscheidung über die Befreiung erstreckt (ebenso VGH BW vom 19.6.2008 NVwZ-RR 2008 für die vergleichbare Regelung in § 2 Abs. 1 VwVfG BW).“

14

An dieser Rechtsprechung, die zu der Frage der Erstattungsfähigkeit von Rechtsanwaltskosten im isolierten Widerspruchsverfahren im Bereich des damals geltenden Rundfunkgebührenrechts ergangen ist und mit der sich der Kläger in der Beschwerdebegründung nicht auseinandersetzt, hat der Senat auch nach Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags weiter festgehalten (vgl. z.B. BayVGh, B.v. 12.12.2022 – 7 ZB 20.1120 – juris Rn. 28; B.v. 26.1.2021 – 7 ZB 20.2029 – juris Rn. 10). Soweit der Senat offengelassen hat, ob Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG der direkten Anwendung von Regelungen aus dem Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz entgegensteht (z.B. BayVGh, U.v. 16.5.2023 – 7 BV 21.1442 – juris Rn. 36 zu Art. 53 BayVwVfG), betraf dies Fallkonstellationen, in denen die Bestimmung im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz einem allgemeinen und deshalb anzuwendenden Rechtsgrundsatz entsprach, sich die Frage nach der direkten Anwendbarkeit der Vorschrift im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG also nicht stellte.

15

(3) Auch aus systematischen Gründen ist nicht von einer Anwendbarkeit des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auszugehen. Das Verwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass der bayerische Gesetzgeber in Art. 2 BayVwVfG zwischen einer vollständigen Nichtgeltung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (Art. 2 Abs. 1 und 2 BayVwVfG) und einer teilweisen Nichtgeltung (Art. 2 Abs. 3 BayVwVfG) differenziert, was nahelegt, dass Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG die Anwendbarkeit des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Beklagten umfassend ausschließt (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 27.9.1989 – 8 C 88.88 – juris Rn. 14 zu Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG).

16

bb) Soweit der Kläger auf die Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte verweist, wonach in anderen Bundesländern dortige dem Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG entsprechende gleich- oder ähnlich lautende landesrechtliche Regelungen im Wege einer teleologischen Reduktion nur für den Kernbereich der Rundfunkfreiheit gelten sollen (so SächsOVG, U.v. 17.12.2015 – 3 A 582/14 mit Hinweis auf die besondere Entstehungsgeschichte der Ausnahmeregelung in § 2 Abs. 3 SächsVwVfZG – juris Rn. 15 f.; OVG NW, U.v. 29.4.2008 – 19 A 368/04 – juris Rn. 32; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 28.3.2017 – OVG 11 N 86.15 – juris Rn. 9; offen gelassen HessVGh, B.v. 4.5.2021 – 10 B 2745/20 – juris Rn. 6; a.A. OVG NW, U.v. 25.4.2013 – 16 A 1873/12 – juris Rn. 30 ff.; OVG Bremen, U.v. 20.3.2018 – 1 LB 55/17 – juris Rn. 27; VGH BW, B.v. 14.6.2021 – 2 S 1489/21 – juris Rn. 14), ist zum einen festzustellen, dass der klare Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG und die Gesetzssystematik dagegen anzuführen sind (s.o.). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen eigene gesetzgeberische Intentionen bzw. unterschiedliche Gesetzesbegründungen zugrunde liegen und jedenfalls der Wille des bayerischen Gesetzgebers zu der hier einschlägigen Regelung in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG einer solchen teleologischen Reduktion eindeutig entgegensteht (vgl. BayVGh, U.v. 17.12.2008 – 7 BV 06.3364 – juris Rn. 18 f.).

17

cc) Der Kläger kann der Beschwerde gegen die Ablehnung seines isolierten Prozesskostenhilfeantrags auch nicht mit dem Argument zum Erfolg verhelfen, die Erfolgsaussichten seien deswegen offen, weil die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG noch nicht höchstrichterlich geklärt sei.

18

Es ist zwar zutreffend, dass ungeklärte Rechtsfragen nicht im Prozesskostenhilfverfahren entschieden werden dürfen. Prozesskostenhilfe muss aber nicht schon immer dann bewilligt werden, wenn eine Rechtsfrage noch nicht höchstrichterlich entschieden ist, solange die Rechtsfrage angesichts der gesetzlichen Regelung oder im Hinblick auf Auslegungshilfen, die von bereits vorliegender Rechtsprechung bereitgestellt werden, ohne Schwierigkeiten beantwortet werden kann (BVerfG, B.v. 8.12.2020 – 1 BvR 149/16 – juris Rn. 14). Hierauf stellt das Verwaltungsgericht zutreffend ab und legt in nicht zu beanstandender Weise unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des Senats dar, dass die Frage nach der Reichweite der landesrechtlichen Regelung in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG und der Nichtanwendbarkeit des Art. 80 BayVwVfG hinreichend geklärt ist (BayVGh, U.v. 17.12.2008 – 7 BV 06.3364 – juris).

19

dd) Soweit der Kläger eine „Divergenz“ in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung bei der Auslegung von landesrechtlichen Nichtanwendungsregelungen wie Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG geltend macht, führt dies ebenso wenig zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe. Denn es wird schon verkannt, dass eine Divergenz i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO nur in Betracht kommt, wenn das Verwaltungsgericht von einer Entscheidung des übergeordneten Oberverwaltungsgerichts, also vorliegend von der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abgewichen wäre (vgl. Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124 Rn. 45 m.w.N.), was – wie dargelegt – gerade nicht der Fall ist.

20

b) Der Kläger kann sein Klagebegehren auch nicht mit Erfolg darauf stützen, dass Art. 80 BayVwVfG als allgemeiner Rechtsgrundsatz anzuwenden sei und ihm deswegen ein Anspruch auf Erstattung seiner Rechtsanwaltskosten im isolierten Vorverfahren zustehe.

21

Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ist zwar auch dann, wenn das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz wegen Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG keine Anwendung findet, ein Rückgriff darauf möglich, wenn in dortigen Bestimmungen allgemeine Rechtsgrundsätze oder allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts zum Ausdruck kommen (vgl. BayVGh, U.v. 16.5.2023 – 7 BV 21.1442 – juris Rn. 36; B.v. 12.12.2022 – 7 ZB 20.1120 – juris Rn. 28; B.v. 26.1.2021 – 7 ZB 20.2029 – juris Rn. 10).

22

Bei der Bestimmung des Art. 80 BayVwVfG handelt es sich aber nach den zutreffenden Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht um einen solchen allgemeinen Grundsatz. Es ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt (vgl. BVerfG, B.v. 20.6.1973 – 1 BvL 9/71 u.a. – juris Rn. 35; BVerfG, U.v. 27.9.1989 – 8 C 88.88 – juris Rn. 17) und auch bereits vom Senat entschieden, dass eine Verpflichtung zur Erstattung von Anwaltskosten im isolierten Widerspruchsverfahren nicht notwendiger Bestandteil eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens ist, sondern einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedarf (BayVGh, U.v. 17.12.2008 – 7 BV 06.3364 – juris Rn. 17 ff m.w.N.; ebenso VGh BW, B.v. 14.6.2021 – 2 S 1489/21 – juris Rn. 17). Eine dem Art. 80 BayVwVfG entsprechende Regelung hat der Landesgesetzgeber im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aber nicht vorgesehen.

23

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Anders als im Prozesskostenhilfverfahren erster Instanz fallen im Beschwerdeverfahren Gerichtskosten an, wobei allerdings Kosten nicht erstattet werden (§ 166 VwGO i.V.m. § 127 Abs. 4 ZPO). Eine Streitwertfestsetzung ist entbehrlich, weil gemäß Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses (Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG) eine Festgebühr anfällt.

24

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