

Titel:

Befreiung von der Beitragspflicht für eine Nebenwohnung, Verfassungsmäßigkeit der antragsgebundenen und in der Rückwirkung zeitlich beschränkten Befreiung für eine Nebenwohnung

Normenketten:

RBStV § 4a

GG Art. 100

Schlagworte:

Befreiung von der Beitragspflicht für eine Nebenwohnung, Verfassungsmäßigkeit der antragsgebundenen und in der Rückwirkung zeitlich beschränkten Befreiung für eine Nebenwohnung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die rückwirkende Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht für seine Nebenwohnung.

2

Der Kläger ist unter der Beitragsnummer seit Dezember 2009 mit seiner (Haupt-)Wohnung in ... als Beitragspflichtiger erfasst. Seit 2. September 2019 ist der Kläger zudem als Inhaber einer Nebenwohnung unter der Anschrift ... Straße 8, beim Einwohnermeldeamt gemeldet.

3

Im Mai 2023 zeigte der Kläger die Nebenwohnung in ... beim Beklagten an und stellte einen Antrag auf Befreiung von der Beitragspflicht.

4

Mit Bescheid vom 7. Juni 2023 bewilligte der Beklagte die Befreiung für die Nebenwohnung unbefristet mit Wirkung ab dem 1. Mai 2023. Zur Begründung wurde ausgeführt, eine rückwirkende Befreiung komme nur dann in Betracht, wenn der Antrag innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der Befreiungsvoraussetzungen gestellt werde. Mit Schreiben vom gleichen Tag wies der Beklagte den Kläger außerdem darauf hin, dass die Nebenwohnung unter Berücksichtigung der melderechtlichen Erfassung rückwirkend zum 1. Januar 2020 als beitragspflichtige Nebenwohnung geführt werde. Das Beitragskonto des Klägers weise daher einen offenen Betrag von 718,06 EUR auf. Der Betrag wurde per Lastschrift vom Konto des Klägers eingezogen.

5

Mit Schreiben vom 1. Juli 2023 legte der Kläger Widerspruch gegen den Bescheid vom 7. Juni 2023 ein, soweit die Befreiung für den Zeitraum 1. Januar 2020 bis 31. April 2023 nicht bewilligt wurde. Zugleich beantragte er, die Erstattung der für die Zweitwohnung gezahlten Beiträge. Über den Widerspruch hat der Beklagte auch nach nochmaliger Aufforderung durch den Kläger nicht entschieden.

6

Am 31. Januar 2024 erhob der Kläger Untätigkeitsklage gegen den Beklagten. Er beantragt unter Verzicht auf mündliche Verhandlung,

7

1. den Beklagten unter insoweitiger Änderung des Bescheids vom 7.6.2023 zu verpflichten, den Kläger von der Rundfunkbeitragspflicht für seine Zweitwohnung in ..., Ortsteil ..., auch für den Zeitraum vom 1.1.2020 bis zum 31.4.2023 zu befreien,

8

2. den Beklagten zu einer Zahlung von 718,06 EUR für den Kläger zu verurteilen,

9

3. hilfsweise, den Beklagten zu verurteilen, den Kläger nach § 4 Abs. 6 RBStV zu bescheiden,

10

4. hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten, den Kläger von der Rundfunkbeitragspflicht auf Grundlage der Übergangsregelung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2018 für den Zeitraum vom 1.1.2020 bis zum 31.5.2020 zu befreien.

11

Die Anmeldung der Nebenwohnung beim Beklagten sei zunächst aus Unkenntnis über eine Meldepflicht unterblieben, weil der Kläger davon ausgegangen sei, mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 habe sich die Beitragspflicht für Nebenwohnungen erledigt. Die Anmeldung sei schließlich erst aufgrund eines Hinweisschreibens des Beitragsservice erfolgt. Die Befreiungsvorschrift des § 4a Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) sei verfassungswidrig, soweit sie eine Rückwirkung auf den Zeitpunkt ausschließe, zu dem die Antragsvoraussetzungen erstmals vorlägen, wenn der Befreiungsantrag nicht innerhalb von drei Monaten gestellt werde. Dies führe zu einer doppelten Belastung des Betroffenen mit Rundfunkbeiträgen für die Haupt- und Nebenwohnung, welche nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts „auf keinen Fall“ stattfinden dürfe. Die doppelte Belastung verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) und können nicht unter Berufung auf Praktikabilitätsabwägungen in Massenverfahren gerechtfertigt werden. Die zeitliche Beschränkung der Rückwirkung einer Befreiung nach § 4a RBStV sei im Hinblick auf § 4 Abs. 4 und Abs. 6 RBStV unschlüssig, wonach eine auf drei Jahre angelegte Rückwirkung vorgesehen sei. Die rückwirkende Heranziehung habe Strafcharakter in Bezug auf die Verletzung der Meldepflicht. Insoweit stünde auch bereits das Ordnungswidrigkeitsverfahren gemäß § 12 RBStV als ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Außerdem sei der Vorteil der Nutzung des Rundfunkangebots bereits mit dem Beitrag für die Erstwohnung abgegolten. Den Beiträgen für die Nebenwohnung stehe kein zusätzlicher Nutzungsvorteil gegenüber. Daher habe der Kläger jedenfalls einen Anspruch auf Befreiung gemäß § 4 Abs. 6 RBStV unter dem Gesichtspunkt der objektiven Unmöglichkeit, aus seinem zusätzlichen Beitrag einen zusätzlichen Nutzungsvorteil zu ziehen. Die nach Haupt- und Hilfsanträgen gestaffelten Klageanträge zielten in erster Linie darauf ab, eine rückwirkende Befreiung gemäß § 4a Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 RBStV zu erreichen, wobei das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der die Rückwirkung versagenden Vorschriften herbeiführen möge. Für den Fall, dass das Gericht keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot erkenne, werde der Hilfsantrag gestellt, den Beklagten zu verurteilen, den Kläger nach § 4 Abs. 6 RBStV unter dem Gesichtspunkt der objektiven Unmöglichkeit einer Gegenleistung aus dem Vorteil der Rundfunknutzung zu bescheiden. Für den Fall, dass das Gericht § 4 Abs. 6 RBStV für nicht anwendbar erachte, stütze sich die Klage im Weiteren hilfsweise auf die Übergangsregelung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018. Nach der Übergangsregelung stehe einer bis 1. Januar 2020 zurückwirkenden Befreiung nichts entgegen. Wegen der weiteren Ausführungen wird auf die Klagebegründung Bezug genommen.

12

Mit Schriftsatz vom 4. März 2024 verzichtete der Beklagte ebenfalls auf mündliche Verhandlung und nahm zur Klage Stellung. Er beantragt,

13

Die Klage wird abgewiesen.

14

Gemäß § 4a Abs. 2 Satz 3 RBStV könne die Befreiung zum 1. Mai 2023 erfolgen. Eine weiter zurückwirkende Befreiung hätte nur dann erfolgen können, wenn der Kläger die Nebenwohnung gleichzeitig mit der Anmeldung beim Einwohnermeldeamt gemäß § 8 Abs. 1 RBStV auch beim Beklagten angemeldet und sodann eine Befreiung beantragt hätte.

15

Mit Beschluss vom 17. Juni 2025 wurde der Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter übertragen.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Verwaltungsakte des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17

1. Die Entscheidung ergeht im Einverständnis der Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ohne mündliche Verhandlung.

18

2. Das Gericht legt die Anträge im wohlverstandenen Interesse des Klägers unter Beachtung der Grenzen des § 88 VwGO in entsprechender Anwendung von §§ 133, 157 BGB dahingehend aus, dass der Kläger mit dem Antrag unter Ziffer 1 eine Verpflichtungsklage auf rückwirkende Erteilung einer Befreiung für die Nebenwohnung für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. April 2023 begehrt. Zur Begründung des Anspruchs auf rückwirkende Befreiung stützt sich der Kläger auf § 4a RBStV bzw. die unmittelbare Anwendung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 sowie hilfsweise auf § 4 Abs. 6 RBStV. Im Zusammenhang mit der Anwendung von § 4a RBStV regt der Kläger eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht an.

19

Unter Ziffer 2 des Klageantrags macht der Kläger eine Leistungsklage auf Rückerstattung bereits bezahlter Rundfunkbeiträge in Höhe von 718,06 EUR geltend.

20

Bei den weiteren unter den Ziffern 3 und 4 hilfsweise gestellten Klageanträgen handelt es sich um Hilfsbegründungen zu dem unter Ziffer 1 gestellten Verpflichtungsantrag.

21

3. Das Gericht sieht keine Veranlassung, das Verfahren wegen der von der Klagepartei erhobenen Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der zeitlichen Beschränkung der Rückwirkung einer Befreiung für eine Nebenwohnung (§ 4a Abs. 2 Satz 2 und 3 RBStV) auszusetzen und gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 des Grundgesetzes (GG) eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht kommt nur dann in Betracht, wenn das Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält, d.h. wenn es von der Verfassungswidrigkeit überzeugt ist (BVerfG U.v. 20.3.1952 – 1 BvL 12/51 – BVerfGE 1, 184, 189). Das ist vorliegend nicht der Fall. Das Gericht hat keine ernstlichen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von § 4a Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 RBStV.

22

Soweit die Befreiung für eine Nebenwohnung nur auf schriftlichen Antrag (§ 4a Abs. 4 RBStV) erteilt wird (antragsgebundene Befreiung), begegnet dies keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat die antragsgebundene Befreiung für Nebenwohnungen ausdrücklich als verfassungskonforme Möglichkeit benannt, um dem Grundsatz der Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung zu tragen und eine doppelte Inanspruchnahme von Zweitwohnungsinhabern zu vermeiden (BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – juris Rn. 153). Es obliegt damit dem Beitragsschuldner, durch Stellung eines entsprechenden Antrags in den Genuss der Befreiung zu kommen. Stellt er den Antrag nicht, bleibt es bei der doppelten Inanspruchnahme.

23

Auch die zeitlich beschränkte Möglichkeit einer rückwirkenden Antragstellung wirft keine ernstlichen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung auf. Eine Befreiung mit Rückwirkung auf den Ersten des Monats, in dem die Befreiungsvoraussetzungen vorliegen, kann der Beitragsschuldner nur dann erlangen, wenn er den Befreiungsantrag innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der Voraussetzungen stellt (§ 4a Abs. 2 Satz 2 RBStV). Im Übrigen beginnt die Befreiung mit dem Ersten des Monats, in dem die Antragstellung erfolgt (§ 4a Abs. 2 Satz 3 RBStV). Es obliegt somit dem Beitragsschuldner nicht nur, einen Antrag zu stellen, sondern diesen innerhalb der dreimonatigen Antragsfrist zu stellen, will er eine

rückwirkende Befreiung zum Ersten des Monats, in dem die Befreiungsvoraussetzungen vorlagen, erreichen. Andernfalls bleibt es bei der Befreiung zum Ersten des Monats der Antragstellung. Eine Verletzung des Verbots der Belastungsgleichheit durch die Obliegenheit, einen Antrag rechtzeitig zu stellen, vermag das Gericht nicht zu erkennen. Im Beitragsverfahren als Massenverfahren sind Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten für Beitragsschuldner zumutbar, um den Verwaltungsaufwand für die Rundfunkanstalten auf ein vertretbares Maß zu begrenzen und nicht unnötige Kosten durch aufwändige Beitragsverfahren bzw. Rückerstattungsverfahren zu verursachen. So ist der Beitragsschuldner etwa gemäß § 8 RBStV verpflichtet, den Beginn und das Ende des Innehabens einer Wohnung, auch einer Nebenwohnung, unverzüglich schriftlich bei der Rundfunkanstalt anzuzeigen. Diese Pflicht zur An- und Abmeldung gegenüber der Rundfunkanstalt besteht zusätzlich zur Meldepflicht gegenüber dem Einwohnermeldeamt. Zwar findet in regelmäßigen Abständen ein Abgleich der Meldedaten der Einwohnermeldeämter mit den Rundfunkanstalten statt, jedoch sind die Rundfunkanstalten nicht verpflichtet, von sich aus fortlaufend die Übereinstimmung der rundfunkrechtlichen mit der einwohnerrechtlichen Meldesituation der Beitragsschuldner zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht unverhältnismäßig, dass der Zweitwohnungsinhaber seinen Antrag binnen einer angemessenen Frist von drei Monaten stellen muss, um von Beginn an in den Genuss der Befreiung zu kommen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht selbst die Möglichkeit einer antragsgebundenen Befreiung als verfassungskonforme Lösung vorgeschlagen hat, erscheint die Lesart des Klägers, das Bundesverfassungsgericht habe mit der Formulierung, „auf keinen Fall“ dürfe es zu einer doppelten Inanspruchnahme von Zweitwohnungsinhabern kommen, auch die beschränkte Rückwirkung der antragsgebundenen Befreiung ausschließen wollen, nicht zwingend und vor dem Hintergrund der im Rundfunkbeitragsverfahren geltenden Mitwirkungspflichten auch nicht überzeugend. Auch der Einwand des Klägers, dass für die Befreiung wegen sozialer Härte nach § 4 Abs. 4 und Abs. 6 RBStV andere Fristen für die rückwirkende Befreiung gelten würden, verfängt nicht, da es sich bei der Befreiung wegen sozialer Härte und der Befreiung für eine Nebenwohnung um unterschiedliche, nicht vergleichbare Regelungssachverhalte handelt. Das Gericht sieht daher keinen Anlass für eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht (im Ergebnis ebenso: OVG Hamburg, B.v. 20.2.2025 – 5 Bf 217/24.Z – juris Rn. 18 ff; VG Leipzig, U.v. 6.11.2024, – 1 K 491/23 – juris Rn. 67 ff; VG Berlin, Urt. v. 4.6.2024 – 8 K 291/23 – juris Rn. 39 ff.; Noßwitz/Siekman in Binder/Vesting, Beck’scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, RBStV § 4a Rn. 30 m.w.N.).

24

4. Die Klage ist zulässig.

25

4.1. Die unter Ziffer 1 des Klageantrags erhobene Verpflichtungsklage ist als Versagungsgegenklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 Var. 1 VwGO in Form der Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO statthaft. Da der Beklagte über den eingelegten Widerspruch ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden hat, ist die Klage gemäß § 75 Satz 1 VwGO ohne Durchführung eines Vorverfahrens nach § 68 VwGO zulässig. Sie wurde gemäß § 75 Satz 2 VwGO nach Ablauf von mindestens drei Monaten seit Einlegung des Widerspruchs erhoben. Anhaltspunkte für einen zureichenden Grund für den fehlenden Abschluss des Widerspruchsverfahrens im Sinne von § 75 Satz 3 VwGO sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

26

4.2. Die unter Ziffer 2 des Klageantrags erhobene Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

27

5. Die Klage ist unbegründet.

28

5.1. Die unter Ziffer 1 des Klageantrags erhobene Verpflichtungsklage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf (rückwirkende) Befreiung von der Beitragspflicht für seine Nebenwohnung für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. April 2023 (§ 113 Abs. 5 VwGO).

29

5.1.1. Ein Anspruch ergibt sich nicht aus § 4a RBStV, weil der Kläger den Befreiungsantrag nicht rechtzeitig gestellt hat.

30

Gemäß § 4a Abs. 1 RBStV wird eine Person von der Beitragspflicht für eine Nebenwohnung befreit, wenn sie auch für die Hauptwohnung den Rundfunkbeitrag entrichtet. Diese Voraussetzungen liegen vor, da der Kläger für die Hauptwohnung den Rundfunkbeitrag entrichtet und auch für die Nebenwohnung zur Beitragsleistung herangezogen wird.

31

Die Befreiung erfolgt gemäß § 4a Abs. 2 Satz 1 RBStV unbefristet. Sie beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem die Befreiungsvoraussetzungen vorliegen, wenn der Antrag innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der Voraussetzungen nach § 4a Abs. 1 RBStV gestellt wird. Andernfalls beginnt die Befreiung mit dem Ersten des Monats, in dem die Antragstellung erfolgt (§ 4a Abs. 2 Satz 2 RBStV). Im vorliegenden Fall war der Kläger seit 2. September 2019 mit seiner Nebenwohnung beim Einwohnermeldeamt gemeldet und damit gemäß der Vermutung des § 2 Abs. 2 Nr. 1 RBStV Inhaber der Nebenwohnung und als solcher zur Beitragsleistung verpflichtet. Einen Antrag auf Befreiung hat er aber erst am 11. Mai 2023 und somit nach Ablauf von drei Monaten seit Bestehens der doppelten Beitragspflicht gestellt. Es obliegt dem Kläger, sich über die Beitragspflicht als Zweitwohnungsinhaber und die Modalitäten des Befreiungsverfahrens zu informieren. Die Unkenntnis über die Rechtslage entlastet den Kläger nicht. Zu Recht hat der Beklagte daher die Befreiung in Anwendung von § 4 Abs. 2 Satz 2 RBStV erst ab Mai 2023 gewährt.

32

5.1.2. Einen Anspruch auf rückwirkende Befreiung kann der Kläger auch nicht aus § 4 Abs. 6 RBStV unter dem Gesichtspunkt der objektiven Unmöglichkeit, aus seinem zusätzlichen Beitrag einen zusätzlichen Nutzungsvorteil zu ziehen, herleiten.

33

5.1.2.1. Die Voraussetzungen für eine Befreiung wegen eines besonderen Härtefalls im Sinne von § 4 Abs. 6 RBStV liegen nicht vor. Der Kläger hat nicht geltend gemacht, dass seine Einkünfte gem. § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV die jeweilige Bedarfsgrenze für den Sozialleistungsbezug um weniger als die Höhe des Rundfunkbeitrags überschreitet.

34

5.1.2.2. Zwar kann der Verwendung des Wortes „insbesondere“ in § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV entnommen werden, dass der dort genannte Härtefall nicht abschließend ist, allerdings stellt § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV keinen allgemeinen Auffangtatbestand dar, sondern setzt – um die Gefahr einer Umgehung der in § 4 Abs. 1 RBStV aufgeführten Fallgruppen auszuschließen – voraus, dass eine atypische Sondersituation vorliegt, die der Gesetzgeber trotz ihrer Vergleichbarkeit mit den in § 4 Abs. 1 RBStV geregelten Fällen versehentlich nicht als besonderen Härtefall geregelt hat. Maßgeblich ist, dass das monatlich für den Lebensbedarf zur Verfügung stehende Einkommen von Beitragsschuldern, die keine Leistungen im Sinne von § 4 Abs. 1 RBStV erhalten und über kein verwertbares Vermögen verfügen, nach Abzug der Wohnkosten unterhalb des für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt maßgebenden Regelsatzes liegt. Bei nachweislich einkommensschwachen Beitragsschuldern sind die Rundfunkanstalten gehalten, im Rahmen ihrer Prüfung eines besonderen Härtefalls eine Bedürftigkeitsprüfung vorzunehmen und dürfen nicht generell von einer Bedürftigkeitsprüfung absehen (BVerwG, U.v. 30.10.2019 – 6 C 10/18 – Rn. 27; BVerfG, B.v.10.1.2022 – 1 BvR 1089/18- Rn. 28).

35

Eine derartige mit den Befreiungstatbeständen aus § 4 Abs. 1 RBStV vergleichbare atypische Sondersituation hat der Kläger nicht dargelegt. Er stützt sein Befreiungsbegehren nicht auf Gründe der sozialen Härte, sondern auf die Unmöglichkeit, für Haupt- und Nebenwohnung einen doppelten Nutzungsvorteil zu ziehen, und damit auf einen Sachverhalt, der in § 4a RBStV abschließend geregelt ist und nicht in den Anwendungsbereich einer Befreiung aus Gründen der sozialen Härte fällt.

36

5.1.3. Auch ein Anspruch auf rückwirkende Befreiung unmittelbar aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 kommt nicht in Betracht.

37

Im maßgeblichen Zeitpunkt der Antragstellung am 11. Mai 2023 war die vom Bundesverfassungsgericht getroffene Übergangsregelung (BVerfG, U.v. 18.7.2018 – BvR 1675/16 u.a. – juris Rn. 155) bereits durch den in Umsetzung des verfassungsgerichtlichen Urteils ergangenen § 4a RBStV ersetzt worden.

38

5.2. Nachdem der Kläger eine auf den streitgegenständlichen Zeitraum zurückwirkende Befreiung nicht verlangen kann, steht ihm auch ein Erstattungsanspruch nicht zu. Der Rundfunkbeitrag für die Nebenwohnung wurde zur Erfüllung der Beitragspflicht für die Nebenwohnung und damit nicht ohne Rechtsgrund entrichtet (§ 10 Abs. 3 RBStV).

39

6. Die Klage war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

40

7. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO. Kostenentscheidung

41

vorläufige Vollstreckbarkeit