



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LB 55/17

(VG: 2 K 410/13)

Verkündet am 20.03.2018

*gez. Gerhard
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Klägerin und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

Beklagte und Berufungsklägerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Dr. Harich, Traub und Stahnke sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Valbone Hackenberg und Sylke Ihde aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. März 2018 für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens hat die Beklagte zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung der Klägerin durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Festsetzung von Rundfunkgebühren für sog. Thin-Client-Rechner für den Zeitraum von April bis Dezember 2012. Beklagte ist die vom Land Bremen errichtete Landesrundfunkanstalt, die Radio Bremen AöR.

Die Klägerin, bei der es sich um eine Sparkasse handelt, nutzt zur Datenverarbeitung Thin-Client-Geräte. Diese sind über zwei direkte Datenverbindungen mit dem Rechenzentrum ihres IT-Dienstleisters in Hamburg verbunden. Die Filialen der Klägerin sind mit Datenleitungen ausgestattet, die eine Datenübertragung von lediglich 10 MBit pro Sekunde zulassen. Eine Verbindung zum Internet erfolgt über das Rechenzentrum in Hamburg. Die Thin-Clients greifen auf ein Betriebssystem zu, das sich auf den Servern des IT-Dienstleisters befindet und von der ... Informatik GmbH & Co. KG programmiert wurde. Das Betriebssystem wird nach deren Vorgaben allein von den Mitarbeitern des IT-Dienstleisters gesteuert und gepflegt. Die ... Informatik GmbH & Co. KG entscheidet als zentraler Dienstleister für nahezu sämtliche Sparkassen und Landesbanken in der Bundesrepublik wie das Betriebssystem für die Thin-Client-Arbeitsplätze konfiguriert ist. Das von den Thin-Clients aus genutzte Betriebssystem ist so parametrisiert, dass der Ausgang für Lautsprecher blockiert ist. Für den Audio- und sonstigen Multimediabetrieb notwendige Programme sind nicht installiert worden. Es wird nach den Vorgaben der Klägerin ein Proxy-Filter verwendet, der so eingestellt ist, dass u. a. ein Zugriff auf die Internetseiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht möglich ist.

Bereits am 08.02.2010 schlossen die Beklagte und der Norddeutsche Rundfunk (NDR) eine umfassende Kooperationsvereinbarung, die das Ziel umfassender Haushaltseinsparungen bei der Beklagten hatte. Im Zuge dieser Vereinbarung übernahm der NDR für die Beklagte sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abwicklung des Gebühreneinzugs.

Mit Bescheid vom 03.01.2013 setzte der NDR handelnd im Auftrag der Beklagten Rundfunkgebühren für 48 neuartige Rundfunkempfangsgeräte für April und Mai 2012, für 49 solcher Geräte für Juni 2012 und für 50 von ihnen für Juli 2012 bis einschließlich Dezember 2012 in Höhe von insgesamt 2563,20 Euro gegenüber der Klägerin fest.

Die Klägerin legte am 25.01.2013 Widerspruch ein und machte geltend, der Festsetzungsbescheid sei nichtig, da er die ausstellende Behörde nicht erkennen lasse. Ferner sei der Bescheid formell rechtswidrig, da die Beklagte und nicht der NDR, der im Auftrag der Beklagten gehandelt habe, für die Festsetzung zuständig gewesen sei. Schließlich sei der Bescheid auch materiell rechtswidrig, da es sich bei Thin-Clients nicht um neuartige Rundfunkempfangsgeräte handele.

Mit Widerspruchsbescheid vom 07.03.2013 wies der NDR wiederum im Auftrag der Beklagten handelnd den Widerspruch als unbegründet zurück. Eine Nichtigkeit des Festsetzungsbescheides liege nicht vor, da dieser die Beklagte als erlassende Behörde erkennen lasse. Der Bescheid sei formell rechtmäßig, da der NDR erkennbar im Auftrag der Beklagten gehandelt habe. Schließlich sei der Bescheid auch in materieller Hinsicht rechtmäßig, da der bloße Besitz eines internetfähigen PC die Gebührenpflicht begründe.

Die Klägerin hat am 05.04.2013 Klage vor dem Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen erhoben. Zur Begründung hat sie ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt und vertieft. Die Beklagte ist der Klage ebenfalls unter Wiederholung und Vertiefung ihres bisherigen Vorbringens entgegengetreten.

Mit Urteil vom 17.10.2014 hat das Verwaltungsgericht, nachdem es zuvor in der mündlichen Verhandlung einen Mitarbeiter des IT-Dienstleisters der Klägerin als Zeugen vernommen hatte, den Festsetzungsbescheid vom 03.01.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 07.03.2013 aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, dass Anhaltspunkte für eine Nichtigkeit des Bescheides nicht zu erkennen seien. Die formelle Rechtmäßigkeit des Bescheides könne dahingestellt bleiben, da dieser jedenfalls materiell rechtswidrig sei. Die Thin-Clients der Beklagten seien keine neuartigen Rundfunkempfangsgeräte, weil mit ihnen nicht ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand Rundfunk empfangen werden könne. Sie seien daher keine zum Empfang bereit gehaltenen neuartigen Rundfunkempfangsgeräte. In tatsächlicher Hinsicht bestehe keine Gefahr des Gebrauchs der Thin-Clients bzw. ihrer missbräuchlichen Nutzung zum Rundfunkempfang. Die von der Klägerin verwendete Software lasse den Empfang von Audiosignalen nicht zu, sodass ein sinnvoller Rundfunkempfang nicht mög-

lich sei. Um einen solchen möglich zu machen, müsste die Klägerin sich von der ... Informatik GmbH & Co. KG eine allein auf sie abgestimmte Version der Software erstellen lassen. Zudem hätte der Empfang von Videosignalen an mehreren Thin-Clients gleichzeitig deutliche Störungen am gesamten System der Klägerin zur Folge, da die Thin-Clients und sämtliche Bankautomaten über dieselben beiden Hauptleitungen mit dem Rechner bei dem IT-Dienstleister vernetzt seien und ein einheitliches System bildeten. Es sei auszuschließen, dass die Klägerin gravierende Störungen im Gesamtbetrieb zugunsten eines Rundfunkempfangs hinnehmen würde. Dass die Klägerin aber, um solche Störungen zu vermeiden, die notwendigen finanziellen Aufwendungen im unteren sechsstelligen Bereich zum Ausbau der Serverlandschaft in einem Umfang, der für den Bankbetrieb nicht nötig sei, (allein) für Zwecke des Rundfunkempfangs vornehmen würde, sei ebenfalls als ausgeschlossen anzusehen.

Die Beklagte hat gegen das ihr am 13.03.2015 zugestellte Urteil am 30.03.2015 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Mit Beschluss vom 07.03.2017, der Beklagten zugestellt 13.03.2017, hat der Senat die Berufung zugelassen.

Die Beklagte hat mit am 22.03.2017 bei dem Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz die Berufung begründet. Die Satzungsermächtigung des § 4 Abs. 7 RGebStV stelle die Ermächtigungsgrundlage dafür dar, dass der NDR im fremden Namen habe handeln dürfen. Sie sei aufgrund von § 8 ihrer Satzung zur Leistung der Rundfunkgebühren berechtigt gewesen, den NDR bei der Erhebung der Gebühren einzuschalten. Die Klägerin habe die Thin-Clients als Rundfunkempfangsgeräte im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV zum Empfang bereitgehalten, weil mit ihnen ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand Rundfunk empfangen werden können. Es sei ausreichend, dass die Thin-Clients objektiv geeignet gewesen seien, Rundfunkdarbietungen zu empfangen. Die Empfangsbereitschaft der Geräte sei nicht dauerhaft ausgeschlossen gewesen. Vielmehr sei nur die Software so eingestellt gewesen, dass ein Rundfunkempfang nicht habe stattfinden können. Der Wille der Klägerin, dass die Geräte nicht zum Rundfunkempfang genutzt werden sollten, sei unbeachtlich gewesen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 17.10.2014 aufzuheben und die Klage vollumfänglich abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

Sie vertritt die Auffassung, es habe keine gesetzliche Grundlage für das Tätigwerden des NDR im Auftrag der Beklagten gegeben. Die formelle Rechtswidrigkeit des Bescheides ergebe sich aus einem Verstoß gegen das Prinzip der Selbstorganschaft. Sie habe die Thin-Clients nicht im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV zum Empfang bereitgehalten. Von einem Bereithalten könne nicht mehr gesprochen werden, wenn der Rundfunkempfang aktiv verhindert werde. Zudem seien Pauschalierungen nur zulässig, wenn sie dem Regelfall entsprächen und ohne sie Beweisschwierigkeiten entstünden. Es erscheine schon fraglich, ob Thin-Clients typischerweise für den Rundfunkempfang bereitgehalten würden, da auch in anderen Geschäftsbereichen der Rundfunkempfang aktiv unterbunden werden dürfte, um Störungen zu vermeiden. Jedenfalls wäre es weniger belastend gewesen, wenn die Beklagte die tatsächlich zum Rundfunkempfang bereitgehaltenen Geräte durch eine Anfrage im Rechenzentrum ermittelt hätte. Schließlich sei eine Gebührenerhebung verfassungswidrig, weil kein individueller Vorteil durch die Gebühr abgegolten werde, da jeder Rundfunkempfang über die Thin-Client-Geräte wegen der damit einhergehenden Störung des Computersystems einen Nachteil für sie bedeutet hätte.

Entscheidungsgründe

Die nach Zulassung durch den Senat statthafte und auch sonst zulässige Berufung der Beklagten hat in der Sache keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben. Der Festsetzungsbescheid vom 03.01.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 07.03.2013 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung der Rundfunkgebühr war § 7 Abs. 5 Satz 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages (RGebStV) vom 31.08.1991 (Brem.GBl. S. 273) in der Fassung des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 18.12.2008 (Brem.GBl. 2009 S. 145). Maßgeblich war die Rechtslage im Veranlagungszeitraum (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.2009 – 6 C 28/08 –, Rn. 14, juris). § 7 Abs. 5 Satz 1 RGebStV bestimmte, dass die Rundfunkgebühr durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt wurde. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung war die Verwirklichung des Tatbestandes, an den das Gesetz die Entstehung der Gebühr knüpfte. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV hatte jeder Rundfunkteilnehmer vorbehaltlich der Regelungen der §§ 5 und 6 RGebStV für jedes von ihm zum

Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten eines Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten. Nach § 5 Abs. 3 RGebStV war für die Gesamtheit der im nicht ausschließlich privaten Bereich zum Empfang bereitgehaltenen neuartigen Rundfunkempfangsgeräte, die ein und demselben Grundstück zuzuordnen waren, lediglich eine Rundfunkgebühr zu entrichten. Diese betrug im hier in Rede stehenden Zeitraum nach § 2 Abs. 1 Satz 1 RGebStV i. V. m. § 8 Nr. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in der Fassung des Elften Rundfunkänderungsstaatsvertrages 5,76 Euro im Monat.

2. Der Bescheid erweist sich wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft als formell rechtswidrig. Nach diesem Grundsatz muss die zuständige Behörde die ihr zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich durch eigene Bedienstete erfüllen (vgl. VGH BW, Urteil vom 16.12.2009 – 1 S 3263/08 –, Rn. 16, juris; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 59a). Zuständig für die Festsetzung einer etwaig bestehenden Rundfunkgebührenschild der Klägerin war nach § 7 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 RGebStV die Beklagte. Hiernach setzte die Landesrundfunkanstalt die Rundfunkgebühren fest, in deren Bereich das Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wurde. Dies war vorliegend die Beklagte als die vom Land Bremen errichtete Rundfunkanstalt (vgl. § 1 Abs. 1 Radio-Bremen-Gesetz). Tatsächlich erfolgte die Gebührenfestsetzung jedoch durch Bedienstete des NDR. Für die Mandatierung des NDR fehlte es an der infolge des Abweichens von der gesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung erforderlichen formell gesetzlichen Grundlage. Die in der gescheiterten Mandatierung des NDR liegende materielle Preisgabe der Zuständigkeit der Beklagten führt zur formellen Rechtswidrigkeit des Festsetzungsbescheides, die hier nicht unbeachtlich ist.

Im Einzelnen:

a) Dem Tätigwerden des NDR für die Beklagte lag ein generelles zwischenbehördliches Mandat zugrunde. Ein solches liegt vor, wenn Kompetenzen von ihrem regulären Inhaber (dem Mandanten) generell auf eine Behörde eines anderen Verwaltungsträgers (dem Mandatar) in der Weise übertragen werden, dass der Mandatar diese Kompetenz im Namen des Mandanten ausübt. Die Kompetenzverteilung wird nach außen hin zwischen den beteiligten Verwaltungsträgern und Behörden nicht verändert (vgl. Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 4 Rn. 40). Ein generelles zwischenbehördliches Mandat unterscheidet sich von einer Delegation, bei der ebenfalls eine Zuständigkeitsübertragung erfolgt, im Wesentlichen nur dadurch, dass der Mandatar im fremden und nicht – wie der Delegatar – im eigenen Namen handelt (vgl. Schmitz, a. a. O.,

§ 4 Rn. 41). Im Innenverhältnis lag dem Mandatsverhältnis Ziff. 1.5 der Kooperationsvereinbarung vom 08.02.2010 zugrunde. Hiernach übernahm der NDR für die Beklagte sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abwicklung des Gebühreneinzugs, soweit dieser den Landesrundfunkanstalten oblag. Die Vereinbarung wurde von der Beklagten und dem NDR weit verstanden. Der NDR sollte auch für die Festsetzung der Rundfunkgebührens schulden einzelner Rundfunkteilnehmer aus dem Zuständigkeitsbereich der Beklagten zuständig sein.

Ein generelles Mandat, das – wie hier – einer ständigen Aufgabenübertragung gleichkommt, bedarf einer gesetzlichen Grundlage, weil die zugewiesene Aufgabe in Abweichung von der gesetzlich festgelegten Zuständigkeitsregelung erledigt wird. Der zuständige Hoheitsträger wird nicht durch eigene Organ- und Amtswalter tätig. Materiell liegt eine Zuständigkeitsverschiebung vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.06.1979 – 2 C 10/78 –, Buchholz 442.08 § 21 BbG Nr. 1; BDiszG, Beschluss vom 24.01.1985 – IX Bk 12/84 –, NVwZ 1986, 866 (867); Thür. OVG, Urteil vom 14.12.2009 – 4 KO 482/09 –, Rn. 34, juris). Kompetenzen unterliegen nicht der Verfügung ihrer Träger. Hat der Gesetzgeber in einem formellen Gesetz eine Bestimmung getroffen, welche Behörde für die Vollziehung zuständig ist, so folgt aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Rechtsstaatsprinzip, dass die Exekutive an die von der Legislative getroffene Zuständigkeitsbestimmung gebunden ist. Die Änderung der durch formelles Gesetz geschaffenen Rechtsordnung setzt ihrerseits ein formelles Gesetz voraus (vgl. Horn, NVwZ 1986, 808, Schenke, VerwArch 68 (1977) 119 (155); sowie zur Delegation: BVerwG, Urteil vom 29.09.1982 – 8 C 138/81 –, BVerwGE 66, 178 (181)).

Im hier in Rede stehenden Zeitraum existierte kein formelles Landesgesetz, welches der Beklagten erlaubt hätte, von der durch den Landesgesetzgeber in § 7 Abs. 5 Satz 1 RGebStV getroffenen Zuständigkeitsbestimmung durch Mandatierung des NDR abzuweichen. Vor dem Hintergrund, dass durch die Gebührenfestsetzung in die Grundrechte der Klägerin eingegriffen wurde (Art. 2 Abs. 1 GG) und dass der Gesetzgeber eine eindeutige Zuständigkeitsbestimmung getroffen hatte, hätte es sich bei einer entsprechenden Vorschrift ebenfalls um ein Parlamentsgesetz handeln müssen, das deutlich hätte erkennen lassen müssen, dass eine Mandatierung einer anderen Landesrundfunkanstalt zulässig sein sollte.

§ 7 Abs. 3 Satz 2 RGebStV ermächtigte die Beklagte nicht, dem NDR ein Mandat zur Festsetzung der Rundfunkgebühren zu erteilen. Hiernach konnten die Landesrundfunkanstalten andere Stellen mit der Einziehung der Rundfunkgebühren beauftragen; diese

Stellen waren in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder öffentlich bekanntzumachen, was hier im Hinblick auf den NDR nicht erfolgt ist. Die Vorschrift betraf schon ausweislich ihres Wortlauts nur die Einziehung der Gebühren, nicht jedoch deren Festsetzung. Zudem erfolgte die Aufnahme des Begriffs „andere Stelle“ ausdrücklich mit dem Hinweis, dass damit insbesondere die Bundespost gemeint sei (vgl. Ohliger/Wagenfeld in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 7 RGebStV Rn. 20).

Entgegen der Auffassung der Beklagten kam auch § 4 Abs. 7 Satz 1 RGebStV, bei dem es sich um die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Satzung der Beklagten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkgebühr vom 24.04.1997 (Brem.ABl. S. 189) handelte, als Grundlage für die Erteilung des Mandats an den NDR nicht in Betracht. § 4 Abs. 7 Satz 1 RGebStV ermächtigte die Landesrundfunkanstalten, Einzelheiten des Anzeigeverfahrens und des Verfahrens zur Leistung der Rundfunkgebühren einschließlich von Nachlässen bei längerfristiger Vorauszahlung und von Säumniszuschlägen durch Satzung zu regeln. Da für die Erteilung eines generellen Mandats eine formell gesetzliche Grundlage erforderlich ist, hätte sich die Befugnis der Beklagten zur Mandatserteilung unmittelbar aus § 4 Abs. 7 Satz 1 RGebStV und nicht erst aus der Satzung ergeben müssen. Weil § 7 Abs. 5 RGebStV eine eindeutige Zuständigkeitsbestimmung traf, war die in der Satzungsermächtigung allgemein enthaltene Befugnis, „das Verfahren zur Leistung der Rundfunkgebühren“ zu regeln, keine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Mandatierung des NDR. Zuständigkeitsbestimmung und Mandatsermächtigung korrespondieren miteinander nicht nur hinsichtlich des gebotenen Normenrangs, sondern auch im Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen an die Ermächtigung. Dass § 4 Abs. 7 Satz 1 RGebStV die Landesrundfunkanstalten nicht zur Erteilung eines generellen Mandats im Hinblick auf die Festsetzung ausstehender Rundfunkgebühren ermächtigte, ergibt sich auch aus systematischen Gründen. Die Satzungsermächtigung bezog sich auf die vorherigen Absätze des § 4 RGebStV zur Gebührenpflicht, den Zahlungsregelungen und dem Auskunftsrecht. Sie ermächtigte die Landesrundfunkanstalten dazu, Verfahrensregelungen im Hinblick auf die freiwillige Leistung der Rundfunkgebühr zu treffen, nicht aber in Bezug auf die in § 7 Abs. 5 RGebStV geregelte Festsetzung rückständiger Rundfunkgebühren.

b) Die formelle Rechtswidrigkeit des Bescheides ist nicht unbeachtlich. Zwar bestimmt § 46 BremVwVfG, dass die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden kann, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekom-

men ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, was bei gebundenen Entscheidungen regelmäßig anzunehmen ist.

§ 46 BremVwVfG ist jedoch vorliegend nicht anwendbar. § 2 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG nimmt die Beklagte vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausdrücklich aus. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, dass die Verwaltungstätigkeit der Beklagten insgesamt, insbesondere der „Gebühreneinzug, für den es bereits Sonderregelungen im Rundfunkgebührenstaatsvertrag und in der Rundfunkgebührenbefreiungsverordnung gibt“, aus dem Anwendungsbereich des BremVwVfG herausgenommen werden sollte (Brem. Bürgerschaft – Landtag – Drs. 9/313 vom 27.09.1976). Die Rechtslage ist insoweit eindeutig. Darauf hat der Senat vor einiger Zeit im Hinblick auf die Frage, ob zu Lasten der Beklagten § 80 BremVwVfG, der die Erstattung von Kosten im Vorverfahren regelt, Anwendung findet, noch einmal hingewiesen (vgl. Beschluss des Senats vom 17.09.2013 – 1 S 149/13 –, Rn. 9, juris). Aufgrund des klaren Wortlauts von § 2 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG und der ihm zugrunde liegenden gesetzgeberischen Entscheidung kommt auch eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des BremVwVfG auf eine Verwaltungstätigkeit der Beklagten nicht in Betracht. Dies gilt ebenso für eine teleologische Reduzierung der Ausschlussregelung dergestalt, dass sie nur auf die inhaltliche – journalistische – Tätigkeit der Beklagten Anwendung findet, weil eine Anwendung des BremVwVfG (nur) in diesem Tätigkeitsbereich mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit kollidieren würde (ebenso für den identischen Ausschluss in § 2 Abs. 1 LVwVfG BW in st. Rspr. VGH BW, vgl. zuletzt Urteil vom 18.10.2017 – 2 S 114/17 –, juris).

Um ein ordnungsgemäßes und rechtsstaatliches Verfahren zu gewährleisten, finden neben den einschlägigen rundfunkrechtlichen Bestimmungen auf eine Verwaltungstätigkeit der Beklagten nur die aus dem Grundgesetz folgenden allgemeinen Verfahrensgrundsätze Anwendung. Diese wurzeln unmittelbar in der Verfassung – in den Grundrechten, vor allem aber im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) – und beanspruchen daher losgelöst von jeder einfachrechtlichen Regelung unmittelbar Geltung (vgl. VGH BW, Urteil vom 18.10.2017 – 2 S 114/17 –, Rn. 24; Schliesky in: Knack/Henneke, VwVfG, 10 Aufl. 2014, § 2 Rn. 7). Ein rechtsstaatlich veranlasster allgemeiner Verfahrensgrundsatz, wonach formelle Mängel eines Verwaltungsakts, die sich in der Sache nicht auswirken, stets unbeachtlich sind, existiert aber nicht und lässt sich auch nicht aus dem Grundgesetz herleiten.

Der Rechtsgedanke des § 46 BremVwVfG ist zuletzt auch nicht deshalb anwendbar, weil er einen nicht verfassungsrechtlich geforderten allgemeinen Grundsatz des Verwaltungs-

rechts wiedergibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.09.1978 – 8 C 18/78 –, BVerwGE 56, 230 (233 f.)). Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts hatten sich in Rechtsprechung und Literatur bis zur Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts in Bund und Ländern Mitte/Ende der 1970er-Jahre herausgebildet (vgl. BT-Drs. 7/910 S. 28 ff.). Sie umfassten auch solche Grundsätze, die – wie die in § 46 BremVwVfG getroffene Regelung – allein auf dem Gedanken der Verwaltungseffizienz beruhen. Mit dem Ausschluss der Anwendung des BremVwVfG auf die Tätigkeit der Beklagten in § 2 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG hat der Gesetzgeber indes eine Entscheidung getroffen, die auch durch die Anwendung der in diesem Gesetz kodifizierten allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts nicht umgangen werden darf.

c) Da die formelle Rechtswidrigkeit des Festsetzungsbescheides in Gestalt des Widerspruchsbescheides nicht unbeachtlich ist und seine Aufhebung durch das Verwaltungsgericht im Ergebnis zutreffend erfolgt ist, bedarf die Frage einer möglichen Nichtigkeit des Bescheides keiner Entscheidung mehr. Beantragt war ohnehin nur eine Aufhebung des Festsetzungsbescheides und keine Feststellung seiner Nichtigkeit nach § 43 Abs. 2 Satz 2 VwGO. Dies beschränkt die Prüfung durch das Oberverwaltungsgericht aber nicht auf die Überprüfung allein der Rechtmäßigkeit (vgl. Happ in: Eyer- mann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 15).

Anhaltspunkte für eine mögliche Nichtigkeit der streitgegenständlichen Bescheide ergeben sich im Hinblick auf die Frage, ob sie die erlassende Behörde noch erkennen lassen. Diese sich aus § 44 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 37 Abs. 3 Satz 1 BremVwVfG ergebende Anforderung an die Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes ist rechtsstaatlich geboten und deswegen auch im Verhältnis zwischen Rundfunkteilnehmer und Rundfunkanstalt anwendbar. Die Titelfunktion des Festsetzungsbescheides erfordert es sicherzustellen, zwischen wem die Rechtsbeziehung geregelt sein soll, wer also Vollstreckungsschuldner und wer Vollstreckungsgläubiger ist. Der Festsetzungsbescheid vom 03.01.2013 lässt erkennen, dass der NDR im Namen der Beklagten tätig wurde, diese also Erlassbehörde sein sollte. Bedenken im Hinblick auf die Erlassbehörde ergeben sich aber, soweit der NDR nunmehr meint, bei einem unwirksamen Mandatsverhältnis habe er als örtlich unzuständige Rundfunkanstalt gehandelt. Dass der NDR Inhaber des Titels sein sollte, lässt sich dem Bescheid nicht entnehmen. Abschließend entschieden werden muss dies aber nicht, weil der Festsetzungsbescheid, wie dargelegt, ohnehin rechtswidrig ist.

d) Der Senat weist darauf hin, dass sich mit dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) vom 15.12.2010 (Brem.GBl. 2011 S. 425) zum 01.01.2013 die

Rechtsslage nunmehr insoweit geändert hat, als dass die Landesrundfunkanstalten die ihnen von § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV zugewiesene Aufgabe der Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge nach § 10 Abs. 7 Satz 1 RBStV durch die im Rahmen einer nicht-rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene Stelle der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten (sog. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice) selbst wahrnehmen. Der Beitragsservice ist ein Teil der Rundfunkanstalt, der lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen aus dem normalen Betrieb der jeweiligen Anstalt örtlich ausgelagert wurde. Nach der bislang ergangenen obergerichtlichen Rechtsprechung werden Erklärungen des Beitragsservices im Namen und im Auftrag der jeweils zuständigen Rundfunkanstalt abgegeben (vgl. Säch. OVG, Beschluss vom 01.12.2016 – 3 A 718/16 –, Rn. 7; VGH BW, Urteil vom 04.11.2016 – 2 S 548/16 –, Rn. 22, jeweils juris). Nach dieser Rechtsprechung stellt sich das Problem einer fehlenden formell gesetzlichen Grundlage für eine Mandatierung des NDR nach dem neuen Recht nicht mehr, weil dieser nicht mehr im Auftrag der Beklagten tätig wird, sondern die Beklagte die Festsetzungs- und Widerspruchsbescheide selbst erlässt und sich dabei des Beitragsservices bedient.

3. Da der Festsetzungsbescheid vom 03.01.2013 bereits aus formellen Gründen rechtswidrig und deshalb aufzuheben war, kommt es nicht mehr auf die zwischen den Beteiligten streitige Frage an, ob die von der Klägerin verwendeten Thin-Clients als neuartige Rundfunkempfangsgeräte gebührenpflichtig waren. Die Klägerin erhebt insoweit grundsätzliche Einwände. Vor diesem Hintergrund weist der Senat auf Folgendes hin:

Die Beklagte kann sich bei ihrer Annahme, die Thin-Clients lösten eine Rundfunkgebührenpflicht aus, sowohl auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27.10.2010 – 6 C 12/09 –, NJW 2011, 946 bzw. Rn. 16 ff. juris) als auch des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423) berufen.

a) In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war geklärt, dass es sich bei internetfähigen Rechnern um Rundfunkempfangsgeräte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 RGebStV handelte (st. Rspr. seit dem Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 16 ff.).

Dies galt grundsätzlich auch für die Thin-Client-Geräte der Klägerin. Maßgeblich war allein, dass auch diese objektiv geeignet waren, Rundfunk zu empfangen. Es handelte sich um technische Einrichtungen, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen Hör- oder Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 RGebStV

geeignet waren. Ob ein Gerät zum Rundfunkempfang bestimmt war, war nicht erheblich. Die Vorschrift stellte nicht auf die subjektive Zweckbestimmung eines Gerätes, sondern allein auf dessen objektive Eignung ab (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60, 90 f.). Auch auf die Nutzungsgewohnheiten kam es in diesem Zusammenhang nicht an. Deshalb war es der Eigenschaft als Empfangsgerät nicht abträglich, wenn es über die Möglichkeit des Rundfunkempfangs hinaus weitere Verwendungen zuließ (BVerfG, Urteil vom 20.04.2011 – 6 C 31/10 –, Rn. 17, juris).

Die hier verwendeten Thin-Clients sind objektiv zum Rundfunkempfang geeignet. Dass die Verbindung mit dem Internet erst im Rechenzentrum in Hamburg hergestellt wird, wo auch die Datenverarbeitung stattfindet, ändert hieran nichts. Nach der von dem Verwaltungsgericht durchgeführten Beweisaufnahme ist dies für den einzelnen Benutzer nicht erkennbar. Den Nutzern steht mit den Thin-Clients ein in sich funktionierendes System bereit, das sie mit Maus und Tastatur über einen Monitor individuell steuern können. Die Gebührenpflicht ist auch nicht aufgrund des Proxy-Filters, der niedrigen Datenübertragungsrate oder der – kein Audiosignal übertragenden – Fachsoftware ausgeschlossen. Trotz dieser Restriktionen in der Anwendung handelt es sich bei den Thin-Clients um internetfähige Rechner. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war zudem irrelevant, dass die zum konkreten Rundfunkempfang erforderliche Hard- und Software noch eingebaut bzw. installiert werden musste (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 29).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang zudem ausdrücklich betont, dass der Begriff des „Bereithaltens zum Empfang“ in § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV nicht einschränkend ausgelegt werden konnte, um überdehnte Folgen in der Rechtsanwendung zu vermeiden (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 31). Maßgeblich war insoweit allein die Eignung des Geräts zum Empfang von Rundfunkdarbietungen, soweit dies ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand möglich war (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 29). Dies war hier der Fall, wie nicht zuletzt die Beweisaufnahme vor dem Verwaltungsgericht ergeben hat, in der der Zeuge davon berichtet hat, dass bei einer anderen Sparkasse ein Rundfunkempfang trotz der eingesetzten Fachsoftware stattgefunden hat.

b) Es ist nicht zu verkennen, dass die Regelungen des RGebStV, so wie das Bundesverwaltungsgericht sie verstand, aufgrund der funktionellen Unterschiedlichkeit zwischen herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten und internetfähigen Rechnern, zumal bei beruflicher Nutzung, einen erheblichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedarf aus-

lösten (vgl. Neumann, jurisPR-BVerwG 4/2011 Anm. 5). Das Bundesverwaltungsgericht hat die verfassungsrechtliche Rechtfertigung aus der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die wiederum eine bedarfsgerechte Finanzierung voraussetzt, abgeleitet (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 46). Die Besonderheit, dass internetfähige Rechner – vor allem im nicht-privaten Bereich – nicht primär zum Rundfunkempfang, sondern als Arbeitsmittel genutzt werden, machte deren Gebührenpflichtigkeit nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht unverhältnismäßig. Vielmehr habe der Gesetzgeber diesen Umstand mit der typisierenden Befreiungsvorschrift des § 5 Abs. 3 RGebStV für „neuartige Rundfunkempfangsgeräte“, die auch vorliegend Anwendung gefunden hat, angemessen berücksichtigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.2010, a. a. O. Rn. 48.). Das Bundesverfassungsgericht hat die gegen dieses Urteil erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423). Dabei hat es ebenfalls auf die verhältnismäßig niedrige Zahlungsverpflichtung in Höhe der Grundgebühr hingewiesen (vgl. BVerfG, a. a. O., NJW 2012, 3423 (3424)). Insgesamt machen sowohl diese Rechtsprechung als auch der vorliegende Fall deutlich, dass der gerätebezogene Ansatz des alten Rundfunkgebührenrechts aufgrund des technischen Fortschritts an Grenzen gekommen war, weshalb der Landesgesetzgeber mit dem zum 01.01.2013 in Kraft getretenen RBStV inzwischen einen anderen Ansatz gewählt hat.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, 711 ZPO. Gründe, die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt,

als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Dr. Harich

gez. Traub

gez. Stahnke

Beschluss

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung gemäß
§ 52 Abs. 3 GKG auf 2563,20 Euro festgesetzt.**

Bremen, den 06.04.2018

gez. Dr. Harich

gez. Traub

gez. Stahnke