

– Fachbeitrag C2-2021 –

11.06.2021

Rundfunkbeitragsermäßigung für Schwerbehinderte außerhalb des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag?

**Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Februar 2021 –
L 6 SB 3623/20¹**

*Von Dr. Anna-Miria Fuerst (LL.M., Georgetown University, Washington, D.C.), Richterin
am Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht, Lüneburg*

Das Urteil des Landessozialgerichts (LSG) Baden-Württemberg vom 18. Februar 2021 gibt Anlass, die rechtlichen Möglichkeiten, eine Rundfunkbeitragsermäßigung für Schwerbehinderte zu erlangen, genauer auszuleuchten. Insbesondere stellt sich die Frage, ob Rundfunkteilnehmende einen Anspruch auf Beitragsermäßigung haben, deren Behinderung nicht unter eine der Varianten des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 u. 2 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) fällt, aber doch der Sache nach die Nutzung des Rundfunkangebots in vergleichbarer Weise einschränkt. Zunächst soll das Urteil des LSG Baden-Württemberg kurz vorgestellt werden (II.). Dann sollen das zweistufige Verfahren, das Schwerbehinderte zur Durchsetzung ihres Anspruchs auf Rundfunkbeitragsermäßigung durchlaufen müssen, sowie die zur Problematik des Härtefalls ergangene neuere höchstrichterliche Rechtsprechung näher erläutert werden (III.). Der Beitrag endet mit einer kurzen Einordnung des Urteils und einem Ausblick (IV.).

I. Das Urteil in Kürze

1. Sachverhalt

Gegenstand des Verfahrens war der Anspruch der Klägerin gegen das Versorgungsamt auf die Feststellung, dass bei ihr die gesundheitlichen Voraussetzungen für das Merkmal RF (Rundfunk/Fernsehen) vorliegen. Die Klägerin benötigte diese Feststellung, um ihren Anspruch auf eine Ermäßigung des Rundfunkbeitrags auf ein Drittel bei der zuständigen Landesrundfunkanstalt erfolgreich geltend machen zu können. Sie litt nach einem Infarkt

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag C2-2021 in der Kategorie C: Sozialmedizin und Begutachtung veröffentlicht; Zitiervorschlag: Fuerst: Rundfunkbeitragsermäßigung für Schwerbehinderte außerhalb des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag? – Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Februar 2021 – L 6 SB 3623/20; Beitrag C2-2021 unter www.reha-recht.de; 11.06.2021.

an einer halbseitigen spastischen Lähmung (spastische Hemiparese) sowie einer sensorischen Aphasie, also einer Sprachfindungsstörung. Die Aphasie hatte eine hochgradige Einschränkung des Sprachverständnisses zur Folge und machte eine verbale Äußerung der Klägerin unmöglich. Laut Gutachterin war die Beeinträchtigung der Klägerin insoweit der einer Gehörlosen vergleichbar. Das Versorgungsamt stellte einen GdB von 100 sowie die Merkzeichen G (erhebliche Beeinträchtigung der Bewegungsfähigkeit), aG (außergewöhnliche Gehbehinderung), B (Begleitperson) und H (Hilfslosigkeit) fest, nicht aber das Merkzeichen RF. Die Klägerin beehrte nach erfolglosem Widerspruch gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Ablehnung des Merkzeichens RF und unterlag in zwei Instanzen.

2. Entscheidungsgründe

Das LSG bestätigte den Bescheid des Versorgungsamtes bzgl. der Ablehnung des Merkzeichens RF. Zu § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 RBStV stellte das LSG fest, dass die Voraussetzungen nicht vorlagen, da die Klägerin weder seh- noch hörgeschädigt sei. Daneben müsse berücksichtigt werden, dass die in diesen Ziffern genannten Personengruppen den öffentlichen Rundfunk nur eingeschränkt nutzen könnten, was aufgrund des Pflegegutachtens bei der Klägerin nicht der Fall sei, weil sie sich über Inhalte im Fernsehen und Rundfunk gelegentlich aufrege, auf dem Tablet an Spielen teilnehme und skype. Einen Fall des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV lehnte das LSG mit der Begründung ab, dass der Klägerin die Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen nicht ständig unmöglich sei. Zwar könne die Klägerin öffentliche Veranstaltungen nicht alleine und ohne Hilfsmittel aufsuchen. Allerdings nehme sie durchaus am öffentlichen Leben teil. Eine Anerkennung des Merkmals RF könne nicht den Empfindlichkeiten der Öffentlichkeit an der Anwesenheit von Behinderten bei Veranstaltungen Rechnung tragen, weil damit der auf die gesellschaftliche Teilhabe gerichtete Zweck des Merkzeichens in sein Gegenteil verkehrt würde.

II. Rechtlicher Hintergrund

1. Rundfunkbeitragsrechtliche Seite: § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 RBStV

Die Ermäßigung des Rundfunkbeitrags wegen einer (Schwer-)Behinderung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 RBStV wird von der zuständigen Landesrundfunkanstalt auf Antrag gewährt, vgl. § 4 Abs. 7 Satz 1 RBStV. Den in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 RBStV genannten Ermäßigungstatbeständen liegen nach dem Urteil des BVerwG vom 28. Februar 2018² zwei ganz unterschiedliche Rechtsgedanken zugrunde: Die Beitragsermäßigung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RBStV für blinde und nicht nur vorübergehend wesentlich sehbehinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 60 allein wegen der Sehbehinderung sowie nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV für hörgeschädigte Menschen, die gehörlos sind oder denen eine ausreichende Verständigung über das Gehör

² BVerwG, Urteil vom 28.02.2018 – 6 C 48/16 –, BVerwGE 161, 224–240.

auch mit Hörhilfen nicht möglich ist, beruht darauf, dass diese Personen aufgrund ihrer spezifischen Behinderung einen nur eingeschränkten individuellen Nutzungsvorteil durch ihre Teilnahme am öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfahren und daher zur Wahrung des Gebots der Vorteilsgerechtigkeit nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht den vollen Beitrag entrichten dürfen. Völlig anders gelagert ist die Beitragsermäßigung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV für behinderte Menschen, deren Grad der Behinderung nicht nur vorübergehend wenigstens 80 beträgt und die wegen ihres Leidens an öffentlichen Veranstaltungen ständig nicht teilnehmen können. Der Nutzungsvorteil dieser schwerbehinderten Menschen unterscheidet sich bei der gebotenen generellen Betrachtungsweise nicht von dem Nutzungsvorteil, den Menschen ohne Behinderung haben. Mit anderen Worten: Die in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV angesprochenen Personen können öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich wie jeder andere Rundfunkteilnehmer nutzen. Aufgrund ihrer Behinderung, die zu einer erheblichen Mobilitätseinschränkung führt, welche sie praktisch ausschließlich an ihre eigene Wohnung bindet, wird ein Nachteilsausgleich als Kompensation für die aus der spezifischen Behinderung folgende Teilhabebeeinträchtigung gewährt. Dieser Nachteilsausgleich ist als Begünstigung vor dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftig. Die Rechtfertigung folgt aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, der einen Förderauftrag enthält und dem (Landes-)Gesetzgeber im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erlaubt, behinderten Rundfunkempfängern gegenüber anderen einen kompensatorischen Vorteil in Gestalt einer Beitragsermäßigung zu verschaffen.

2. Schwerbehindertenrechtliche Seite: § 152 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 SGB IX

Die Landesrundfunkanstalt ist indessen nicht für die Entscheidung darüber zuständig, ob die gesundheitlichen Voraussetzungen für eine Beitragsermäßigung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 RBStV vorliegen. Die Zuständigkeit hierfür liegt vielmehr nach § 152 Abs. 4 i. V. m. mit Abs. 1 SGB IX bei den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden, also den Versorgungsämtern. Die Feststellung des Versorgungsamtes, ob die gesundheitlichen Voraussetzungen nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 RBStV – also das Merkzeichen RF – gegeben sind, ist für die Landesrundfunkanstalt bindend.³ Der Mechanismus ist vergleichbar der an den Empfang von Sozialleistungen geknüpften Beitragsbefreiung nach § 4 Abs. 1 RBStV. Auch hier erlässt eine andere (Sozial-)Behörde einen die Landesrundfunkanstalt bindenden Bescheid. Die Landesrundfunkanstalt darf sich auf die Richtigkeit der sozialrechtlichen Bedürfnisprüfung verlassen und braucht eigene Ermittlungen in dieser Hinsicht grundsätzlich nicht anzustellen.

3. Härtefälle im Lichte der Rechtsprechung von BSG und BVerwG

Aufmerken lassen in diesem Zusammenhang zwei bundesgerichtliche Entscheidungen, die über die Figur des Härtefalls nicht explizit berücksichtigte Konstellationen bewältigen.

³ Tegethoff, jurisPR-BVerwG 15/2018 Anm. 5 mit Nachweisen aus der Rspr.

Das BSG hat mit Urteil vom 16. Februar 2012⁴ entschieden, dass das Merkzeichen RF einem Menschen mit Behinderung auch bei einem GdB von unter 80 zuerkannt werden kann, wenn ein „gesundheitlich bedingter Härtefall“ vorliegt, der dazu führt, dass die Person wegen eines besonderen psychischen Leidens ausnahmsweise an öffentlichen Veranstaltungen ständig nicht teilnehmen kann.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 30. Oktober 2019⁵ die an die Beitragsbefreiung nach § 4 Abs. 1 RBStV anknüpfende („Unbeschadet der Beitragsbefreiung nach Absatz 1“) Härtefallregelung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV auf einen Fall angewendet, in dem eine nicht in § 4 Abs. 1 RBStV aufgelistete Sozialleistung (Wohngeld) zwar bezogen wurde, aber dennoch eine den berücksichtigungsfähigen Sozialleistungen vergleichbare Einkommensarmut vorlag. Der Fall betraf eine Masterstudentin, die wegen eines Zweitstudiums nicht nach BAföG förderberechtigt war, aber auch keine Leistungen nach dem SGB II oder XII erhalten konnte. Zur Begründung verwies das BVerwG sowohl auf den Schutz des Existenzminimums als auch auf Art. 3 Abs. 1 GG, da bei der Klägerin gleiche Einkommensverhältnisse bestanden wie bei Personen, die nach § 4 Abs. 1 RBStV einen Befreiungsanspruch hatten. Das BVerwG bejahte einen intensiven Verstoß gegen den Gleichheitssatz mit der Folge, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt eine eigenständige Bedürfnisprüfung vorzunehmen hatte, die nach der gängigen Regelungssystematik nicht vorgesehen ist.

III. Einordnung des Urteils des LSG Baden-Württemberg und Ausblick

Gemäß den tatsächlichen Feststellungen des LSG Baden-Württemberg lagen die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Merkmals RF nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 RBStV unzweifelhaft nicht vor. Denn die Klägerin litt weder unter einer Seh- oder Hörbehinderung i. S. v. § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 u. 2. RBStV noch bestanden ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass sie wegen ihres Leidens an öffentlichen Veranstaltungen nicht ständig teilnehmen konnte. Gewissen Raum im Urteil nehmen dabei Ausführungen zu der Frage ein, welche Art und welches Maß der Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen notwendig ist, um den Nachteilsausgleich nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV auszuschließen. Das LSG geht davon aus, dass eine körperliche Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen ohne oder nur mit verminderter geistiger Aufnahmefähigkeit eine volle Beitragspflicht nach sich ziehe, da eine Beitragsermäßigung in einem solchen Fall keine teilhabesteigernde Wirkung habe. Damit bewegt sich das LSG – ohne indes auf das Urteil des BVerwG vom 28. Februar 2018⁶ Bezug zu nehmen – der Sache nach auf einer Linie mit dem BVerwG, das die in der Ermäßigungsregelung des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3

⁴ BSG, Urteil vom 16. Februar 2012 – B 9 SB 2/11 R –, SozR 4-3250 § 69 Nr 14. Siehe dazu: Hlava: Rundfunkgebührenbefreiung in Härtefällen – Eine Anmerkung zum Urteil des BSG vom 16.02.2012, Az.: B 9 SB 2/11 R; Forum C, Beitrag C7-2012 unter www.reha-recht.de; 09.08.2012.

⁵ BVerwG, Urteil vom 30.10.2019 – 6 C 10/18 –, BVerwGE 167, 20–32.

⁶ BVerwG, Urteil vom 28.02.2018 – 6 C 48/16 –, BVerwGE 161, 224–240.

RBStV liegende Begünstigung als nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG zulässigen Nachteilsausgleich für eine Teilhabebeeinträchtigung rechtfertigt. Der kompensatorische Effekt kann natürlich nur eintreten, wenn die Teilnahme am Rundfunk die fehlende Teilnahmemöglichkeit am öffentlichen Leben gleichsam ersetzt. Das LSG formuliert hier pointiert:

„Der kostenlose bzw. gebührenermäßigte (gemeint ist beitragsermäßigte) Rundfunk- und Fernsehempfang ermöglicht oder erleichtert die durch die verminderte geistige Aufnahmefähigkeit beeinträchtigte Teilnahme am Gemeinschaftsleben nicht.“

Der letzte Satz offenbart indessen ein abgabenrechtliches Dilemma: Eingeschränkt geistig bzw. sprachlich vermindert aufnahmefähige, aber dennoch durchaus unternehmungslustige Personen wie die Klägerin fallen zwar eindeutig nicht unter die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV – dabei versteht es sich von selbst, dass die Allgemeinheit die von Menschen mit Behinderung ausgehende Andersartigkeit zu akzeptieren hat. Allerdings liegt es nahe anzunehmen, dass eine verminderte sprachliche Aufnahmefähigkeit – wie sie bei der Klägerin zweifellos vorgelegen hat – den Nutzungsvorteil in Bezug auf den Rundfunkempfang in ähnlicher Weise einschränkt wie Gehörlosigkeit oder Blindheit. Der Klägerin ist sogar gutachterlich bescheinigt worden, dass ihre Einschränkungen im funktionellen Bereich durchaus den Beeinträchtigungen eines Gehörlosen vergleichbar seien.

Das LSG Baden-Württemberg hat eine eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit des öffentlichen Rundfunks durch die Klägerin indessen mit der wenig nachvollziehbaren Erwägung verneint: Aus dem Pflegegutachten ergebe sich, dass sie sich gelegentlich über Inhalte im Fernsehen aufrege. Das dürfte genauso für beitragsermäßigte blinde oder gehörlose Rundfunknutzer gelten. Zusätzlich hat das LSG in diesem Zusammenhang auf ein älteres Urteil des BSG vom 11. September 1991⁷ hingewiesen, wonach die abgabenrechtliche Begünstigung von Seh- und Hörbehinderten in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf der herkömmlichen besonderen Bewertung dieser Behinderungen beruhe und deshalb nicht verallgemeinert werden könne.

Hier wäre im Lichte des Urteils des BVerwG vom 28. Februar 2018⁸ eine andere Beurteilung der Sach- und Rechtslage durchaus naheliegend gewesen. Denn danach entspricht eine Beitragsermäßigung gerade dem Gebot der Vorteilsgerechtigkeit nach Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie einem eingeschränkten Nutzungsvorteil Rechnung trägt. Es hätte also zumindest erwogen werden können, ob in Fällen, die funktional den in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 u. 2 RBStV genannten gleichstehen, ein „gesundheitlich bedingter Härtefall“ vorliegt, der die Feststellung des Merzeichens RF rechtfertigen könnte.

Dies dürfte indessen mit der insoweit eindeutigen Gesetzeslage nur schwer in Einklang zu bringen sein und die Befugnisse des Versorgungsamtes überstrapazieren. Trotzdem wäre eine Entscheidung des Versorgungsamtes oder ein sozialgerichtliches Urteil, mit dem eine funktional vergleichbare Einschränkung mit den in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 u. 2.

⁷ BSG, Urteil vom 11.09.1991 – 9a/9 RVs 15/89 –, SozR 3-3870 § 4 Nr 2.

⁸ BVerwG, Urteil vom 28.02.2018 – 6 C 48/16 –, BVerwGE 161, 224–240.

RBStV genannten Behinderungen festgestellt wird, von Nutzen⁹. Die Klägerin könnte nämlich mit einer solchen Entscheidung auch ohne die Feststellung des Merkzeichens RF eine Beitragsermäßigung im Wege einer analogen bzw. verfassungskonformen Anwendung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV bei der Landesrundfunkanstalt beantragen und im Falle der – zu erwartenden – Ablehnung gegen den Ablehnungsbescheid mit einer verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage gerichtet auf die Ermäßigung des Rundfunkbeitrags auf ein Drittel vorgehen.

Die Härtefallregelung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ist zwar ihrem Wortlaut nach nicht auf Fälle des § 4 Abs. 2 RBStV anwendbar. Geht man jedoch zutreffend davon aus, dass eine Beitragsbefreiung bei einem objektiv fehlenden Nutzungsvorteil verfassungsrechtlich geboten ist,¹⁰ und versteht man die Beitragsermäßigung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 u. 2 RBStV gerade nicht als klassischen sozialrechtlichen Nachteilsausgleich, sondern als Ausprägung der gleichheitsrechtlich gebotenen Vorteilsgerechtigkeit,¹¹ dann liegt es nahe, in äquivalenten Fällen zumindest eine entsprechende Anwendung der Härtefallregelung in Betracht zu ziehen. Angesichts der gutachterlichen Feststellung, dass die Klägerin im funktionellen Bereich einem Gehörlosen vergleichbar eingeschränkt sei, hätte Anlass bestanden, einen äquivalenten Fall in Betracht zu ziehen oder doch zumindest weitere Ermittlungen anzustellen. Dass die Landesrundfunkanstalt in einem der Gehörlosigkeit oder Blindheit gleichstehenden Fall eine eigenständige gesundheitliche Bewertung auf Grundlage der vom Versorgungsamt vorgenommenen Prüfung vorzunehmen hätte, dürfte einer Anwendung der Härtefallregelung nicht im Wege stehen. Schließlich ist das BVerwG auch in seinem Urteil vom 30. Oktober 2019¹² nicht davor zurückgeschreckt, der Landesrundfunkanstalt in bestimmten Fallkonstellationen eine sozialrechtliche Bedürfnisprüfung aufzuerlegen. Ein vollständiger Rückzug der Landesrundfunkanstalten aus genuin sozialrechtlichen Prüfungen im Namen der Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs ist bei Härtefällen jedenfalls dann nicht angezeigt, wenn diese aus verfassungsrechtlichen Gründen berücksichtigt werden müssen.¹³

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

⁹ Ähnlich Dau, jurisPR-SozR 11/2012 Anm. 6.

¹⁰ So BVerwG, Urteil vom 30.10.2019 – 6 C 10/18 –, BVerwGE 167, 20–32 unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16 –, BVerfGE 149, 222–293.

¹¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.02.2018 – 6 C 48/16 –, BVerwGE 161, 224–240.

¹² BVerwG, Urteil vom 30.10.2019 – 6 C 10/18 –, BVerwGE 167, 20–32.

¹³ Vgl. Dau, jurisPR-SozR 14/2020 Anm. 5.