



## Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

5 Bf 288/20.Z  
19 K 322/19

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Bernd Höcker,  
Lutterothstraße 54,  
20255 Hamburg,

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Thorsten Böck,  
Kanzlei Quickborn,  
Bahnhofstraße 11,  
25451 Quickborn,  
- 139/20 - ,

g e g e n

Norddeutscher Rundfunk  
Anstalt des öffentlichen Rechts  
- Justitiariat-,  
Rothenbaumchaussee 132 - 134,  
20149 Hamburg,  
- Si/Kr - ,

- Beklagte -

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 5. Senat, am 21. Juli 2022 durch

die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Daum,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht Niemeyer,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Arasmus

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 14. Oktober 2020 wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 930,90 Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

#### I.

Der Kläger begehrt die Aufhebung von insgesamt sechs Bescheiden über die Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge, gegen die er Widerspruch eingelegt und Klage erhoben hat. Die Widersprüche gegen die beiden ersten Festsetzungsbescheide wurden von der Beklagten durch Widerspruchsbescheid zurückgewiesen, woraufhin der Kläger die vorliegende Klage erhoben hat. Im Laufe des beim Verwaltungsgericht anhängigen Klagverfahrens sind die vier weiteren Festsetzungsbescheide ergangen, die mit Zustimmung der Beklagten in das Klagverfahren einbezogen worden sind, ohne dass die Beklagte insoweit noch einen Widerspruchsbescheid erlassen hat. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen; dagegen richtet sich der vorliegende Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung.

#### II.

Der zulässige Antrag bleibt ohne Erfolg. Die Berufung ist weder wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils (1.) noch wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (2.) zuzulassen.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind regelmäßig dann begründet, wenn gegen dessen Richtigkeit angesichts der Begründung des Zulassungsantrags nach summarischer Prüfung gewichtige Gesichtspunkte sprechen, wovon etwa auszugehen ist, wenn durch die Begründung des Zulassungsantrags ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23.6.2000, NVwZ 2000, 1163, 1164; BVerwG, Beschl. v. 10.3.2004, Buchholz 310 § 124 VwGO Nr. 33 S. 7, 10; Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 124 Rn. 7). So liegt es hier nicht.

a) Der Kläger macht geltend (Begründungsschrift vom 25.12.2020, S. 1- 4, unter „1.“), das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass es sich bei den angefochtenen Festsetzungsbescheiden nicht um Verwaltungsakte im Sinne des § 35 HmbVwVfG handele. Es fehle an dem Tatbestandsmerkmal der „Behörde“, denn deren Handeln setze die Mitwirkung eines Menschen voraus, woran es bei den vorliegenden Festsetzungsbescheiden jedoch fehle, da sie im vollautomatisierten Verfahren ergangen seien. Dementsprechend handele es sich bei einem solchen Bescheid um einen „Nicht-VA“ bzw. „Schein-VA“. Ein Bescheid sei dann vollständig durch automatisierte Einrichtungen erlassen, wenn eine technische Einrichtung zum Einsatz komme, die nach zuvor festgesetzten Parametern autonom, also ohne weiteres menschliches Einwirken funktioniere. Dies sei hier der Fall. Bei der nichtrechtsfähigen Einrichtung „Beitragservice“ sei eine EDV-Anlage vorhanden, die aufgrund ihrer Programmierung immer dann, wenn ein dort im Datenbestand gespeicherter Wohnungs- oder Betriebsstätteninhaber nicht zahle, das Ausdrucken des Schriftstücks „Feststellungsbescheid“ veranlasse, ohne dass dieses Ausdrucken auf einer Entscheidung eines Amtsträgers im Hause der Beklagten beruhe.

Für die Erstellung derartiger vollständig durch automatisierte Einrichtungen erlassener Bescheide habe es vor dem im Juli 2020 erfolgten Inkrafttreten des § 10 a RBStV, also hinsichtlich sämtlicher hier angefochtener Feststellungsbescheide, keine rechtliche Grundlage gegeben. Der historische Gesetzgeber des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes habe im Jahr 1977 bei der Definition des Verwaltungsakts in § 35 keine Vorstellung davon gehabt, dass es einmal technisch möglich sein könnte, Bescheide vollständig automatisiert ohne Mitwirkung eines Menschen zu erlassen. Bei der Schaffung des § 10 a RBStV sei es darum gegangen, in diesen Staatsvertrag die (seit 2017 geltende) Bestimmung des § 35 a VwVfG über den vollständig automatisierten Erlass von Verwaltungsakten in den Staatsvertrag zu integrieren, da man andernfalls streitige Auseinandersetzungen gefürchtet habe, wie sich aus der Ergebnisniederschrift der maßgeblichen Sitzung ergebe („zitiert aus einem Schr. d. StKzl Brb. v. 29.9.2020 an das VG Potsdam zu dem Az.

9 K 2061/20“). Diese Furcht vor streitigen Auseinandersetzungen resultiere daraus, dass die als Festsetzungsbescheid bezeichneten Schriftstücke begrifflich keine Verwaltungsakte seien, weil sie nicht auf einer von einem Menschen getroffenen Willensentscheidung beruhten. Streitige Auseinandersetzungen müsse man nicht befürchten, wenn man sich gesetzmäßig verhalte. Während es bei einem gemäß § 37 Abs. 5 HmbVwVfG lediglich mit Hilfe automatisierter Entscheidungen erlassenen Verwaltungsakt immer noch eine von einem Menschen getroffene Entscheidung über eine Regelung gebe, liege bei einem vollständig durch automatisierte Einrichtungen erlassenen Verwaltungsakt überhaupt keine menschliche Entscheidung mehr vor. Diesen entscheidenden Unterschied und die rechtliche Konsequenz, dass bis einschließlich Juni 2020 (vor dem Inkrafttreten des neuen § 10 a RBStV) Bescheide nicht vollständig durch automatisierte Einrichtungen hätten erlassen werden dürfen, habe das Verwaltungsgericht mit seiner Bezugnahme auf § 37 Abs. 5 Satz 1 HmbVwVfG verkannt.

b) Diese Einwände greifen nicht durch.

aa) Bei den angefochtenen (vor dem Inkrafttreten von § 10 a RBStV erlassenen) Festsetzungsbescheiden handelt es sich nicht um „Nicht-Verwaltungsakte“ oder „Schein-Verwaltungsakte“.

Die Gesetzgeber haben mit der Normierung des § 35 a (Hmb)VwVfG (der für § 10 a RBStV als Vorbild gedient hat) gerade bestätigt, dass auch Bescheide, die vollständig automatisiert erlassen werden, als Verwaltungsakte im Sinne von § 35 Abs. 1 (Hmb)VwVfG einzustufen sind (vgl. die Begründung zu § 35 a VwVfG in der BT-Drs. 18/8434, S. 122: „Die Vorschrift stellt klar, dass es sich auch hierbei um Verwaltungsakte handelt, so dass die Vorschriften über Verwaltungsakte anwendbar sind.“). Dementsprechend ist auch ein vor dem 1. Juli 2020 vollautomatisiert erlassener Bescheid über die Festsetzung von Rundfunkbeiträgen ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 (Hmb)VwVfG (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2021, 2 A 51/21, juris Rn. 7; Beschl. v. 9.9.2021, 2 B 1276/21, juris Rn. 49).

Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang, dass nach § 35 Satz 1 VwVfG eine Maßnahme einer „Behörde“ erforderlich ist, also eine behördliche, nicht unbedingt „menschliche“ Willenserklärung; maßgeblich ist somit die Zurechenbarkeit einer Maßnahme zu einer Behörde. Dem entspricht es, dass Verwaltungsakte ohne menschliche Willensbetätigung im Einzelfall auch bereits vor Inkrafttreten von § 35 a VwVfG gängige Praxis waren, wie etwa Vorgaben durch Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr (vgl. Windoffer in: VwVfG Großkommentar, 2. Aufl. 2019, § 35 a Rn. 23).

bb) Auch das Vorbringen des Klägers, die angefochtenen Festsetzungsbescheide seien deswegen rechtswidrig, weil es sich dabei um vollständig automatisiert erlassene Bescheide handele und dies vor dem Inkrafttreten von § 10 a RBStV unzulässig gewesen sei, führt nicht zum Erfolg des Zulassungsantrags.

aaa) Für die beiden ersten Festsetzungsbescheide vom 3. Januar 2014 und 1. Februar 2014 gilt dies bereits deshalb, weil hinsichtlich dieser Bescheide der Widerspruchsbescheid vom 13. Mai 2014 ergangen ist, der nicht vollständig automatisiert, sondern durch die beiden ihn unterzeichnenden Mitarbeiter der Beklagten erlassen worden ist. Da die Ausgangsbescheide und der Widerspruchsbescheid gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO rechtlich als Einheit zu betrachten sind und der Widerspruchsbescheid die maßgebliche Prägung verleiht, liegen insoweit keine vollständig automatisiert erlassenen Bescheide (mehr) vor (vgl. VGH München, Beschl. v. 26.1.2021, 7 ZB 20.2029, juris Rn. 13; VGH Mannheim, Beschl. v. 13.11.2020, 2 S 2134/20, juris Rn. 15 - 17).

bbb) Auch in Bezug auf die Festsetzungsbescheide vom 30. November 2017, 10. Dezember 2018, 3. Mai 2019 und 26. November 2019, hinsichtlich derer kein Widerspruchsbescheid ergangen ist, vermag der Vortrag des Klägers nicht durchzuschlagen. Aus dem Vorbringen des Klägers ergibt sich - insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung und Kommentierung zur Rechtslage vor dem Inkrafttreten von § 35 a VwVfG - nicht, dass der vollständig automatisierte Erlass von Bescheiden über die Festsetzung von Rundfunkbeiträgen bis einschließlich Juni 2020 vor dem Inkrafttreten von § 10 a RBStV generell unzulässig gewesen wäre.

(1) Die in der Zeit vor Inkrafttreten des § 35 a VwVfG (1.1.2017) geltenden Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes sahen für das Verwaltungsverfahren grundsätzlich keine bestimmte Förmlichkeit vor. § 10 VwVfG bestimmte, dass das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen sei. Vor diesem Hintergrund war, wie sich aus § 37 Abs. 5 Satz 1 VwVfG ergibt, auch der Erlass von Verwaltungsakten mithilfe automatischer Einrichtungen grundsätzlich zulässig. Sonstige Rechtsvorschriften, die besondere Voraussetzungen für die Zulässigkeit der maschinellen Erstellung von Verwaltungsakten geregelt hätten, gab es nicht. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass auch der Erlass von Einzelfallentscheidungen mithilfe datenbankgestützter Systeme, in denen die Daten der einzelnen Fälle vorab eingegeben und Entscheidungen dann zu bestimmten Terminen durch bewusstes Ingangsetzen automatisierter Prozesse erstellt werden, als einfache, zweckmäßige und zügige Form der Durchführung von Verwaltungsverfahren insbesondere

im Bereich der Massenverwaltung rechtlich zulässig war (vgl. VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 9.9.2020, 3 K 616/17, juris Rn. 26). Dafür spricht zudem, dass es begrifflich möglich ist, unter den „mit Hilfe automatischer Einrichtungen“ erlassenen Verwaltungsakten (§ 37 Abs. 5 Satz 1 VwVfG) auch solche Verwaltungsakte zu verstehen, die „vollständig durch automatische Einrichtungen“ erlassen werden (vgl. Windoffer, a. a. O., Rn. 10, 33; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 a Rn. 22).

Dem entspricht es, dass, wie oben bereits angesprochen, bereits in der Zeit vor dem Inkrafttreten von § 35 a VwVfG der Erlass vollständig automatisierter Verwaltungsakte in einigen Bereichen gängige Praxis war, ohne dass dies, insbesondere seitens der obersten Bundesgerichte, als solches problematisiert worden wäre (vgl. U. Stelkens, a. a. O.: diese vollautomatisierten Verwaltungsakte wurden im Geltungsbereich des allgemeinen Verwaltungsrechts als solche angesehen, die nach § 37 Abs. 5 Satz 1 VwVfG „mit Hilfe automatisierter Einrichtungen“ erlassen wurden). So hat im Bereich des Abgabenrechts der Bundesfinanzhof bereits im Jahr 1998 die „ausschließlich programmgesteuerte Erstellung eines Steuerbescheides“ nicht als solche für zweifelhaft erachtet (und dies nicht einmal thematisiert, sondern in solchen Fällen als den nach § 177 Abs. 1 AO maßgeblichen Zeitpunkt den Zeitpunkt der Einrichtung des Rechnerprogramms erachtet, vgl. BFH, Urt. v. 24.3.1998, VII R 59/97, juris Rn. 9), obwohl gesetzlich „ausschließlich automationsgestützt“ erfolgende Steuerfestsetzungen ausdrücklich erst - zeitgleich mit der Normierung von § 35 a VwVfG - durch § 155 Abs. 4 AO mit Wirkung ab dem 1. Januar 2017 zugelassen wurden. Im Bereich des Straßenverkehrsrechts hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2010 die vollautomatisierte Anzeige zeitlich unterbrochener LKW-Überholverbote durch Streckenbeeinflussungsanlagen oder Prismenwender - ebenso wie die in seiner davor erfolgten Rechtsprechung behandelten Regelungen durch „starre Verkehrszeichen“ - als Dauerverwaltungsakte qualifiziert (und nach dem Maßstab des § 45 Abs. 1 und 9 StVO für rechtmäßig erachtet, vgl. BVerwG, Urt. v. 23.9.2010, 3 C 37.09, BVerwGE 138, 21, juris Rn. 21 f.).

(2) Angesichts all dessen vermag der Kläger mit seinem o. a. Vorbringen nicht erfolgreich darzulegen, dass der vollständig automatisierte Erlass von Verwaltungsakten im Allgemeinen und von Verwaltungsakten über die Festsetzung von Rundfunkbeiträgen im Besonderen erst durch das Inkrafttreten von § 35 a (Hmb)VwVfG bzw. von § 10 a RBStV zulässig geworden wäre.

Seine These, die Schaffung des neuen § 10 a RBStV besage zugleich, dass bis einschließlich Juni 2020 der Erlass vollständig automatisierter Festsetzungsbescheide nicht erlaubt gewesen sei, weil es sonst keine Notwendigkeit für diese neue Vorschrift gegeben hätte,

greift zu kurz. Wie er selbst weiter vorträgt, ging es den Beteiligten darum, den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag an die neue Gesetzesnorm des § 35 a VwVfG anzupassen, um angesichts des Umstandes, dass die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder für die Tätigkeit der Landesrundfunkanstalten nicht stets (unmittelbar) anwendbar sind (vgl. für Hamburg etwa die Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 2 HmbVwVfG), auch im Bereich des Rundfunkbeitragsrechts für eine entsprechende Klarstellung zu sorgen und damit denkbaren streitigen Auseinandersetzungen vorzubeugen. Dies ist vor dem Hintergrund, dass zunächst der Bundesgesetzgeber und sodann die Landesgesetzgeber die durch § 35 a VwVfG (bzw. die entsprechenden Landesregelungen) erfolgte Klarstellung für angebracht gehalten haben, um denkbaren Missverständnissen entgegen zu wirken und für einen Gleichklang der Verwaltungsverfahrensrechtsordnungen zu sorgen, ohne weiteres einleuchtend. Die diesbezügliche Anmerkung des Klägers, streitige Auseinandersetzungen müsse man nicht befürchten, wenn man sich gesetzmäßig verhalte, geht angesichts dessen ins Leere.

2. Der Kläger legt auch nicht erfolgreich dar (vgl. die Begründungsschrift S. 5 unter „2.“), dass die Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen wäre.

Grundsätzliche Bedeutung kann einer Rechtssache nur zukommen, wenn sie eine für die erstrebte Berufungsentscheidung erhebliche tatsächliche oder rechtliche Frage aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts der Klärung bedarf. Das Darlegungserfordernis des § 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO verlangt in diesem Zusammenhang die Bezeichnung einer konkreten Frage, die für eine Berufungsentscheidung erheblich wäre, und substantiierte Ausführungen dazu, inwiefern diese Frage klärungsbedürftig sein soll. Zur bloßen Korrektur einer vorinstanzlichen Entscheidung im Einzelfall ist der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung dagegen nicht bestimmt. Daran gemessen ergibt sich aus dem diesbezüglichen klägerischen Vorbringen nicht, dass im vorliegenden Fall die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung haben könnte.

Der Kläger formuliert im Abschnitt „2.“ bereits keine Frage, sondern stellt „für alle Fälle, in denen der Bekl. in der Zeit bis Juni 2020 Festsetzungsbescheide erlassen hat“, den folgenden (apodiktischen) „abstrakten Rechtssatz“ auf: „Ein als Feststellungsbescheid bezeichnetes Schriftstück, das in der Weise erstellt wird, dass im Fall der Nichtzahlung der Abgabe ohne das Mitwirken eines Menschen, der eine willentliche Entscheidung treffen müsste, dass ein ihm vorliegender Sachverhalt geregelt werden soll, allein durch die Funktionsweise eines Computerprogramms ein Schrift namens „Feststellungsbescheid“ erstellt wird, ohne

dass dieses gesetzlich zulässig ist, erfüllt nicht die begrifflichen Merkmale eines VA iSv § 35 HmbVwVfG“. Hierzu trägt er ergänzend vor, es bestehe Klärungsbedürftigkeit, weil das Hamburgische Obergericht diese Rechtsfrage noch nicht entschieden habe.

Auch wenn man zu seinen Gunsten diesen „Rechtssatz“ als entsprechende Frage verstehen wollte („Erfüllt ein als Feststellungsbescheid bezeichnetes Schriftstück ... die begrifflichen Merkmale eines Verwaltungsakts im Sinne von § 35 HmbVwVfG?“), ergibt sich aus den Ausführungen des Klägers keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache. Eine entsprechende Frage wäre in dieser Form bereits nicht klärungsfähig, weil ihre Beantwortung von weiteren rechtlich ausfüllungsbedürftigen Prämissen abhinge („ohne das Mitwirken eines Menschen, der eine willentliche Entscheidung treffen müsste“ bzw. „ohne dass dieses gesetzlich zulässig ist“). Sie wäre im Übrigen auch nicht klärungsbedürftig, weil es bereits geklärt ist, dass ein vollständig durch automatisierte Einrichtungen erlassener Bescheid auch dann die begrifflichen Merkmale eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 (Hmb)VwVfG erfüllt, wenn die Voraussetzungen des § 35 a (Hmb)VwVfG (bzw. des § 10 a RBStV) nicht erfüllt sind. Ein solcher Bescheid wird zwar als rechtswidriger Verwaltungsakt einzustufen sein; seine Eigenschaft als Verwaltungsakt an sich ist aber gerade durch die Neuregelung des § 35 a (Hmb)VwVfG von den Gesetzgebern bestätigt worden (vgl. die bereits erwähnte Begründung zu § 35 a VwVfG in der BT-Drs. 18/8434, S. 122: „Die Vorschrift stellt klar, dass es sich auch hierbei um Verwaltungsakte handelt, so dass die Vorschriften über Verwaltungsakte anwendbar sind.“). Die Regelung in § 35 a VwVfG besteht nicht darin, dass überhaupt erst seit dem Inkrafttreten dieser Vorschrift vollständig automatisiert erlassene Verwaltungsakte rechtlich als Verwaltungsakte anzusehen wären; diese Regelung liegt vielmehr in der „Klarstellung“, dass dies auch bereits vor seinem Inkrafttreten der Fall war, und in der zusätzlichen Normierung der dort genannten künftigen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den vollständig automatisierten Erlass von Verwaltungsakten, die es bis dahin (jedenfalls als ausdrückliche gesetzliche Vorgaben) nicht gegeben hatte.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Antragsverfahren beruht auf §§ 52 Abs. 3, 47 Abs. 1 und 3 GKG.





Für die Richtigkeit der Abschrift  
Hamburg, den 22.07.2022

**Stendera**  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Durch maschinelle Bearbeitung beglaubigt –  
ohne Unterschrift gültig.