

Fundstelle

openJur 2021, 13763

Rkr: AmtlSlg:

- 1. Bescheide der zuständigen Landesrundfunkanstalt über die Festsetzung von Rundfunkbeiträgen werden in Niedersachsen nach dem Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) vollstreckt.**
- 2. Zu den Vollstreckungsvoraussetzungen gehört grundsätzlich die Androhung der Vollstreckung durch eine Mahnung. Für die Mahnung ist die Landesrundfunkanstalt als Gläubigerbehörde zuständig.**
- 3. Die Befugnis der Landesrundfunkanstalt als Gläubigerbehörde zur Erhebung von Mahngebühren folgt aus § 67 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5 NVwVG i.V.m. § 2 VwVKostVO. Die Mahngebühren können ohne besonderen Leistungsbescheid mit der Hauptleistung durch die Vollstreckungsbehörde begetrieben werden.**

Tenor

- ¹ Auf die Berufung der Beklagten und des Beigeladenen wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Lüneburg - Einzelrichter der 6. Kammer - vom 25. Oktober 2019 geändert.
- ² Die Klage wird, soweit das Verfahren nicht eingestellt worden ist, abgewiesen.
- ³ Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen für das Berufungsverfahren sind erstattungsfähig; im Übrigen sind sie nicht erstattungsfähig.
- ⁴ Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger zuvor Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.
- ⁵ Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

- ⁶ I.
- ⁷ Die Beteiligten streiten darum, ob die Beklagte als Vollstreckungsbehörde befugt war, im Rahmen der Vollstreckung von Rundfunkbeitragsbescheiden des Beigeladenen auch Mahngebühren zu vollstrecken.
- ⁸ Der Beigeladene setzte gegen den Kläger mit Leistungsbescheiden vom 4. Juli 2014 (Zeitraum Januar 2013 bis März 2014), vom 1. August 2014 (April 2014 bis Juni 2014) und vom 1. Dezember 2014 (Juli 2014 bis September 2014) Rundfunkbeiträge in Höhe von 269,70 Euro, 53,94 Euro und 53,94 Euro, jeweils zuzüglich 8,00 Euro Säumniszuschlag gegen den Kläger fest (insgesamt: 401,58 Euro). Die vom Kläger gegen diese Bescheide erhobene Klage blieb erfolglos (vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 21.3.2016 - 6 A 396/15 -; Senatsbeschl. v. 26.7.2018 - 4 LA 169/16 -).
- ⁹ Mit Schreiben vom 1. November 2014 und vom 1. April 2016 mahnte der Beigeladene die Zahlung der offenen Forderungen beim Kläger an und erhob Mahngebühren in Höhe von 5,10 Euro und 4,00 Euro (insgesamt: 9,10 Euro).
- ¹⁰ Mit Schreiben vom 3. August 2018 ersuchte der Beigeladene die Beklagte um Vollstreckung der durch die in den o.a. Leistungsbescheiden bestandkräftig festgesetzten Beträge in Höhe von insgesamt 401,58 Euro sowie der Mahngebühren in Höhe von insgesamt 9,10 Euro (zusammen 410,68 Euro).
- ¹¹ Auf das Vollstreckungsersuchen des Beigeladenen kündigte die Beklagte dem Kläger mit Schreiben vom 9. August 2018 die Vollstreckung an und forderte ihn zur Zahlung des zu vollstreckenden Betrages von 410,69 Euro zuzüglich 38,00 Euro Vollstreckungsgebühren auf (zusammen 448,68 Euro). Nachdem der Kläger Zahlungen nicht geleistet hatte, erließ die Beklagte am 10. September 2018 eine Pfändungs- und Einziehungsverfügung über einen Betrag von insgesamt 452,79 Euro (448,68 Euro zuzüglich 4,11 Euro Postzustellungsgebühr) gegenüber der Hausbank des Klägers als Drittschuldnerin. Über den Erlass der Pfändungs- und Einziehungsverfügung gegenüber der Drittschuldnerin informierte die Beklagte den Kläger mit Schreiben vom 18. September 2018, dem sie eine Forderungsaufstellung beifügte. Im Oktober 2018 zahlte die Drittschuldnerin den gepfändeten Betrag an die Beklagte.
- ¹² Am 17. Oktober 2018 hat der Kläger Klage gegen die Pfändungs- und Einziehungsverfügung erhoben, soweit mit dieser die in der ihm übersandten Forderungsaufstellung genannten Positionen „Mahngebühr Rundfunk“, „Vollstreckungsgebühr AHE“ sowie „Postzustellungsgebühr“ vollstreckt werden sollten. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat der Kläger seine Klage zurückgenommen, soweit sie sich auf die Vollstreckung der Vollstreckungsgebühr und Postzustellungsgebühr bezogen hatte. Hinsichtlich der Mahngebühr hat er beantragt,

- ¹³ festzustellen, dass die Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten vom 10. September 2018 rechtswidrig war, soweit darin Mahngebühren des Beigeladenen in Höhe von 5,10 EUR und 4,00 EUR aufgeführt waren.
- ¹⁴ Die Beklagte hat beantragt,
- ¹⁵ die Klage abzuweisen.
- ¹⁶ Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.
- ¹⁷ Das Verwaltungsgericht hat der Klage, soweit der Kläger sie aufrecht erhalten hatte, mit Urteil vom 25. Oktober 2019 stattgegeben. Die Klage sei als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig. Das berechnete Interesse im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO folge daraus, dass weitere Festsetzungsbescheide gegen den Kläger ergangen seien und nicht zu erwarten sei, dass er die von ihm geforderten Gebühren freiwillig begleichen werde. Auch mit weiteren Mahnungen durch den Beigeladenen und der Forderung weiterer Mahngebühren sei zu rechnen. Die Klage sei begründet, weil für die Vollstreckung der Mahngebühren die Vollstreckungsvoraussetzungen nicht vorgelegen hätten. Es fehle an vollstreckbaren Leistungsbescheiden, mit denen die Mahngebühren festgesetzt worden seien. Die Mahnschreiben des Beigeladenen vom 1. November 2014 und vom 1. April 2016 reichten insoweit nicht aus, weil sie keine Verwaltungsakte seien. Die Mahnungen des Beigeladenen seien auch keine anderen Vollstreckungsurkunden im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 NVwVG, weil sie sich dem Katalog des § 2 Abs. 2 NVwVG nicht zuordnen ließen. Ferner seien die Mahngebühren keine Nebenforderungen, die nach § 3 Abs. 2 NVwVG mit der Hauptforderung vollstreckt werden könnten. Zuletzt dürften die Mahngebühren auch nicht gemäß § 67 Abs. 4 Satz 2 NVwVG i.V.m. § 67 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 NVwVG i.V.m. § 2 VwVKostVO als Kosten ohne besonderen Leistungsbescheid mit der Hauptleistung vollstreckt werden. Dagegen spreche, dass der Beigeladene die Mahnungen vor der Einleitung des Vollstreckungsverfahrens durch die Vollstreckungsbehörde ausgesprochen habe. Der Beigeladene dürfe im Vollstreckungsverfahren lediglich eine Zahlungserinnerung nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 NVwVG aussprechen; Mahnungen im Sinne von § 4 Abs. 1 NVwVG dürfe im Vollstreckungsverfahren nur die Vollstreckungsbehörde aussprechen. Die Mahnung des Beigeladenen gehe vollstreckungsrechtlich in Leere. Die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (LT-Drs. 16/2350) unterstütze diese Sichtweise.
- ¹⁸ Gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil haben sowohl die Beklagte als auch der Beigeladene erfolgreich die Zulassung der Berufung beantragt (s. Senatsbeschl. v. 15.5.2020 - 4 LA 269/19 - u. - 4 LA 282/19 -).
- ¹⁹ Die Beklagte führt zur Begründung der Berufung aus, dass die Mahnung zwar keine Vollstreckungsmaßnahme, wohl aber eine Vollstreckungsvoraussetzung und eine Amtshandlung nach dem ersten Teil des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes sei, die der Beigeladene auch vornehmen dürfe. Die Mahnung sei Teil des Erhebungsverfahrens, gemahnt werde der spätere Vollstreckungsschuldner vor dem Beginn der Vollstreckung. Dies sei für § 259 AO anerkannt und müsse auch für § 4 NVwVG gelten, weil sonst einige vollstreckungsrechtliche Vorschriften keinen Sinn ergäben. So schreibe § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG die Bezeichnung der Vollstreckungsbehörde in der Mahnung vor, was entbehrlich sei, wenn nur die Vollstreckungsbehörde mahnen dürfe. Entsprechendes gelte für § 7 Abs. 1 Satz 4 NVwVG, weil danach die ersuchende Behörde der Vollstreckungsbehörde gegenüber darzulegen habe, dass dem Vollstreckungsschuldner die Vollstreckung durch eine Mahnung angedroht worden sei. Aus § 4 Abs. 3 Nr. 1 NVwVG folge nichts anderes, weil der Unterschied zwischen Mahnung und Zahlungserinnerung nur den Zeitpunkt der Zahlungsaufforderung betreffe.
- ²⁰ Der Beigeladene begründet die Berufung damit, dass er durch das erstinstanzliche Urteil in seinem Rechtskreis betroffen sei, da er auf rundfunkrechtlicher Grundlage zur Erhebung von Mahngebühren berechtigt sei und sich die vom Verwaltungsgericht festgestellte Rechtswidrigkeit der Vollstreckungsmaßnahme direkt auf seine eigene Tätigkeit im Rahmen der Beitragserhebung und -festsetzung auswirke. Das Urteil des Verwaltungsgerichts weiche von mehreren Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts ab, in denen der Senat vom Beigeladenen ausgesprochene Mahnung ausdrücklich als solche im Sinne von § 4 NVwVG anerkannt und die Beitreibung der Mahngebühren ohne besonderen Leistungsbescheid zusammen mit der Hauptleistung nicht beanstandet habe.
- ²¹ Die Beklagte und der Beigeladene beantragen sinngemäß,
- ²² das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25.10.2019 (- 6 A 453/18 -) zu ändern, soweit der Klage stattgegeben worden ist, und die Klage auch insoweit abzuweisen.
- ²³ Der Kläger beantragt sinngemäß,
- ²⁴ die Berufung zurückzuweisen.

- ²⁵ Er wendet ein, dass der Beigeladene keine Mahngebühren fordern dürfen. Kosten dürften nur für Amtshandlungen nach den §§ 2 bis 69 NVwVG erhoben werden, zu denen auch die Mahnung nach § 4 Abs. 1 NVwVG gehöre. Diese Mahnung dürfe aber nur die Vollstreckungsbehörde aussprechen. § 259 AO werde von der Beklagten falsch wiedergegeben; ein Rekurs auf diese Norm verbiete sich außerdem für die Vollstreckung nach dem Niedersächsischen Landesrecht. Die Erwähnung der Vollstreckungsbehörde in § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG solle sicherstellen, dass es die Pflicht der Vollstreckungsbehörde sei, die Mahnung vorzunehmen. Die Bescheinigung nach § 7 Abs. 1 Satz 4 NVwVG beziehe sich nur auf das Vorliegen eines Leistungsbescheides. Der Beigeladene werde durch das Urteil des Verwaltungsgerichts materiell nicht beschwert, weil die Erhebung von Mahngebühren mangels gesetzlicher Grundlage nicht zu seinem Aufgabenkreis gehöre. Rundfunkbeitragsrechtliche Regelungen seien keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Mahngebühren, weil nur die Vollstreckungsbehörde solche Gebühren geltend machen dürfe, der Beigeladene aber nach Niedersächsischem Landesrecht keine Vollstreckungsbehörde sei. Darüber hinaus könne das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz dem Beigeladenen keine Befugnisse verleihen, weil es sich bei ihm nicht um eine in Niedersachsen ansässige juristische Person handele. Von der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts abweichende Entscheidungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts stünden entweder nicht in Einklang mit der in Niedersachsen geltenden Rechtslage oder seien ihm nicht bekannt.
- ²⁶ Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die Beiakten verwiesen.
- ²⁷ II.
- ²⁸ Die Berufung der Beklagten und des Beigeladenen hat Erfolg.
- ²⁹ Der Senat trifft diese Entscheidung nach Anhörung der Beteiligten durch Beschluss (§130a Satz 1 VwGO), weil er die Berufung einstimmig für begründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. Denn weder zeichnet sich der Streitfall durch eine besondere rechtliche oder tatsächliche Komplexität aus noch sind im Verlauf des Berufungsverfahrens gewichtige neue Gesichtspunkte entstanden, die eine mündliche Verhandlung notwendig erscheinen ließen. Vielmehr hat sich der Senat mit den wesentlichen Rechtsstandpunkten, die der Antragsteller in diesem Verfahren vertritt, bereits in vorgehenden Streitigkeiten eingehend befasst (Senatsbeschl. v. 20.11.2017 - [4 ME 285/17](#) -, NdsVBl 2018, 156 u. v. 8.5.2019 -[4 LA 277/18](#) -, NdsVBl 2020, 30). Im Übrigen hat der Antragsteller ausreichend Gelegenheit gehabt, seine Einwände gegen die bisherige Senatsrechtsprechung schriftlich vorzutragen.
- ³⁰ Die Berufung ist sowohl hinsichtlich der Beklagten als auch des Beigeladenen zulässig. Insbesondere bestehen keine Zweifel an der erforderlichen materiellen Beschwer des Beigeladenen. Die materielle Beschwer einer beigeladenen Behörde liegt vor, wenn sie durch die gerichtliche Entscheidung unmittelbar in der Erfüllung eines nur ihr gesondert übertragenen, selbständigen Aufgabenkreises beeinträchtigt würde (Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, Vorb. § 124 Rn. 42 m.w.N.). So liegt es hier. Zum Aufgabenkreis des Beigeladenen gehören die Erhebung von Rundfunkbeiträgen und die Durchsetzung von Rundfunkbeitragsforderungen einschließlich aller dabei entstehenden zusätzlichen Nebenforderungen und Kosten. Sollte das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts Rechtskraft entfalten, dann würde der Beigeladene zumindest hinsichtlich der geltend gemachten Mahngebühren an der Wahrnehmung dieser Aufgabe gehindert. Ob er befugt ist, Mahngebühren zu erheben, ist eine Frage der Begründetheit der Berufung.
- ³¹ Der Beigeladene könnte auch nicht selbst für einen wirksamen Vollstreckungstitel sorgen, indem er einen auf die Mahngebühren gerichteten Leistungsbescheid erlasse. Denn dafür fehlt es an einer Rechtsgrundlage. Mahngebühren gemäß § 2 Satz 1 VwVKostVO gehören nicht zu den Kosten im Sinne von § 11 Abs. 2 oder 3 Rundfunkbeitragssetzung, die nach § 11 Abs. 4 Rundfunkbeitragssetzung zusammen mit der Rundfunkbeitragsschuld durch Bescheid nach § 10 Abs. 5 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) festgesetzt und im Verwaltungsverfahren vollstreckt werden können.
- ³² Die Berufung ist begründet, weil das Verwaltungsgericht zu Unrecht festgestellt hat, dass die Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten vom 10. September 2018 rechtswidrig war, soweit sie auf die Vollstreckung von Mahngebühren des Beigeladenen in Höhe von insgesamt 9,10 Euro gerichtet war. Der Bescheid war insoweit rechtmäßig.

- ³³ Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft, weil die Pfändungs- und Einziehungsverfügung sich mit der Zahlung der gepfändeten Forderung durch den Drittschuldner erledigt hatte und damit eine Anfechtungsklage gegen die Pfändungs- und Einziehungsverfügung unzulässig war (vgl. BFH, Beschl. v. 11.4.2001 - VII B 304/00 -, juris). Ob der Kläger seine Klage vor oder nach der Erledigung der Pfändungs- und Einziehungsverfügung erhoben hat, braucht nicht aufgeklärt zu werden. In analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist auch eine nach Eintritt des erledigenden Ereignisses erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig (st. Rspr. des BVerwG, vgl. nur Ur. v. 14.7.1999 - 6 C 7.98 -, BVerwGE 109, 203 Rn. 20 m.w.N.). Zudem hätte der Kläger für den Fall, dass er die Klage vor der Erledigung der Pfändungs- und Einziehungsverfügung erhoben haben sollte, auch die in diesem Fall einzuhaltende Klagefrist von einem Monat (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 113 Rn. 128) eingehalten. Das für eine Fortsetzungsfeststellungsklage notwendige berechtigte Interesse des Klägers ergibt sich – wie vom Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt – aus der Wiederholungsgefahr, weil weitere Festsetzungsbescheide des Beigeladenen gegen ihn vorliegen, deren Vollstreckung inklusive Mahngebühren in absehbarer Zukunft zu erwarten ist.
- ³⁴ Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts war die Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten vom 10. September 2018 auch hinsichtlich der darin enthaltenen Mahngebühren in Höhe von insgesamt 9,10 Euro (4,00 Euro + 5,10 Euro) rechtmäßig. Die Klage ist daher insoweit abzuweisen.
- ³⁵ Die Vollstreckungsvoraussetzungen für die geltend gemachten Mahngebühren lagen vor.
- ³⁶ Gemäß § 10 Abs. 6 Satz 1 RBStV werden Festsetzungsbescheide über rückständige Rundfunkbeiträge im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt. Dieses richtet sich vorliegend nach dem Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG). Seiner Anwendbarkeit steht nicht entgegen, dass der Beigeladene seinen Sitz außerhalb Niedersachsens hat.
- ³⁷ Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 NVwVG regelt dieses Gesetz die Vollstreckung von Ansprüchen des Landes, einer Kommune oder einer sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts aus Vollstreckungsurkunden (§ 2 Abs. 1 bis 4 NVwVG) über Geldforderungen. Der Beigeladene ist nach § 1 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) vom 17./18. Dezember 1991 – NDRVtr –, dem das Land Niedersachsen mit dem Gesetz zu dem Staatsvertrag über den NDR vom 25. Februar 1992 zugestimmt hat, eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 NDRVtr führen die Regierungen der Länder die Aufsicht über den NDR hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen dieses Staatsvertrages und der allgemeinen Rechtsvorschriften. Der Beklagte unterliegt demnach als Anstalt des öffentlichen Rechts der Landesaufsicht, wie dies § 1 Abs. 1 NVwVG voraussetzt, wobei es insofern unerheblich ist, dass es sich nach § 37 Abs. 1 Satz 1 NDRVtr um eine Rechtsaufsicht handelt, die von den an dem genannten Staatsvertrag beteiligten Ländern nach § 37 Abs. 1 Satz 2 NDRVtr im Wechsel von 18 Monaten wahrgenommen wird (Senatsbeschl. v. 23.12.2009 - 4 LA 357/08 -).
- ³⁸ Für die Vollstreckung der Bescheide über rückständige Rundfunkgebühren oder Rundfunkbeiträge sind nach § 7 Abs. 4 NVwVG die Gemeinden, im vorliegenden Fall die Beklagte, zuständig. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 NVwVG wird ein Verwaltungsakt, der zu einer Geldleistung verpflichtet (Leistungsbescheid), nach den Vorschriften des ersten Teils des NVwVG (§§ 2 bis 69 NVwVG) vollstreckt. Die Rundfunkbeitragsfestsetzungsbescheide des Beigeladenen vom 4. Juli 2014, vom 1. August 2014 und vom 1. Dezember 2014 sind Leistungsbescheide im Sinne dieser Vorschrift.
- ³⁹ Grundlage für den Erlass der Pfändungs- und Einziehungsverfügung sind §§ 45 Abs. 1 und 50 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 NVwVG. § 45 Abs. 1 NVwVG bestimmt, dass, wenn – wie hier – eine Geldforderung gepfändet werden soll, die Vollstreckungsbehörde der Drittschuldnerin oder dem Drittschuldner schriftlich zu verbieten hat, an die Vollstreckungsschuldnerin oder den Vollstreckungsschuldner zu zahlen, und der Vollstreckungsschuldnerin oder dem Vollstreckungsschuldner schriftlich zu gebieten hat, sich jeder Verfügung über die Forderung, insbesondere ihrer Einziehung, zu enthalten (Pfändungsverfügung). Nach § 50 Abs. 1 Satz 1 NVwVG überweist die Vollstreckungsbehörde dem Vollstreckungsgläubiger die gepfändete Forderung zur Einziehung. § 50 Abs. 2 NVwVG bestimmt, dass die Einziehungsverfügung mit der Pfändungsverfügung verbunden werden kann.

- ⁴⁰ Aus § 67 Abs. 1 Satz 1 NVwVG folgt, dass für Amtshandlungen nach diesem Teil – gemeint ist der erste Teil des NVwVG – Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden. Nach § 67 Abs. 1 Satz 2 NVwKostG ist Kostengläubiger der Rechtsträger, dessen Behörde die Amtshandlung vornimmt, bei Auslagen auch der Rechtsträger, bei dessen Behörde die Auslagen entstanden sind. § 67 Abs. 2 Satz 1 NVwVG bestimmt, dass die Kosten die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner trägt. Nach § 67 Abs. 3 Satz 1 NVwVG entsteht die Gebührenschuld, sobald Schritte zur Ausführung der Amtshandlung unternommen worden sind, bei schriftlichen oder in elektronischer Form vorgenommenen Amtshandlungen jedoch erst mit der Absendung des Schriftstücks oder des elektronischen Dokuments. Nach § 67 Abs. 4 Satz 1 NVwVG ist die Kostenschuld sofort fällig; nach § 67 Abs. 4 Satz 2 NVwVG kann sie ohne besonderen Leistungsbescheid mit der Hauptforderung beigetrieben werden.
- ⁴¹ Bei den streitigen Mahngebühren handelt es sich um eine Kostenschuld i.S. des § 67 Abs. 1 NVwVG, die nach § 67 Abs. 4 Satz 2 NVwVG ohne besonderen Leistungsbescheid mit der Hauptforderung beigetrieben werden kann und folglich auch Bestandteil der insoweit angegriffenen Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten sein darf (vgl. Senatsbeschl. v. 20.11.2017 - [4 ME 285/17](#) -, NdsVBl 2018, 156 u. v. 8.5.2019 -[4 LA 277/18](#) -, NdsVBl 2020, 30). Denn die Mahnung gehört zu den im ersten Teil des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes genannten Amtshandlungen.
- ⁴² Die Mahnung ist – außer in hier nicht einschlägigen gesetzlich angeordneten Fällen – eine Vollstreckungsvoraussetzung. § 3 Abs. 1 NVwVG bestimmt, dass die Vollstreckung erst beginnen darf, wenn der Vollstreckungsschuldnerin oder dem Vollstreckungsschuldner die Vollstreckung durch eine Mahnung angedroht worden ist, es sei denn, dass diese nach § 4 nicht erforderlich ist (Nr. 3), und wenn die in der Mahnung bestimmte Zahlungsfrist oder in den Fällen des § 4 Abs. 3 und 4 Nr. 1 drei Tage, gerechnet vom Zeitpunkt der Fälligkeit, verstrichen sind (Nr. 4). § 4 Abs. 1 NVwVG ordnet an, dass die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner unter Einräumung einer Zahlungsfrist von mindestens einer Woche zu mahnen ist (Satz 1) und dass die Mahnung die Vollstreckungsbehörde bezeichnen muss (Satz 2).
- ⁴³ Entgegen der Ansicht des Klägers und des Verwaltungsgerichts war der Beigeladene zuständig für die Mahnung und die mit ihr verbundene Gebührenerhebung. Der Senat hat hierzu in seinem Beschluss vom 8. Mai 2019 (- [4 LA 277/18](#) -) ausgeführt:
- ⁴⁴ „Die Vollstreckungsbehörde ist nicht für die Mahnung zuständig. Denn aus §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 NVwVG geht hervor, dass die Mahnung eine Voraussetzung für die Vollstreckung ist, welche vorliegen muss, bevor die Vollstreckungsbehörde die Vollstreckung durchführt. Daher hat – wie es vorliegend auch geschehen ist – der Vollstreckungsgläubiger (bzw. die ihn vertretende Behörde, vgl. § 5 NVwVG) für die Mahnung zu sorgen und nicht die Vollstreckungsbehörde (vgl. für § 3 Abs. 3 VwVG: Sadler, VwVG, VwZG, 9. Aufl. 2014, § 3 VwVG Rn. 64). Dies wird auch durch § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG gestützt, wonach die Mahnung die Vollstreckungsbehörde bezeichnen muss. Einer solchen Regelung bedürfte es nicht, wenn die Vollstreckungsbehörde selbst für die Mahnung zuständig wäre. Aus dem vom Kläger in Anspruch genommenen § 67 Abs. 1 Satz 1 NVwVG ergibt sich ferner nicht, dass lediglich die Vollstreckungsbehörde Kosten für von ihr durchgeführte Amtshandlungen erheben darf. § 67 Abs. 1 Satz 1 NVwVG umfasst vielmehr jede Amtshandlung, die nach dem ersten Teil durchgeführt wird, also auch die dort geregelte Mahnung. § 67 Abs. 1 Satz 2 NVwVG bestimmt, dass Kostengläubiger für nach diesem Gesetz vorgenommene Amtshandlungen der Rechtsträger ist, dessen Behörde die Amtshandlung vornimmt. Eine Beschränkung auf die Vollstreckungsbehörden nach § 6 NVwVG ist dieser Vorschrift nicht zu entnehmen.“
- ⁴⁵ An dieser Auffassung hält der Senat auch nach nochmaliger Prüfung fest. Der Vollstreckungsgläubiger bzw. die ihn vertretende Behörde nach § 5 NVwVG, nicht aber die Vollstreckungsbehörde ist für die Mahnung nach § 4 NVwVG zuständig.

⁴⁶ Für eine parallele Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde neben der Gläubigerbehörde für den Ausspruch der Mahnung nach § 4 Abs. 1 NVwVG in Niedersachsen könnte allenfalls sprechen, dass das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz – anders als das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) des Bundes in § 3 VwVG – keine Vollstreckungsanordnung der Gläubigerbehörde kennt, durch die das Vollstreckungsverfahren eingeleitet wird und die erst ergehen darf, wenn der Vollstreckungsgläubiger das Vorliegen sämtlicher Vollstreckungsvoraussetzungen sichergestellt hat, zu denen nach der Soll-Vorschrift des § 3 Abs. 3 VwVG grundsätzlich auch die Mahnung gehört. Die von der Gläubigerbehörde nach § 3 Abs. 4 VwVG zu erlassende Vollstreckungsanordnung stellt eine Zäsur dar, entlang der sich die Zuständigkeiten des Vollstreckungsgläubigers einerseits und der Vollstreckungsbehörde andererseits bestimmen. Für sämtliche Handlungen bis zum Erlass der Vollstreckungsanordnung – also auch für den Erlass einer Mahnung – ist nach Bundesrecht die den Anspruch geltend machende Anordnungsbehörde – also der spätere Vollstreckungsgläubiger – zuständig, während die mit der Vollstreckungsanordnung nach § 3 Abs. 1 VwVG eingeleitete Vollstreckung von der Vollstreckungsbehörde durchgeführt wird (vgl. Engelhardt/App/Schlattmann, VwVG VwZG, 11. Aufl. 2017, Rn. 8). Das Niedersächsische Landesrecht regelt eine derartige „Zuständigkeitszäsur“ durch den Erlass einer Vollstreckungsanordnung indessen nicht ausdrücklich.

⁴⁷ Die Systematik des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes spricht indessen dagegen, die Vollstreckungsbehörde für den Ausspruch der Mahnung nach § 4 Abs. 1 NVwVG für zuständig halten zu wollen. Die Mahnung ist keine Vollstreckungsmaßnahme, sondern eine Vollstreckungsvoraussetzung für den Ablauf des weiteren Vollstreckungsverfahrens (vgl. Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG, 10. Aufl. 2020, § 3 VwVG Rn. 68; Engelhardt/App/Schlattmann, VwVG VwZG, 11. Aufl. 2017, Rn. 8). Sie ist mangels Regelungswirkung kein Verwaltungsakt (vgl. Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG, 10. Aufl. 2020, § 3 VwVG Rn. 67; Danker, VwVG, 1. Aufl. 2012, § 3 Rn. 2), sondern eine einfache behördliche Verfahrenshandlung, die allerdings nach außen gegenüber dem (späteren) Vollstreckungsschuldner wirkt. Genauso wie Verwaltungsakte, für die das aus § 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG folgt, müssen auch behördliche Verfahrenshandlungen die sie vornehmende Behörde erkennen lassen, da anderenfalls die Verfahrenshandlung keinem Akteur zugeordnet werden könnte und dementsprechend auch keine Wirkung entfalten könnte. Dies versteht sich von selbst und muss nicht eigens gesetzlich angeordnet werden. Daher ist es fernliegend, die in § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG enthaltene Anforderung, dass die Mahnung die Vollstreckungsbehörde bezeichnen muss, so zu verstehen, dass daraus eine Selbstbezeichnungspflicht der mahnenden Behörde folgen würde. Naheliegender ist es vielmehr, aus § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG eine Verpflichtung der Gläubigerbehörde zu entnehmen, in der von ihr ausgesprochenen Mahnung die Vollstreckungsbehörde anzugeben, um so dem Leistungsschuldner deutlich zu machen, dass eine Vollstreckung durch die benannte Behörde konkret bevorsteht. Im Übrigen unterscheiden das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz und auch die Abgabenordnung, an der das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz im Wesentlichen orientiert ist (vgl. Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungszwangsverfahren v. 7.1.1981, LT-Drs. 9/2185, S. 37), in § 3 NVwVG und in § 254 AO eindeutig zwischen den Vollstreckungsvoraussetzungen und der Vollstreckung, die erst ab dem Vorliegen der Vollstreckungsvoraussetzungen durchgeführt werden darf. Insofern kennt auch das Niedersächsische Vollstreckungsrecht eine Zäsur zwischen dem Erhebungs- und dem Vollstreckungsverfahren, welches erst auf das Ersuchen der Gläubigerbehörde eingeleitet wird. Da die Mahnung nach § 4 NVwVG (wie auch nach § 259 AO) aber nicht Teil des Vollstreckungsverfahrens ist, sondern als Vollstreckungsvoraussetzung Teil des dem Vollstreckungsverfahren vorausgehenden Erhebungsverfahrens, ist der Schluss gerechtfertigt, bei einem Auseinanderfallen von Vollstreckungsgläubiger und Vollstreckungsbehörde – wie es vorliegend gegeben ist – den Vollstreckungsgläubiger bzw. die ihn vertretene Behörde nicht nur für den Erlass des Leistungsbescheides, sondern auch für die Mahnung als weitere Vollstreckungsvoraussetzung für zuständig zu halten.

⁴⁸ Die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (v. 16.3.2010, LT-Drs. 16/2350, S. 24 f.) zur damaligen Neuregelung des § 4 Abs. 3 Nr. 1 NVwVG gibt – anders als vom Verwaltungsgericht angenommen – keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass allein die Gläubigerbehörde für die Mahnung der Vollstreckungsschuldnerin oder des Vollstreckungsschuldners nach § 4 Abs. 1 Satz 1 NVwVG zuständig ist. § 4 Abs. 3 Nr. 1 NVwVG lautet, dass es einer Mahnung nicht bedarf, wenn die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner spätestens eine Woche vor Eintritt der Fälligkeit an die Zahlung erinnert wurde; die Erinnerung kann auch durch öffentliche Bekanntmachung allgemein erfolgen. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

- ⁴⁹ „Die Ergänzung des Absatzes 3 um die in Nummer 1 geregelte Möglichkeit, von einer Mahnung abzusehen, wenn die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner vor Eintritt der Fälligkeit an die Zahlung erinnert wird, stellt eine Anpassung an die Regelung des § 259 Satz 3 AO dar. Durch diese Neuregelung kann die Vollstreckungsbehörde oder die den Vollstreckungsgläubiger vertretende Behörde (in der Regel die Stelle, die den Leistungsbescheid erlassen hat) entweder nach Ablauf der Zahlungsfrist eine Mahnung oder schon vor Fälligkeit der Forderung eine (individuelle) Zahlungserinnerung versenden. Bei einer Zahlungserinnerung fällt zwar keine Mahngebühr an, die Schuldnerin oder der Schuldner wird aber frühzeitig an die Zahlung erinnert. Die offen stehende Forderung wird dadurch entweder eher beglichen oder es kann direkt nach Fälligwerden der Leistung das Vollstreckungsverfahren eingeleitet werden, weil die Zahlungserinnerung die Mahnung mit Zahlungsfristsetzung entbehrlich macht. Für die Alternative der Zahlungserinnerung spricht auch, dass Schuldnerinnen und Schuldner häufig die Mahngebühr nicht bezahlen und diese in vielen Fällen nach den haushaltsrechtlichen Regelungen über Kleinbeträge niedergeschlagen werden muss.“
- ⁵⁰ Das Verwaltungsgericht hat dieser Gesetzesbegründung entnommen, dass die in § 4 NVwVG nunmehr angelegte Unterscheidung zwischen Mahnung einerseits und Zahlungserinnerung andererseits auch auf die Zuständigkeit durchschlage: Die Gläubigerbehörde, die nicht zugleich Vollstreckungsbehörde ist, könne nur durch eine Zahlungserinnerung nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 NVwVG in vollstreckungsrechtlich relevanter Weise den Vollstreckungsschuldner zur Zahlung auffordern, während die Mahnung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 NVwVG allein der Vollstreckungsbehörde vorbehalten sei. Diese Lesart ist aber – wie soeben aufgezeigt – weder in § 4 NVwVG angelegt noch ist sie der Gesetzesbegründung eindeutig zu entnehmen. Insbesondere die Passage, dass „die Vollstreckungsbehörde oder die den Vollstreckungsgläubiger vertretende Behörde (in der Regel die Stelle, die den Leistungsbescheid erlassen hat) entweder nach Ablauf der Zahlungsfrist eine Mahnung oder schon vor Fälligkeit der Forderung eine (individuelle) Zahlungserinnerung versenden“ kann, legt die vom Verwaltungsgericht vertretene Auffassung nicht nahe. Der Senat geht vielmehr davon aus, dass die Unterscheidung zwischen „Vollstreckungsbehörde“ und „die den Vollstreckungsgläubiger vertretende Behörde (in der Regel die Stelle, die den Leistungsbescheid erlassen hat)“ zwei unterschiedliche Fallkonstellationen umfassen soll, in denen einerseits die Vollstreckungsbehörde auch die Gläubigerbehörde ist und andererseits Vollstreckungs- und Gläubigerbehörde auseinanderfallen. Demnach ist in jedem Fall die Gläubigerbehörde unabhängig davon, ob sie auch Vollstreckungsbehörde ist, für Mahnung oder Zahlungserinnerung zuständig.
- ⁵¹ Die Gesetzesbegründung spricht ferner nicht dafür, von der Erhebung von Mahngebühren zumindest in Fällen, in denen Gläubiger- und Vollstreckungsbehörde nicht identisch sind, abzusehen. Vielmehr ist ihr zu entnehmen, dass Mahngebühren in jedem Fall anfallen. Eine teleologische Reduktion des § 67 Abs. 1 Satz 1 NVwVG dergestalt, dass nur für von der Vollstreckungsbehörde und nicht für von der Gläubigerbehörde durchgeführte Amtshandlungen nach dem ersten Teil des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden dürften, ist dementsprechend nicht angezeigt. Hätte der Gesetzgeber allein den Rechtsträger der Vollstreckungsbehörde als möglichen Kostengläubiger bestimmen wollen, dann hätte es nahegelegen, dies im Gesetzestext auch deutlich zu machen. Dies ist indessen nicht geschehen, da § 67 Abs. 1 Satz 2 NVwVG bestimmt, dass Kostengläubiger der Rechtsträger ist, dessen Behörde die Amtshandlung vornimmt, bei Auslagen auch der Rechtsträger, bei dessen Behörde die Auslagen entstanden sind. Die Voraussetzungen für die Entstehung der Gebührenschuld nach § 67 Abs. 3 NVwVG sind durch die Mahnungen des Beigeladenen ebenfalls gegeben, so dass die Mahngebühren nach § 67 Abs. 4 Satz 1 NVwVG sofort fällig waren und nach § 67 Abs. 4 Satz 2 NVwVG ohne besonderen Leistungsbescheid mit der Hauptforderung beigetrieben werden konnten.

⁵² Die Mahnungen des Beigeladenen vom 1. November 2014 und vom 1. April 2016 entsprechen den Anforderungen aus § 4 NVwVG und waren deshalb geeignet, die Kostenfolge des § 67 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 NVwVG i. V. m. § 2 VwVKostVO auszulösen. Insbesondere enthielten beide Mahnungen eine ausreichende Zahlungsfrist nach § 4 Abs. 1 Satz 1 NVwVG und Angaben zum Beklagten als zuständiger Vollstreckungsbehörde nach § 4 Abs. 1 Satz 2 NVwVG. Weiterhin wurde die Wochenfrist nach Fälligkeit der Geldforderung gemäß § 4 Abs. 2 NVwVG eingehalten. Die Fälligkeit des Rundfunkbeitrags ergibt sich aus § 7 Abs. 3 Satz 2 RBStV. Er ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten. Die Mahnung vom 1. November 2014 bezog sich auf Beiträge aus den Monaten Januar 2013 bis Juni 2014 (Forderungshöhe insgesamt 339,64 Euro) und die Mahnung vom 1. April 2016 auf Beiträge aus den Monaten Juli 2014 bis September 2014 (Forderungshöhe 61,94 Euro), so dass die Fälligkeit der Beiträge jeweils seit deutlich mehr als einer Woche vor der Mahnung gegeben war. Auch die Höhe der Mahngebühren ist nicht zu beanstanden. § 2 Satz 4 VwVKostVO sieht für Forderungsbeträge bis 100 Euro einschließlich Mahngebühren in Höhe von 4,00 Euro und für Forderungsbeträge bis 500 Euro einschließlich 7,00 Euro Mahngebühren vor. Demnach hätte der Beigeladene für die Mahnung vom 1. November 2014, die sich auf eine Forderung von insgesamt 339,64 Euro bezog, sogar eine höhere Mahngebühr als die von ihm angesetzten 5,10 Euro verlangen können. Wohl versehentlich hat er die Mahngebühr noch aufgrund der Verordnung über die Kosten des Verwaltungszwangsverfahrens zur Vollstreckung von Leistungsbescheiden und von Geldforderungen vom 25. September 1984 (Nds. GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 17. Dezember 2001 (Nds. GVBl. S. 821) bemessen, die jedoch mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsvollstreckungskostenverordnung (VwVKostVO) am 1. April 2012 ihre Gültigkeit nach § 10 VwVKostVO verloren hatte.

⁵³ Zuletzt ist die Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten vom 10. September 2018 in Bezug auf die in ihr enthaltenen Mahngebühren hinreichend bestimmt. Zum notwendigen Inhalt einer Pfändungs- und Einziehungsverfügung gehört, dass erkennbar ist, wegen welcher Forderung gepfändet wird. In der Senatsrechtsprechung ist geklärt, dass Mahngebühren in der Pfändungs- und Einziehungsverfügung nicht gesondert ausgewiesen werden müssen, da sie weder Teil der im Leistungsbescheid geltend gemachten Forderung sind noch zu den Kosten gehören, welche während des Vollstreckungsverfahrens für die Vollstreckungsbehörde anfallen (Senatsbeschl. v. 20.11.2017 - [4 ME 285/17](#) -, NdsVBl 2018, 156). Vorliegend bestehen bereits deshalb keine Zweifel an der Bestimmtheit der Pfändungs- und Einziehungsverfügung der Beklagten hinsichtlich der Mahngebühren, weil diese aus der beiliegenden Forderungsaufstellung unzweideutig erkennbar hervorgehen.

⁵⁴ Die Kostenentscheidung beruht auf § [154](#) Abs. 1 VwGO.