



Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM
STAATSSSEKRETÄR FLORIAN HASSLER

Staatsministerium · Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart

Präsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg
Frau Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

Antrag des Abgeordneten Nico Weinmann u. a. FDP/DVP

- **Ausnahme des Südwestrundfunks aus dem Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG)**
- **Drucksache 17/1628**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Staatsministerium nimmt zu dem Antrag des Abgeordneten Nico Weinmann u. a. der Fraktion der FDP/DVP aus der Drucksache 17/1628 im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen wie folgt Stellung:

1. *aus welchem Grund der Südwestrundfunk entsprechend § 2 Absatz 1 LVwVfG aus dem Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes ausgenommen ist;*

Die Regelung in § 2 Absatz 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) normiert Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Hintergrund der Regelung ist, dass bestimmte Sachgebiete formell bzw. materiell durch Sonderbestimmungen geregelt sind (vgl. die Gesetzesbegründung, Landtagsdrucksache 7/820, S. 69). Für die Rundfunkanstalten sind Regelungen über das Verfahren des Einzugs des Rundfunkbeitrags spezialgesetzlich und bundeseinheitlich im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) geregelt. Zudem wurde die Ausnameregulation ausweislich der Gesetzesbegründung in das Gesetz aufgenommen, um die Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich dadurch ergeben, dass die Anstalten über Ländergrenzen hinweg tätig werden müssen. Der Südwestrundfunk (SWR) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von

Rundfunk in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, vgl. § 1 Absatz 1 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk (SWR-Staatsvertrag).

Entsprechende Regelungen sind auch in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen anderer Länder vorgesehen: vgl. Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Bayerischen Rundfunk, § 2 Absatz 4 des Berliner Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Rundfunk Berlin-Brandenburg, § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für Radio Bremen, § 2 Absatz 1 Satz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Norddeutschen Rundfunk, § 2 Absatz 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Hessischen Rundfunk, § 2 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen für den Westdeutschen Rundfunk, § 2 Absatz 1 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes für den Saarländischen Rundfunk, § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen für den Mitteldeutschen Rundfunk, § 2 Absatz 1 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes, § 2 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt für den Mitteldeutschen Rundfunk und § 1 Absatz 2 Nummer 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Rheinland-Pfalz für das ZDF.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (vgl. nur Beschluss vom 14. Juni 2021, Az. 2 S 1489) schließt dies jedoch nicht aus, neben den rundfunkspezifischen Verfahrensregeln für das Verwaltungsverfahren des Beitragseinzugs auf die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts zurückzugreifen.

2. *wie die Landesregierung diesen Umstand bewertet;*

Die Landesrundfunkanstalten sind Anstalten des öffentlichen Rechts. Als solche nehmen sie bei der Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge und bei der Zwangsvollstreckung derselben Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und handeln als Behörde. In allen Ländern, in denen sich der Sitz einer Landesrundfunkanstalt bzw. deren Gerichtsstand befindet, ist im jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetz eine entsprechende Ausnahmeregelung enthalten, vgl. die Aufzählung bei der Stellungnahme zu Frage 1. Ausweislich § 1 Absatz 1 des SWR-

Staatsvertrags ist der für den Gerichtsstand maßgebliche Sitz des SWR in Stuttgart.

Sofern nun eine Beitragspflichtige oder ein Beitragspflichtiger in einem gerichtlichen Verfahren gegen beitragsrechtliche Entscheidungen des SWR vorgeht, ist nach der für Verwaltungsverfahren einschlägigen Regelung in § 52 Nummer 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) grundsätzlich das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde. Nach dieser Regelung liegt die Zuständigkeit beim Tätigwerden einer Behörde, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, oder von einer gemeinsamen Behörde mehrerer oder aller Länder erlassen wird, bei dem Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat. Bei einer oder einem Beitragspflichtigen, die oder der seinen Wohnsitz in Rheinland-Pfalz hat, führt das folglich dazu, dass die rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichte zuständig sind. Durch die Regelung in § 2 Absatz 1 LVwVfG werden folglich mit der Nichtgeltung der baden-württembergischen Regeln für das Verwaltungsverfahren auch Regelungen mit Auswirkungen für Rheinland-Pfalz getroffen. Auch im Hinblick auf den großen Aufwand einer Kostenentscheidung bei jeder Widerspruchsstattgabe, die in den ganz überwiegenden Fällen auf nachgereichte Unterlagen zurückgehen, für die ohnehin – mangels Vorliegen der Voraussetzungen des § 80 Absatz 2 LVwVfG – keine Erstattung der Rechtsanwaltskosten erreicht werden könnte, erscheint die getroffene Ausnahmeregelung in einem Masseverfahren sachgerecht (vgl. hierzu die Stellungnahme zu Fragen 8 und 10).

3. *welche Konsequenzen sich ergeben würden, wenn man den Südwestrundfunk nicht mehr aus dem Anwendungsbereich ausnehmen würde;*

Würde der SWR vom Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht mehr explizit ausgenommen, wären die Regelungen des Gesetzes unmittelbar auf den SWR anwendbar, soweit er „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnimmt und keine spezialgesetzlichen Normen bestehen (vgl. § 1 LVwVfG). Dies beträfe insbesondere das Verfahren des Beitragseinzugs, aber auch andere Tätigkeiten, in denen der SWR hoheitliche Aufgaben wahrnimmt (wie etwa die Vergabe von Sendezeiten für Dritte, vgl. § 9 des SWR-Staatsvertrags). Der SWR hat hierzu mitgeteilt, dass sich angesichts des Umfangs der im Landesverwaltungsverfahrensgesetz enthaltenen Regelungen die Konsequenzen einer

solchen Entscheidung – in der gegebenen Frist – nicht vollständig überblicken lassen.

Eine Anwendbarkeit des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes würde dagegen nicht in Betracht kommen, soweit der SWR journalistisch-redaktionell bzw. programmlich tätig wird, da es sich hierbei nicht um Aufgaben der öffentlichen Verwaltung handelt (vgl. dazu auch die Stellungnahme zu Frage 6). Die journalistisch-redaktionelle Tätigkeit macht den Großteil der Tätigkeiten des SWR aus.

Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (vgl. hierzu die Stellungnahme zu Frage 1) allgemeine Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts gleichwohl zur Anwendung kommen.

Im Hinblick auf die zu prüfenden Kostenentscheidungen bei der Stattgabe von Widersprüchen würde ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen, obgleich in den meisten Fällen ein Kostenersatz nicht in Frage kommen würde. Dabei ist zu bemerken, dass nach § 80 Absatz 2 LVwVfG Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts oder eines sonstigen Bevollmächtigten im Vorverfahren nur dann erstattungsfähig sind, wenn die Zuziehung eines Bevollmächtigten notwendig war. Da nach Angaben des SWR den meisten Widersprüchen erst aufgrund zunächst nicht eingereichter Unterlagen stattgegeben wird, wäre für eine Zuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren eine Kostenerstattung in der Regel nicht gegeben, vgl. hierzu auch die Stellungnahmen zu Fragen 8 und 10.

Weiterhin darf nicht übersehen werden, dass bei einer Anwendbarkeit von § 80 VwVfG auch dessen Absatz 1 Satz 3 zum Tragen kommen würde, der normiert, dass, soweit der Widerspruch erfolglos geblieben ist, der- oder diejenige, der oder die den Widerspruch eingelegt hat, die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen der Behörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, zu erstatten hat.

4. *ob in die Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz (GG) eingegriffen wird, wenn das Landesverwaltungsverfahrensgesetz auch auf den Südwestrundfunk Anwendung findet;*

Beim Produzieren und Senden von Rundfunkangeboten können sich die Anstalten auf das Grundrecht aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) berufen. Insofern greifen der Grundsatz des Selbstverwaltungsrechts der Rundfunkanstalten und der Grundsatz der Staatsferne. In den Bereichen, in denen der SWR selbst als Grundrechtsberechtigter auftritt, liegt jedoch regelmäßig keine Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, also kein Handeln als Behörde im Sinne des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes vor.

5. *welche Zuständigkeitsprobleme sich ergeben, wenn die Rundfunkanstalten über Ländergrenzen hinweg tätig werden müssen und sie dem Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes unterfallen würden;*

Auswirkungen hätte dies in den Fällen, in denen wegen der Regelung in § 1 des SWR-Staatsvertrags eine beitragsrechtliche Entscheidung in Stuttgart getroffen wird, die wegen des Wohnorts des Beitragspflichtigen in Rheinland-Pfalz vor einem rheinland-pfälzischen Verwaltungsgericht angegriffen würde, welches bei der Prüfung der formellen Verfahrensvoraussetzungen das baden-württembergische Landesverwaltungsverfahrensgesetz anwenden müsste. Änderungen in § 2 LVwVfG wirken folglich auch für Rheinland-Pfalz. Nach dem oben Gesagten bestehen entsprechende Regelungen zudem bundesweit. Die Grundlagen des Verfahrens des Beitragseinzugs sowie der Vollstreckung desselben sind dem Grunde nach bundeseinheitlich im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (vgl. insbesondere § 10 RBStV) geregelt. Mit den Ausnahmeregelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder wird sichergestellt, dass auch über die Regelungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hinaus dem Grunde nach einheitliche Regelungen gelten.

Der SWR hat darauf hingewiesen, dass – vor dem Hintergrund eines effektiven, kostensparsamen Beitragseinzugs durch den Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio – ein großes Interesse daran besteht, dass das Beitragseinzugsverfahren bundesweit zumindest in wesentlichen Fragen einheitlich ausgestaltet ist. Unterschiedliche landesrechtliche Regelungen zum Verwaltungsverfahren würden diesem Interesse entgegenstehen.

6. *wie die Landesregierung die Möglichkeit bewertet, den Ausschluss des Südwestrundfunks aus § 2 Absatz 1 LVwVfG auf die inhaltliche Tätigkeit des Südwestrundfunks zu beschränken und originäre Verwaltungstätigkeiten davon auszunehmen;*

Würde der SWR vom Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht mehr explizit ausgenommen, wären die Regelungen des Gesetzes unmittelbar auf den SWR anwendbar, soweit er „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnimmt und keine spezialgesetzlichen Normen bestehen (vgl. § 1 LVwVfG). Soweit der SWR sich auf die Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG berufen kann, wo er also journalistisch-redaktionell und programmlich tätig wird, liegt regelmäßig kein Handeln als Behörde vor.

Der SWR hat hierzu erläutert, dass eine Anwendung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes auch faktisch nicht erforderlich ist: Der Rundfunkbeitragseinzug ist weitgehend durch die Sonderbestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags und der auf seiner Grundlage erlassenen Beitragssatzungen geregelt. Darüber hinaus ist das Einzugsverfahren durch jahrzehntelange Rechtsprechung der baden-württembergischen Verwaltungsgerichte rechtssicher ausgestaltet. Es ist zu befürchten, dass eine Änderung in dem vorgeschlagenen Sinne zu Rechtsunsicherheiten und zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands führen könnte.

7. *ob der Landesregierung die Regelung des niedersächsischen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes bekannt ist, wonach das Landesverwaltungsverfahrensgesetz auch auf Rundfunkanstalten Anwendung findet, und wenn ja, wie sie diese im Hinblick auf eine Anwendung in Baden-Württemberg bewertet;*

Hierzu wird auf die Stellungnahme zu Frage 2 verwiesen. Wie bereits dargelegt, sind entsprechende Ausnahmevorschriften jedenfalls in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder enthalten, bei denen die Landesrundfunkanstalten ihren Sitz bzw. ihren Gerichtsstand haben. Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) ist eine Mehrländeranstalt der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg, § 1 Absatz 1 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR-Staatsvertrag). Er hat seinen Sitz in Hamburg, vgl. § 2 Absatz 1 NDR-Staatsvertrag. Das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz sieht eine entsprechende Ausnahmeregelung hinsichtlich des Anwendungsbereichs für den Norddeutschen Rundfunk in § 2 Absatz 1

Satz 2 vor. Aus dem Vergleich mit Niedersachsen lässt sich für Baden-Württemberg folglich nichts ableiten.

8. *wie viele Bescheide, die im Widerspruchsverfahren erfolgreich angegriffen wurden, der Südwestrundfunk im Zusammenhang mit dem Einzug der Rundfunkbeiträge nach Kenntnis der Landesregierung in den letzten drei Jahren jeweils erlassen hat;*

Die Landesregierung hat zu den im Zusammenhang mit dem Einzug von Rundfunkbeiträgen geführten Widerspruchsverfahren des SWR keine eigenen Kenntnisse. Aus diesem Grund wurde der SWR hierzu um Stellungnahme gebeten. Der SWR hat Folgendes mitgeteilt, wobei die Widersprüche, die nur deshalb Erfolg hatten, weil der Beitragsschuldner bzw. die Beitragsschuldnerin fehlende Nachweise vorgelegt hat, gesondert dargestellt wurden (s. zweite Tabelle):

Die Anzahl der in Baden-Württemberg ganz oder teilweise stattgegebenen Widersprüche gegen Festsetzungsbescheide war und ist im Vergleich der Gesamtzahl der Widersprüche sehr überschaubar:

| | Anzahl der Stattgaben | Anzahl der Teilstattgaben | Anzahl der Nichtstattgaben | Gesamtzahl Widersprüche |
|------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 2021 | 85 | 46 | 1046 | 1177 |
| 2020 | 82 | 33 | 927 | 1042 |
| 2019 | 155 | 54 | 1655 | 1864 |

Der SWR hat ergänzend darauf hingewiesen, dass Widersprüche nicht nur dann zum Erfolg führen, wenn die Festsetzungsbescheide rechtswidrig waren. Gerade bei Anträgen auf Befreiung von der Beitragspflicht ist nach Auskunft des SWR häufig der Fall anzutreffen, dass Beitragsschuldner erst im Widerspruchsverfahren alle für die Befreiung erforderlichen Nachweise vorlegen. Aufgrund der Regelung des § 4 Absatz 4 RBStV wird dann die Befreiung im Widerspruchsverfahren rückwirkend gewährt. Das Nachreichen von Unterlagen erfordert nach den Angaben des SWR in der Regel aber keine Hinzuziehung eines Rechtsbeistands, sondern ist für jede Beitragsschuldnerin und jeden Beitragsschuldner einfach und unkompliziert möglich. Auch diese Fälle hat der SWR mit folgenden Zahlen transparent gemacht:

| | Gesamtzahl der „Stattgaben“ | Gesamtzahl der „Teilstattgaben“ |
|------|-----------------------------|---------------------------------|
| 2021 | 594 | 140 |
| 2020 | 1580* | 170 |
| 2019 | 1389* | (nicht erfasst) |

*In den Jahren 2019 und 2020 ist die erhöhte Zahl stattgebener Widersprüche vor allem auf Sachverhalte im Zusammenhang mit der Befreiung von Nebenwohnungen zurückzuführen, für deren Bearbeitung sich in Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie neuer Regelungen durch den 23. Rundfunkänderungsstaatsvertrag auch Änderungen in der Verwaltungspraxis ergeben haben.

9. *in wie vielen Fällen der unter Ziffer 8 vorgetragenen Konstellation der Südwestrundfunk die Kosten der Widerspruchsführer nicht getragen hat und sich dabei (auch) auf § 2 Absatz 1 LVwVfG bezogen hat;*

Der SWR hat mitgeteilt, dass nicht erfasst werde, in wie vielen der in der Stellungnahme zu Frage 8 genannten Fälle eine bevollmächtigte Person im Sinne des § 80 Absatz 2 LVwVfG im Widerspruchsverfahren zugezogen worden ist. Hierzu kann deshalb keine Auskunft erteilt werden. Erfahrungsgemäß ist nach Auskunft des SWR nur ein geringer Anteil der Widerspruchsführer anwaltlich vertreten.

10. *wie die Landesregierung den Umstand bewertet, dass durch den Ausschluss des Südwestrundfunks aus dem Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes der Südwestrundfunk rechtswidrige Beitragsbescheide erlassen kann, ohne mit der Kostentragungspflicht aus dem erfolgreichen Widerspruchsverfahren des Bürgers konfrontiert zu werden, sodass dieser seine Kosten selbst zu tragen hat.*

Wie bereits erläutert, führt die Ausnahme des SWR in § 2 Absatz 1 LVwVfG nicht dazu, dass keine Verfahrensgrundsätze für das Beitragsverfahren gelten. Vielmehr sind nach der zitierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg allgemeine Verfahrensgrundsätze anwendbar.

Bei der Regelung in § 80 LVwVfG, welche Gegenstand der bereits zitierten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg war (Beschluss vom

14. Juni 2021, Az. 2 S 1489), handelt es sich jedoch nicht um einen allgemeinen Verfahrensgrundsatz, hierzu der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg: „Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gibt es keinen allgemein verbindlichen Grundsatz des Inhalts, dass dem in einem Widerspruchsverfahren obsiegenden Bürger ein Anspruch auf Erstattung seiner Kosten zuzubilligen ist“ (Beschluss vom 14. Juni 2021, Az. 2 S 1489, Rdnr. 17, m.w.N.). Dies gründet auch darin, dass § 80 LVwVfG eine Erstattung von Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts nur dann vorsieht, wenn dessen Zuziehung „notwendig“ war. Im Übrigen existieren auch in anderen Rechtsgebieten Regelungen, die keine Kostenerstattung im isolierten Vorverfahren vorsehen. So erfolgt etwa im Anwendungsbereich der Abgabenordnung keine Kostenerstattung, wenn die Bürgerin oder der Bürger im Einspruchsverfahren obsiegt hat.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in seiner Entscheidung auch dargelegt, dass es für den Ausschluss eines Kostenerstattungsanspruchs im isolierten Vorverfahren insbesondere in Massenverfahren wie dem Rundfunkbeitragsfestsetzungsverfahren durchaus sachliche Gründe geben kann (vgl. Beschluss vom 14. Juni 2021, a. a. O.). Gerade bei Masseverfahren kommt gesetzgeberischen Zweckmäßigkeitserwägungen besondere Bedeutung zu. Danach ist der Gesetzgeber befugt, bei der Ordnung von Massenerscheinungen – auch unter Inkaufnahme vereinzelter unvermeidbarer Härten – generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden.

Der SWR hat ergänzend mitgeteilt, dass das Erfordernis der Notwendigkeit der Zuziehung eines Rechtsbeistands bei den beitragsrechtlichen Widerspruchsverfahren überwiegend zu verneinen sein dürfte: Das rechtliche Verständnis der Regelungen des 2013 in Kraft getretenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist demnach in der Zwischenzeit (auch durch Gerichtsentscheidungen) weitgehend geklärt. Häufig geht es in den Verfahren nach den Angaben des SWR eher um die Klärung, welche Unterlagen wann z. B. zur Befreiung einer Beitragspflicht beigebracht worden sind – also um faktische und weniger um rechtliche Fragen (siehe auch die Stellungnahme zu Frage 8). Eine Kostenerstattung wäre daher in der weit überwiegenden Zahl der Verfahren zu verneinen, eine entsprechende Regelung daher in diesem Bereich der standardisierten Massenverfahren aus Sicht des SWR auch nicht geeignet. Das Gesetz für die wenigen Einzelfälle, in denen eine Anwendung des § 80 LVwVfG möglicherweise sachgerecht wäre, „pauschal“ für

anwendbar zu erklären, erscheint insbesondere hinsichtlich des ansonsten hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwands, hinsichtlich der sonstigen Kostentragungspflicht für im Widerspruchsverfahren unterliegende Bürgerinnen und Bürger sowie des Bedürfnisses nach einer bundesweit sachlich einheitlichen Regelung insgesamt nicht angemessen.

Mit freundlichen Grüßen



Florian Hassler