

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 8/2015 –

01.06.2015

Rechtsfragen der Härtefallbefreiung und -ermäßigung nach § 4 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

*von Dr. Wolfgang Lent, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der
Ludwig-Maximilians-Universität München*

I. Thesen des Autors

1. Private Wohnungsinhaber sind nach §§ 2, 3 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBeitrStV) grundsätzlich zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen verpflichtet. In Härtefällen können sie nach § 4 RBeitrStV Anträge auf Befreiung oder Ermäßigung stellen.
2. Gesundheitliche, finanzielle und weitere soziale Härtefälle sind zunächst in gesetzlich typisierten Fallgruppen erfasst (sogenannte Katalogtatbestände, § 4 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV). In den gerichtlichen Auseinandersetzungen spielt aber vor allem der zusätzliche „offene“ Tatbestand der besonderen Härtefälle eine Rolle (§ 4 Abs. 6 RBeitrStV). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dient diese Regelung dem Ausgleich typisierungsbedingter Härten und ist nicht allein auf soziale Härtefälle beschränkt. Eine zu restriktive Auslegung wird den Voraussetzungen ei-
- ner verfassungskonformen Typisierung nicht gerecht.
3. Die einzelnen Fallgruppen der besonderen Härtefälle sind umstritten; Klärungen durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das BVerfG stehen noch aus. Problematisch sind unter anderem die gesundheitlich bedingten Härtefälle. So sind etwa blinde und taube Menschen zu einem ermäßigten Rundfunkbeitrag nach § 4 Abs. 2 RBeitrStV verpflichtet und werden nicht vollständig befreit nach § 4 Abs. 6 RBeitrStV. Dies ist sehr fragwürdig, weil ihnen eine Informationsteilhabe in einem Kernbereich des Rundfunkempfangs – der Wahrnehmung von Rundfunksendungen in Bewegtbildern oder Tönen – nicht möglich ist.

II. Überblick

Härtefälle spielen in der Praxis des Rundfunkbeitragsrechts eine große Rolle: Allein 2013 sind rund 7,45 Millionen Befreiungs- und Ermäßigungsvorgänge beim Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio eingegangen.¹ Beitragsbefreit waren 2.499.843 Personen; eine Beitragsermäßigung erhielten 527.756 Personen.²

Die Erhebung von Rundfunkbeiträgen dient der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Rechtsgrundlage ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Bundesländer, der seit 1. Januar 2013 den früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrag abgelöst hat.³ Private Wohnungsinhaber sind nach §§ 2, 3 RBeitrStV grundsätzlich zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen in Höhe von derzeit monatlich 17,50 Euro verpflichtet. Ihnen obliegen Anzeige- und Auskunftspflichten zu ihren Wohnverhältnissen (§§ 8, 9 RBeitrStV).⁴

¹ Beitragsservice – Geschäftsbericht 2013, S. 16, abrufbar unter www.rundfunkbeitrag.de (Rubrik Presse).

² Ebda., S. 18.

³ Das neue Finanzierungsmodell des RBeitrStV basiert vorwiegend auf einem Rechtsgutachten von Paul Kirchhof (Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, abrufbar unter www.ard.de, Rubrik Intern/Fakten/Standpunkte). Die Verfassungskonformität des RBeitrStV ist im Schrifttum umstritten (zur Kritik z. B. Degenhart, K&R Beihefter 1/2013, 1 ff.). Landesverfassungsgerichte in Bayern (BayVerfGH, ZUM-RD 2014, 404 ff.) und Rheinland-Pfalz (RhPfVerfGH, NVwZ 2015, 64 ff.) haben die Vereinbarkeit mit den jeweiligen Landesverfassungen aber bestätigt. Die Verwaltungsgerichte aller Bundesländer sind diesen Auffassungen bisher gefolgt (s. z. B. OVG Münster, Urt. v. 12.03.2015 – Az. 2 A 2311/14). Eine letztinstanzliche Entscheidung des BVerwG (vgl. § 13 RBeitrStV) steht derzeit noch aus. Das BVerfG hat Verfassungsbeschwerden wegen fehlender Ausschöpfung des Rechtsweges bislang nicht zur Entscheidung angenommen (vgl. BVerfG NVwZ 2013, 423).

⁴ Ausf. zur Wohnungsinhaberschaft und zum Wohnungsbegriff Lent, LKV 2012, 493 ff. Zu den Anzeige- und Auskunftspflichten der Wohnungsinhaber Lent, LKRZ 2013, 57 ff.

In Härtefällen können Wohnungsinhaber eine Beitragsbefreiung oder eine Ermäßigung auf ein Drittel – monatlich 5,83 Euro – beantragen (§ 4 RBeitrStV).⁵ Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen typisierten Katalogtatbeständen (dazu III.) und einem „offenen“ Tatbestand für besondere Härtefälle (IV.).⁶

III. Härtefälle in Katalogtatbeständen (§ 4 Abs. 1, Abs. 2 RBeitrStV)

Finanzielle und weitere soziale Härtefälle sind in den Katalogtatbeständen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 RBeitrStV geregelt, z. B. der Empfang von Sozialhilfe (Nr. 1), von Grundsicherung im Alter (Nr. 2) und von Arbeitslosengeld II (Nr. 3). Der Nachweis kann unter anderem durch Vorlage des Bewilligungsbescheides erbracht werden.⁷

Gesundheitliche Härtefälle sind in § 4 Abs. 1 Nr. 10 und § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 RBeitrStV definiert. Darunter fallen z. B. Taubblinde (Abs. 1 Nr. 10, 1. Alt.), blinde und gehörlose Menschen (Abs. 2 Nr. 1 und 2) sowie Menschen, deren Grad der Behinderung nicht nur vorübergehend wenigstens 80 Prozent beträgt und die wegen ihres Leidens an öffentlichen Veranstaltungen ständig nicht teilnehmen können (Abs. 2 Nr. 3). Der Nachweis kann z. B. durch Vorla-

⁵ Überblick zur Härtefallbefreiung und -ermäßigung bei Sauer, in: Fasselt/Schellhorn, Handbuch Sozialrechtsberatung, 4. Aufl. 2012, Kap. 14 II Rn. 39 ff.; Lent, Sozialrecht aktuell 2013, 6 ff.

⁶ Näher zum Verhältnis zwischen den Katalogtatbeständen und den besonderen Härtefällen BVerfG, NVwZ 2013, 423; ZUM 2012, 444 ff.; ZUM 2012, 246 f. Ein engeres Verständnis der besonderen Härtefälle legen dagegen Gall/Siekman, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 4 RBeitrStV Rn. 54 f. zu Grunde.

⁷ Vgl. zu den Nachweismöglichkeiten die Informationen der Rundfunkanstalten unter www.rundfunkbeitrag.de (Antrag auf Befreiung und Ermäßigung).

ge des Schwerbehindertenausweises mit dem Merkzeichen „RF“ erfolgen.⁸

Eine vollständige Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht können nur taubblinde Menschen beantragen. Ansonsten kann – wenn keine weiteren Umstände hinzutreten, z. B. der Bezug von Blindenhilfe (Abs. 1 Nr. 10, 2. Alt.) – nur ein Antrag auf Ermäßigung gestellt werden. Der Gesetzgeber hat die **Abschaffung der früheren Befreiungsmöglichkeit** mit der Umsetzung einer älteren Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) aus dem Jahr 2000 begründet, nach der eine generelle Befreiung für Schwerbehinderte einen Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung aller Rundfunknutzer darstellt.⁹ In einer neueren Entscheidung lässt es das BSG aber ausdrücklich offen, ob insbesondere im Hinblick auf die **UN-Behindertenrechtskonvention** an dieser früheren Rechtsprechung festgehalten werden kann.¹⁰ Die Verwaltungsgerichte haben diese Entwicklung der sozialgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht aufgegriffen.¹¹ Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG stehen noch aus.

⁸ Ebda.

⁹ Vgl. LT-Drs. NRW 15/1303, 39 f.; BSG, NJW 2001, 1966.

¹⁰ BSG, Urt. v. 16.02.2012 – Az. B 9 SB 2/11 R, Rn. 25 m. Anm. Hlava, Rundfunkgebührenbefreiung in Härtefällen, Beitrag C7-2012, www.rehrecht.de; Dau jurisPR-SozR 11/2012 Anm. 6; s. auch BSG Urt. v. 08.07.2007 – Az. B 9/9a SB 3/06 R. Allg. zu Anwendungsfragen der UN-Behindertenrechtskonvention z. B. Tolmein, Gleichbehandlung und die UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialrechtlichen Praxis, 2014, abrufbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de (Rubrik Publikationen).

¹¹ Vgl. z. B. VGH München, ZUM-RD 2014, 133, 135; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2015, 37; s. auch BayVerfGH, ZUM-RD 2014, 404, 424 f. Zur speziellen Problematik der fehlenden Befreiungsmöglichkeit für Blinde und Gehörlose s. unten IV. 2.

IV. Besondere Härtefälle (§ 4 Abs. 6 RBeitrStV)

1. Vorgaben des BVerfG für die Auslegung

Die Beitragsbefreiung „in besonderen Härtefällen“ erfasst diejenigen Fälle, die nicht in § 4 Abs. 1, 2 RBeitrStV katalogisiert sind. Eine zu restriktive Auslegung der Härtefallregelung wird den Voraussetzungen einer verfassungskonformen Typisierung nicht gerecht.¹² Das BVerfG nennt drei Kriterien für einen besonderen Härtefall:

Erstens ist zu prüfen, ob die mit der Typisierung verbundene **Härte nur unter Schwierigkeiten vermeidbar** ist. Wegen der Verwaltungspraktikabilität kann die Rundfunkanstalt eine typisierungsbedingte Ungleichbehandlung nur rechtfertigen, wenn ansonsten **erhebliche** verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstünden.

Zweitens darf von der Typisierungshärte nur eine **verhältnismäßig kleine Personenzahl** betroffen sein. Insoweit kann unter anderem auf die Zahl der entsprechenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren abgestellt werden.

Drittens darf der **Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv** sein.¹³

Die Härtefallregelung dient damit als „Typisierungsregulativ“. Die Rundfunkanstalt muss eine Einzelfallprüfung vornehmen, wobei die Besonderheiten des Massenbeitragsverfahrens nur nach den Vorgaben des BVerfG berücksichtigungsfähig sind.¹⁴

¹² BVerfG, ZUM 2012, 244, 245 f.; ZUM 2012, 244, 248.

¹³ Ebda.; s. auch BaWüStGH, Beschl. v. 19.08.2013 – Az. 1 VB 65/13.

¹⁴ Vgl. Lent, in: Gersdorf/Paal, Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, Edition 7, Stand 2/2015, § 4 RBeitrStV Rn. 11 f.

2. Fallgruppen

Die Befreiung in besonderen Härtefällen ist – wie bereits im früheren Rundfunkgebührenrecht – ein Schwerpunkt der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen. Unterscheiden lassen sich mehrere Fallgruppen:¹⁵

Der monatliche Rundfunkbeitrag kann bei geringen Einkünften Rundfunknutzer intensiv und gegen den Gleichheitssatz verstoßend belasten, die ihre Informationsfreiheit wahrnehmen (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Das BVerfG hat insoweit einen **finanziellen Härtefall** bejaht, wenn die Einkünfte abzüglich des Rundfunkbeitrags unterhalb der Bedarfsgrenze liegen.¹⁶ Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu dieser Fallgruppe ist bisher noch nicht gefestigt.¹⁷

Umstritten sind in diesem Zusammenhang unter anderem **Fälle „verdeckter Armut“**, in denen zwar die Voraussetzungen für eine Sozialleistung nach § 4 Abs. 1 RBeitrStV gegeben sind, aber aus persönlichen Gründen kein finanzieller Leistungsanspruch geltend gemacht wird. Hier kann eine Befreiung aufgrund eines besonderen Härtefalls jedenfalls wohl dann beantragt werden, wenn die Sozialbehörde den Leistungsanspruch geprüft und das Vorliegen der Voraussetzungen bestätigt hat.¹⁸

Eine problematische Fallgruppe sind die **ausschließlich gesundheitlichen Härtefälle**: Nach der Rechtsprechung können sie vorliegen, wenn die Typisierungen in § 4 Abs. 2 RBeitrStV Einzelfälle nicht erfassen, in denen es an einem Vorteil aus dem Pro-

grammangebot fehlt.¹⁹ Dies ist z. B. bei Menschen mit schwerer Demenz, Wachkomapatienten und ggf. auch bei Menschen mit Autismus der Fall. Keine Befreiungsmöglichkeit dürfte dagegen für Blinde und Gehörlose bestehen (soweit nicht weitere Umstände hinzutreten); hier sieht das Gesetz ausdrücklich nur eine Ermäßigungsmöglichkeit nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 RBeitrStV vor. Dies ist verfassungsrechtlich sehr fragwürdig, weil Blinde und Gehörlose aus gesundheitlichen Gründen von einer Informationsteilnahme in einem der Kernbereiche des Rundfunkempfangs – der Wahrnehmung von Rundfunksendungen in Bewegtbildern oder Tönen – ausgeschlossen sind. Im Hinblick auf den **Gleichheitssatz** ist dabei unter anderem problematisch, dass eine Gleichbehandlung von Blinden und Gehörlosen mit Menschen erfolgt, deren Behinderungen sich nicht in vergleichbarer Weise auf die Rundfunknutzung auswirken. Darüber hinaus ist in Bezug auf die **Verhältnismäßigkeit** fraglich, ob die Beitragserhebung zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks – der Erleichterung einer Finanzierung barrierefreier Angebote²⁰ – erforderlich und angemessen ist, da diese Finanzierung keine gruppenspezifische Verpflichtung der Betroffenen darstellt.²¹

Eine weitere Fallgruppe ist die **Kombination aus einer gesundheitlichen und einer anderen sozialen Härte**, z. B. eine schwere Hörschädigung kombiniert mit sehr geringen Einkünften. Hier ist im Einzelfall eine Befreiung möglich.²²

Anders als nach dem früheren Rundfunkgebührenrecht ist die besondere Härtefallrege-

¹⁵ Ausf. Lent, in: Gersdorf/Paal (Fn. 14), § 4 RBeitrStV Rn. 12.1 ff.

¹⁶ BVerfG, ZUM 2012, 246, 247 f.

¹⁷ Einen Härtefall bejahend z.B. OVG Münster, Ur. v. 25.04.2013 – Az. 16 A 2375/11; VG Berlin, Ur. v. 03.07.2013 – Az. VG 27 K 35.13; verneinend z. B. VG Leipzig, Ur. v. 16.07.2014 – Az. 1 K 381/13.

¹⁸ Näher zur Befreiungspraxis der Rundfunkanstalten Dau jurisPR-SozR 25/2014 Anm. 1.

¹⁹ BayVerfGH ZUM-RD 2014, 404, 425.

²⁰ LT-Drs. NRW 15/1303, 28, 40.

²¹ Näher zu den teilweise inkonsistenten gesetzlichen Regelungen der gesundheitlichen Härtefälle Lent, in: Gersdorf/Paal (Fn. 14), § 4 RBeitrStV Rn. 4.1 f. und Rn. 12.4 m. w. Nachw.

²² A. A. Gall/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 6), § 4 RBeitrStV Rn. 52 m. w. Nachw.

lung nicht mehr allein auf soziale Härtefälle beschränkt.²³ So kann bei **objektiver Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs** eine Befreiung beantragt werden.²⁴ Diese Fallgruppe der (dauerhaften) „Funklöcher“ dürfte in der Praxis allerdings sehr selten sein.

Umstritten ist, ob auch bei einer **Nichtnutzung von Rundfunk** aus subjektiven Gründen eine Härtefallbefreiung erfolgen kann. Das BVerfG hat dies in besonderen Konstellationen für grundsätzlich möglich erachtet, z. B. bei einer Nutzungsverweigerung aus religiösen Gründen.²⁵ Von den Verwaltungsgerichten wird ein Härtefall wegen Nichtnutzung bisher überwiegend abgelehnt.²⁶

V. Verfahren und Rechtsschutz

Die Befreiung oder Ermäßigung nach einem der Tatbestände des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV erfolgt nur auf schriftlichen Antrag (vgl. § 4 Abs. 7 RBeitrStV). Wird ein besonderer Härtefall geltend gemacht, ist ein gesonderter schriftlicher Antrag erforderlich (§ 4 Abs. 6 S. 1 RBeitrStV).

In Verfahren über die Befreiung oder Ermäßigung von Rundfunkbeiträgen sind die jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) der Länder direkt²⁷ oder, soweit die Landes-VwVfG Ausnahmeklauseln für die Tätigkeit der Rundfunkanstalten enthalten,

entsprechend²⁸ anwendbar. Die zuständige Rundfunkanstalt (nicht: der Beitragsservice) entscheidet durch Verwaltungsakt. Soweit es das jeweilige Landesrecht vorsieht, kann Widerspruch eingelegt werden. Klagen gegen die Ablehnung von Härtefallanträgen werden nicht vor dem Sozialgericht, sondern vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Der Verwaltungsrechtsstreit ist gerichtskostenfrei (§ 188 S. 2 VwGO).²⁹

VI. Fazit

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wirft in mehrfacher Hinsicht rechtliche Fragen auf. Zu den Schwerpunkten der zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen gehören dabei die besonderen Härtefälle nach § 4 Abs. 6 RBeitrStV. Die einschlägigen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte und Verwaltungsgerichte sind zum Teil uneinheitlich. Es ist zu hoffen, dass das BVerfG und das BVerwG möglichst bald Gelegenheit erhalten, Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu schaffen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

²³ BVerfG NVwZ 2013, 423; s. auch BaWüStGH, Beschl. v. 19.08.2013 – Az. 1 VB 65/13; SächsVerfGH, Beschl. v. 10.04.2014 – Az. Vf. 95-IV-13.

²⁴ Vgl. LT-Drs. NRW 15/1303, 41.

²⁵ BVerfG, NVwZ 2013, 423; s. auch BaWüStGH, Beschl. v. 19.08.2013 – Az. 1 VB 65/13; anders aber BayVerfGH, ZUM-RD 2014, 404, 422.

²⁶ Vgl. z. B. VG München, Urt. v. 11.07.2014 – Az. M 6a K 14.2444; VG Hamburg, Urt. v. 17.07.2014 – Az. 3 K 5371/13; s. aber auch VG Berlin, Urt. v. 22.04.2015 – Az. 27 K 310.14; VG Osnabrück, Urt. v. 01.04.2014 – Az. 1 A 182/13.

²⁷ Vgl. OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2010, 215.

²⁸ Str.; vgl. z. B. OVG Bautzen, Beschl. v. 16.07.2012 – Az. 3 A 663/10; a. A. z. B. OVG Bremen, Beschl. v. 17.09.2013 – Az. OVG: 1 S 149/13. S. auch BVerwG, Urt. v. 30.04.1986 – Az. 7B70.86.

²⁹ Näher zu den teilweise umstrittenen Verfahrens- und Rechtsschutzfragen Lent, in: Gersdorf/Paal (Fn. 14), § 4 RBeitrStV Rn. 13 ff. und § 2 RBeitrStV Rn. 12 ff.