

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Rundfunkrecht einschl. Recht der Rundfunkanstalten,
Filmrecht einschl. Filmförderungsrecht, Recht der neuen
Medien und Presserecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 3 Abs. 1
RBStV	§§ 2, 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 5 Buchst. a, Abs. 4 Satz 2, Abs. 6, Abs. 7 Satz 2, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 5 und 6 Satz 1
RGebStV	§ 6 Abs. 1 und 3
SGB XII	§§ 27 ff., § 90
VwGO	§ 113 Abs. 5 Satz 1, §§ 137, 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Abs. 4

Titelzeile:

Befreiung einkommensschwacher Personen von der Rundfunkbeitragspflicht wegen
eines besonderen Härtefalls

Stichworte:

Rundfunkbeitrag; rückwirkende Festsetzung; Befreiung von der Beitragspflicht; Sozialeistung; bescheidgebundene Befreiungsmöglichkeit; analoge Anwendung; besonderer Härtefall; vergleichbare Bedürftigkeit; Hilfe zum Lebensunterhalt; verwertbares Vermögen; Regelsatz; Gleichheitssatz; Ausnahmeregelung; atypischer Fall; Wohngeld; Zweitstudium; Ausbildungsförderung; nicht förderungsfähiges Zweitstudium; Unterhaltsleistungen.

Leitsätze:

1. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht nach § 4 Abs. 1 RBStV setzt voraus, dass dem Beitragsschuldner auf der Grundlage eines Bescheids eine der dort genannten Sozialleistungen gewährt wird (sog. System der bescheidgebundenen Befreiungsmöglichkeit).
2. Einkommensschwache Personen, die keine der in § 4 Abs. 1 RBStV aufgeführten Sozialleistungen erhalten, sind nicht in entsprechender Anwendung dieser Norm von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien.
3. Ein besonderer Härtefall gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV liegt vor, wenn das monatlich für den Lebensbedarf zur Verfügung stehende Einkommen von Beitragsschuldner, 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 (insoweit unter



Aufgabe der Rechtsprechung zu § 6 Abs. 3 RGebStV: BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 2011 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62).

Urteil des 6. Senats vom 30. Oktober 2019 - BVerwG 6 C 10.18

- I. VG Ansbach vom 2. Februar 2017
Az: VG AN 6 K 15.02442**
- II. VGH München vom 28. Februar 2018
Az: VGH 7 BV 17.770**



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 6 C 10.18
VGH 7 BV 17.770

Verkündet
am 30. Oktober 2019

...
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Oktober 2019
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn
und Dr. Tegethoff sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
28. Februar 2018 und des Verwaltungsgerichts Ansbach
vom 2. Februar 2017 werden geändert:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom
11. Dezember 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheids
vom 3. November 2015 verpflichtet, die Klägerin von der
Rundfunkbeitragspflicht von September 2014 bis Septem-
ber 2016 zu befreien. Im Übrigen wird die Klage abgewie-
sen.

Die weitergehende Revision wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten je zur
Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin ist Inhaberin einer Wohnung und begehrt die Aufhebung eines Bescheids, mit dem die beklagte Rundfunkanstalt rückständige Rundfunkbeiträge festgesetzt hat, sowie die Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht während ihres Zweitstudiums.
- 2 Die Klägerin studierte im Anschluss an ein abgeschlossenes Bachelor-Studium das Studienfach Psychologie. Für dieses auf den Bachelor gerichtete zweite Studium erhielt sie mangels Förderungsfähigkeit keine Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, sondern monatliche Unterhaltsleistungen der

Eltern und Wohngeld. Nach Abzug der Mietkosten standen ihr im Monat 337 € zur Deckung ihres Lebensunterhalts zur Verfügung. Ihr Mitte August 2014 bei dem Beklagten eingegangener Antrag auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht blieb erfolglos. Der Beklagte setzte daraufhin mit gesondertem Bescheid rückständige Rundfunkbeiträge für den Zeitraum vom 1. April bis 30. September 2014 nebst Säumniszuschlag fest.

- 3 Die nach erfolglos durchgeführten Widerspruchsverfahren erhobene, auf Aufhebung des Festsetzungsbescheids und auf Befreiung von der Beitragspflicht gerichtete Klage blieb in den Vorinstanzen ohne Erfolg. Zur Begründung führte der Verwaltungsgerichtshof aus, die angefochtenen Bescheide seien rechtmäßig. Die Klägerin sei als Inhaberin einer Wohnung Beitragsschuldnerin. Der Beklagte habe die rückständigen Beiträge festsetzen können. Die Klägerin sei nicht von der Beitragspflicht zu befreien.
- 4 Einkommensschwache Personen könnten nur befreit werden, wenn sie - anders als die Klägerin - eine der in § 4 Abs. 1 RBStV aufgeführten Sozialleistungen erhielten. Eine analoge Anwendung der in Absatz 1 enthaltenen Tatbestände auf Empfänger von Wohngeldleistungen scheide aus. Der Gesetzgeber habe mit den dort aufgeführten Befreiungstatbeständen eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens beabsichtigt und den Bezug von Wohngeld nicht in den Katalog der zu einer Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht führenden Sozialleistungen aufgenommen, obwohl er diesen mehrfach geändert habe.
- 5 Eine Befreiung nach § 4 Abs. 6 RBStV wegen eines besonderen Härtefalls komme nicht in Betracht. Dieser müsse den in Absatz 1 genannten Fällen ähnlich sein. Kein Härtefall liege vor, wenn der Beitragsschuldner zwar dem Grunde nach von den Fallgestaltungen des Absatzes 1 erfasst werde, er aber deren Voraussetzungen nicht bzw. nicht vollständig erfülle. Allein der Umstand, dass der Klägerin nach Abzug der Miete lediglich 337 € verblieben und sie damit weniger Geld als ein Empfänger von Arbeitslosengeld II zur Verfügung habe, begründe hiernach keinen besonderen Härtefall. Ihr Zweitstudium sei nicht förderungsfähig, weshalb sie Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht beanspruchen könne. Ein Anspruch auf Sozialleistungen sei in diesem Fall kraft Gesetzes ausgeschlossen. Die bundesgesetzgeberischen Wertungen seien

bei der Rundfunkbeitragsbefreiung zu beachten. Wer ein nicht förderungsfähiges Zweitstudium absolviere und deshalb auch von Sozialleistungen ausgeschlossen sei, müsse nicht nur seinen Lebensunterhalt, sondern auch den Rundfunkbeitrag durch eigene Anstrengungen finanzieren. Dies stehe mit der Verfassung im Einklang.

- 6 Mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend, dass die Nichtförderung ihres Zweitstudiums nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz andere Zwecke als die Rundfunkbeitragsbefreiung verfolge. Aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit, die mit derjenigen eines geförderten Studenten im Erststudium vergleichbar sei, müsse sie daher nach Maßgabe von § 4 Abs. 1 Nr. 5 RBStV befreit werden. Jedenfalls seien diese Aspekte bei der Auslegung der Regelung des besonderen Härtefalls in den Blick zu nehmen. Die bisherige Rechtsprechung zu den Befreiungstatbeständen nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag sei nicht auf § 4 Abs. 1 und 6 RBStV übertragbar, da aufgrund des Wechsels von der gerätebezogenen Gebühr auf den raumbezogenen Beitrag sich die Reichweite der Zahlungspflicht erweitert habe. Folglich seien auch die Befreiungstatbestände großzügiger und insbesondere § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV als allgemeiner Auffangtatbestand auszulegen. Die vorinstanzlichen Urteile seien zu ändern, die angefochtenen Bescheide aufzuheben und der Beklagte zu verpflichten, die Klägerin von Anfang September 2014 bis zum Ende ihres Zweitstudiums am 30. September 2016 von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien.
- 7 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die zulässige Revision der Klägerin hat teilweise Erfolg. Das Berufungsgericht hat ohne Verletzung revisiblen Rechts die gegen den Festsetzungsbescheid gerichtete Anfechtungsklage als unbegründet angesehen (1.). Demgegenüber beruht das angefochtene Urteil auf einer Verletzung von Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV), die gemäß § 13 RBStV revisibel sind, soweit die Vorinstanz einen Anspruch der Klägerin auf Befreiung von der Rund-

funkbeitragspflicht abgelehnt hat. Die auf Befreiung gerichtete Verpflichtungsklage ist begründet (2.).

- 9 1. Die Anfechtungsklage gegen den Festsetzungsbescheid ist unbegründet. Insoweit hat das Berufungsgericht zu Recht die Klage abgewiesen und ist die Revision zurückzuweisen. Die Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge ist rechtmäßig. Maßgeblich ist die Sach- und Rechtslage im jeweiligen Beitragszeitraum, wobei Befreiungen von der Beitragspflicht zu berücksichtigen sind, wenn sie bis zum Erlass der letzten Verwaltungsentscheidung ausgesprochen werden (a)). Der Beklagte konnte gegenüber der Klägerin rückständige Beiträge festsetzen; sie war bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens nicht für den Zeitraum der Festsetzung von der Beitragspflicht befreit (b)). Die Rechtsgrundlagen der Festsetzung sind mit höherrangigem Recht vereinbar (c)).
- 10 a) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Sach- und Rechtslage bei Rundfunkbeitragsbescheiden sind Beginn und Ende der Beitragspflicht gemäß § 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV (vgl. bereits zum früheren Recht: BVerwG, Urteile vom 28. April 2010 - 6 C 6.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 54 und vom 17. August 2011 - 6 C 15.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 61). Das ist hier der Zeitraum vom 1. April bis 30. September 2014. Entscheidend sind danach die Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages in der Fassung der Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (15. RÄStV) vom 7. Juni 2011 (BY GVBl S. 258). Der Beklagte hat Änderungen der maßgeblichen Sach- und Rechtslage bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Befreiungen von der Rundfunkbeitragspflicht, die auf Antrag des Beitragsschuldners nach Erlass des Festsetzungsbescheides und vor Abschluss des Widerspruchsverfahrens erteilt werden.
- 11 b) Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV ist Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet und für

jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 RBStV). Rückständige Beiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt; die Festsetzungsbescheide werden im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 RBStV). Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages - RFinStV - in der Fassung der Bekanntmachung des 15. RÄStV). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in einem anderen Staatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, geregelt ist, stellt dabei den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:180316U6C6.15.0] - BVerwGE 154, 275 Rn. 7 f.).

- 12 Die Voraussetzungen für die Beitragspflicht der Klägerin im Zeitraum von April bis September 2014 lagen vor. Die Klägerin war im maßgebenden Zeitraum als Inhaberin einer Wohnung Beitragsschuldnerin (§ 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV). Die festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV), denn die Klägerin war nicht aufgrund eines von dem Beklagten vor Abschluss des Verfahrens erlassenen Bescheides von der Beitragspflicht befreit.
- 13 Unerheblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung ist, ob der Klägerin nach der letzten Verwaltungsentscheidung über die Festsetzung ein Anspruch auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht zuerkannt wird. Erstreckt sich in diesem Fall die Befreiung rückwirkend ganz oder teilweise auf den Zeitraum des Beitragsfestsetzungsbescheides, wird die ursprünglich rechtmäßige Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge unrichtig, weil eine Befreiung die Beitragspflicht für den von ihr erfassten Zeitraum entfallen lässt. Der Festsetzungsbescheid wird in diesem Fall im Umfang der zeitlichen Übereinstimmung von Festsetzung und Befreiung rechtswidrig, so dass er insoweit von der Rundfunkanstalt aufzuheben ist (s. dazu BVerwG, Urteile vom 22. September 1993 - 2 C 34.91 - Buchholz 316 § 48 VwVfG Nr. 78 und vom 28. Juni 2012 - 2 C 13.11 - BVerwGE 143, 230 Rn. 15 jeweils m.w.N. sowie Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 53 f. m.w.N.).

- 14 c) Die Rundfunkbeitragspflicht für Inhaber einer Wohnung ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie verstößt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts nicht gegen das Grundgesetz. Es handelt sich um eine Vorzugslast, wobei der durch die Beitragserhebung ausgeglichene Vorteil in der Möglichkeit besteht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können. Hierbei durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich an das Innehaben einer Wohnung knüpfen. Diesem Regelungskonzept liegt die nicht zu beanstandende und durch statische Erhebungen gedeckte Erwägung zugrunde, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen können und nutzen und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugeltenden Vorteil zulässt (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 u.a. [ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20180718.1bvr197516] - NVwZ 2018, 1293; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 11 ff.). Auch aus europarechtlicher Sicht bestehen keine Bedenken gegen die Erhebung des Rundfunkbeitrags (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2018 - C-492/17 [ECLI:EU:C:2018:1019] - Abl. EU 2019 Nr. C 65, S. 13 f. [LS] = NJW 2019, 577).
- 15 2. Die auf Erteilung einer Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht gerichtete Verpflichtungsklage ist begründet (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Das Berufungsgericht hat rechtsfehlerfrei einen Anspruch der Klägerin auf Befreiung in unmittelbarer oder entsprechender Anwendung des § 4 Abs. 1 RBStV abgelehnt (a)). Es hat aber den Begriff des besonderen Härtefalls (§ 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV) als Grund für eine Befreiung zu restriktiv ausgelegt; er erfasst auch Fälle, in denen die Beitragsschuldner eine mit den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt vergleichbare Bedürftigkeit aufweisen (b)). Da sich das angefochtene Urteil insoweit nicht gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig erweist und der Senat für die Beurteilung des Befreiungsanspruchs keiner weiteren Tatsachenfeststellungen bedarf, kann er in der Sache selbst entscheiden (c)).
- 16 a) Ohne Verletzung revisiblen Rechts hat das Berufungsgericht einen Anspruch der Klägerin auf Befreiung nach Maßgabe von § 4 Abs. 1 RBStV abgelehnt.

- 17 aa) § 4 Abs. 1 RBStV sieht einen Anspruch auf Befreiung aus sozialen Gründen vor. Voraussetzung hierfür ist, dass der Beitragsschuldner eine in § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 und Nr. 10 Alt. 2 RBStV genannte Sozialleistung bezieht oder zu dem von § 4 Abs. 1 Nr. 9 und 10 Alt. 1 RBStV erfassten Personenkreis gehört und dieses gemäß § 4 Abs. 7 Satz 2 RBStV durch eine entsprechende Bestätigung der Behörde oder des Leistungsträgers oder durch einen entsprechenden Bescheid nachweisen kann. Die Landesgesetzgeber haben sich mit der Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht nach § 4 Abs. 1 RBStV für das normative Regelungssystem der sogenannten bescheidgebundenen Befreiungsmöglichkeit entschieden. Dieses System haben sie bereits mit der Befreiungsregelung des bis zum 31. Dezember 2012 geltenden § 6 Abs. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages (RGebStV) vom 31. August 1991 (BY GVBl. I S. 451) eingeführt und beibehalten (vgl. zum früheren Recht: BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 2011 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62 Rn. 20; Beschluss vom 18. Juni 2008 - 6 B 1.08 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 44 Rn. 5). Mit Ausnahme der Tatbestände des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. a und b und Nr. 8 RGebStV, die Befreiungen für schwerbehinderte Menschen von der Rundfunkgebühr vorsahen und für die nunmehr eine Ermäßigung des Rundfunkbeitrags vorgesehen ist (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 RBStV), haben die Landesgesetzgeber auch weiterhin die Empfänger von Sozialleistungen unter weitestgehend gleichen Voraussetzungen von der Abgabepflicht befreit (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2018 - 6 C 48.16 [ECLI:DE:BVerwG:2018:280218U6C48.16.0] - BVerwGE 161, 224 Rn. 9). Dementsprechend fingiert die Übergangsregelung des § 14 Abs. 7 RBStV die Fortgeltung bestandskräftiger Rundfunkgebührenbefreiungsbescheide nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 und 9 bis 11 RGebStV bis zum Ablauf ihrer Gültigkeit als Rundfunkbeitragsbefreiungen nach § 4 Abs. 1 RBStV.
- 18 Die Voraussetzungen für eine Befreiung gemäß § 4 Abs. 1 RBStV erfüllt die Klägerin nach den tatsächlichen und den Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts nicht. Die Klägerin bezieht keine Leistungen im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a RBStV nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, weil ihr Zweitstudium nach erfolgreichem Abschluss eines Erststudiums gemäß § 7 Abs. 2 BAföG nicht förderungsfähig ist (vgl. zum Zweck der Ausbildungsförderung, nur eine Ausbildung zu ermöglichen: BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2015 - 5 C 4.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:

280515U5C4.14.0] - Buchholz 436.36 § 7 BAföG Nr. 126 Rn. 16; Steinweg, in: Ramsauer/Stallbaum <Hrsg.>, BAföG, 6. Aufl. 2016, § 7 Rn. 7). Die Klägerin erhält auch keine Hilfe zum Lebensunterhalt oder Sozial- bzw. Arbeitslosengeld II im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3 RBStV, da sie hiervon als Absolventin eines Zweitstudiums gemäß § 7 Abs. 5 SGB II und § 22 Abs. 1 SGB XII kraft Gesetzes zur Verhinderung einer versteckten Ausbildungsförderung über die Gewährung von Sozialleistungen ausgeschlossen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 1993 - 5 C 16.91 - BVerwGE 94, 224 <225 ff.>; Knickrehm, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann <Hrsg.>, Kommentar zum Sozialrecht, 5. Aufl. 2017, § 7 SGB II Rn. 36 jeweils m.w.N.). Der Bezug von Wohngeld ist im Katalog der zur Befreiung führenden Leistungen nicht aufgeführt.

- 19 bb) Zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass die in § 4 Abs. 1 RBStV aufgenommenen Befreiungstatbestände eng auszulegen und nicht durch eine Analogie aufgrund einer planwidrigen Regelungslücke erweiterbar sind (vgl. bereits zum früheren Recht: BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 2011 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62). Ob eine planwidrige Gesetzeslücke vorliegt, ist danach zu beurteilen, ob die vom Regelungsprogramm des Gesetzgebers erfassten Fälle in den gesetzlichen Vorschriften tatsächlich Berücksichtigung gefunden haben. Sie ist zu bejahen, wenn festzustellen ist, dass der Wortlaut der Vorschrift nicht alle Fälle erfasst, die nach dem Sinn und Zweck der Regelung erfasst sein sollten (BVerwG, Urteile vom 12. Oktober 2011 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62 Rn. 15 und vom 29. November 2018 - 5 C 10.17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:291118U5C10.17.0] - NVwZ-RR 2019, 420 Rn. 11 m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt.
- 20 Schon die enumerative Aufzählung in § 4 Abs. 1 RBStV spricht gegen eine erweiternde Auslegung und Anwendung auf Beitragsschuldner, die keine der genannten Sozialleistung erhalten.
- 21 Vor allem aber sind die in § 4 Abs. 1 RBStV aufgeführten Tatbestände aufgrund des Normzwecks als abschließend anzusehen. Denn das System der bescheidgebundenen Befreiung beruht auf dem Grundprinzip, nur demjenigen einen Anspruch auf Befreiung zuzugestehen, dessen Bedürftigkeit am Maßstab der

bundesgesetzlichen Regelungen durch eine staatliche Sozialbehörde geprüft und in deren Bescheid bestätigt wird oder dem vom Staat bestätigt wurde, dass er die gesundheitlichen Voraussetzungen für die Befreiung erfüllt. Mit diesem System werden schwierige Berechnungen zur Feststellung der Bedürftigkeit auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vermieden, indem aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung an die bundesgesetzgeberischen Wertungen für den Bezug von Sozialleistungen angeknüpft und diese zur Grundlage der Reichweite einer Befreiung von der Rundfunkgebühr bzw. geltenden Beitragspflicht gemacht werden (vgl. zum früheren Recht: BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 2008 - 6 B 1.08 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 44 Rn. 5 unter Hinweis auf LT-Drs. BY 15/1921 S. 20 f.). Die Landesgesetzgeber haben mit der Einführung dieses Systems die vor Inkrafttreten des Rundfunkgebührenstaatsvertrages noch möglichen Befreiungen wegen geringen Einkommens bewusst abgeschafft und in der Vergangenheit den Katalog der Befreiungstatbestände um verschiedene Fallgruppen erweitert (vgl. im Einzelnen: BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 2011 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62; Beschluss vom 18. Juni 2008 - 6 B 1.08 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 44). Dies schließt die Einbeziehung weiterer, bisher nicht erfasster Personengruppen wie etwa Absolventen eines nicht förderungsfähigen Zweitstudiums oder Empfänger von Wohngeld, das nicht der Sicherung des allgemeinen Lebensunterhalts, sondern als Miet- oder Lastenzuschuss der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dient (§ 1 WoGG; s.a. Schulte, in: Klein/Schulte/Unkel, WoGG, 2015, § 1 Rn. 4), in den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 RBStV aus.

- 22 b) Der Verwaltungsgerichtshof hat unter Bezugnahme auf die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu § 6 Abs. 3 RGebStV eine Befreiung der Klägerin gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV wegen finanzieller Bedürftigkeit abgelehnt. Ein besonderer Härtefall sei bei Fallgestaltungen nicht gegeben, in denen die beitragspflichtige Person zwar dem Grunde nach von den Fallgestaltungen des Absatzes 1 erfasst werde, sie aber deren Voraussetzungen nicht bzw. nicht vollständig erfülle (ebenso zum früheren Recht: BVerwG, Urteil vom 12. Oktober 2010 - 6 C 34.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 62 Rn. 17 ff. <20 f.>). Dieses Verständnis des Begriffs eines besonderen Härtefalls ist zu restriktiv und verletzt die reversible Vorschrift des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV. Insoweit hält der

Senat an seiner zu § 6 Abs. 3 RGebStV ergangenen Rechtsprechung unter der Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages nicht mehr fest. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

- 23 aa) Bei § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV handelt es sich nach seinem Normzweck um eine Härtefallregelung, mit der grobe Ungerechtigkeiten und Unbilligkeiten vermieden werden sollen, die durch das in § 4 Abs. 1 RBStV verankerte normative Regelungssystem der bescheidgebundenen Befreiungsmöglichkeit entstehen. Die Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, nicht zu den Personengruppen des § 4 Abs. 1 RBStV gehörende Beitragsschuldner von der Beitragspflicht zu befreien, wenn sich ihre Schlechterstellung gegenüber den befreiten Personengruppen nicht sachlich rechtfertigen lässt. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV, wonach die Befreiung wegen eines besonderen Härtefalls "unbeschadet der Beitragsbefreiung nach Absatz 1", mithin unabhängig von dem in Absatz 1 zugrunde liegenden Regelungssystem in Betracht kommt. Bestätigt wird dieses Normverständnis durch die Gesetzesmaterialien, aus denen sich ergibt, dass "weiterhin" die Befreiung wegen eines besonderen Härtefalls in Betracht kommen soll, wenn, ohne dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, eine vergleichbare Bedürftigkeit nachgewiesen werden kann (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 16). Eine Berücksichtigung des dem Absatz 1 zugrunde liegenden Konzepts bei der Auslegung des besonderen Härtefalls widerspräche dem Charakter dieser Regelung als Ausnahmegesetz.
- 24 bb) Unter dem Gesichtspunkt der Rundfunkempfangsmöglichkeit ist hiernach eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV etwa zu erteilen, wenn es dem Beitragsschuldner objektiv unmöglich ist, zumindest über einen Übertragungsweg (Terrestrik, Kabel, Satellit, Internet oder Mobilfunk) Rundfunk zu empfangen (vgl. dazu LT-Drs. BY 16/7001 S. 16 sowie BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 u.a. - NVwZ 2018, 1293 Rn. 61, 85); demgegenüber kommt eine Befreiung auf der Grundlage dieser Vorschrift bei einem - hier nicht in Rede stehenden - bewussten Verzicht auf ein Rundfunkempfangsgerät nicht in Betracht (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 9).

- 25 cc) Auch aus Gründen der durch die Beitragspflicht herbeigeführten wirtschaftlichen Belastung kann die Anwendung des in § 4 Abs. 1 RBStV verankerten Systems der bescheidgebundenen Befreiungsmöglichkeit zu groben Unbilligkeiten führen, die in bestimmten Fallgruppen die Annahme eines besonderen Härtefalls rechtfertigen. Dies folgt bereits aus der den besonderen Härtefall beispielhaft kennzeichnenden Regelung in § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV. Danach liegt ein besonderer Härtefall vor, wenn eine Sozialleistung nach Absatz 1 Nummer 1 bis 10 in einem durch die zuständige Behörde erlassenen Bescheid mit der Begründung versagt wurde, dass die Einkünfte die jeweilige Bedarfsgrenze um weniger als die Höhe des Rundfunkbeitrags überschreiten. Es werden diejenigen Beitragsschuldner befreit, die zur Erfüllung ihrer Beitragspflicht auf Teile ihrer Einkünfte zurückgreifen müssten, die nach den Maßstäben der Sozialgesetze in ihrer Höhe den Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts entsprechen und damit ausschließlich zur Deckung des Lebensbedarfs einzusetzen sind. § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV dient dem Schutz des Existenzminimums, da ein Einkommen in Höhe der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts allein dazu dient, sowohl die physische als auch die soziale Seite des Existenzminimums sicherzustellen; es ist nicht für die Erfüllung der Rundfunkbeitragspflicht einzusetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. November 2011 - 1 BvR 665/10 [ECLI:DE:BVerfG:2011:rk20111109.1bvr066510] - BVerfGK 19, 181 <185>).
- 26 Dieser Erwägung kommt auch bei der Auslegung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV entscheidende Bedeutung zu. Absatz 6 Satz 2 erweist sich schon angesichts seines Wortlauts ("insbesondere") nicht als abschließend. Der Schutz des Existenzminimums kann daher auch in anderen Fallgestaltungen eine Rundfunkbefreiung wegen eines besonderen Härtefalls rechtfertigen. Eine solche Fallgestaltung liegt bei Beitragsschuldnern vor, die ein den Regelleistungen entsprechendes oder geringeres Einkommen haben und nicht auf verwertbares Vermögen zurückgreifen können, aber von der Gewährung der in § 4 Abs. 1 RBStV genannten Sozialleistungen mangels Vorliegen der Voraussetzungen ausgeschlossen sind. Denn während die nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 RBStV von der Rundfunkbeitragspflicht befreiten Personen nicht auf das monatlich ihnen zur Verfügung stehende Einkommen in Höhe der Regelleistungen zur Erfüllung der Beitragspflicht zurückgreifen müssen, weil dieses Einkommen ausschließlich zur Deckung ihres Lebensbedarfs einzusetzen ist, muss die erstgenannte Gruppe von Beitrags-

schuldern auf ihr der Höhe nach den Regelleistungen entsprechendes oder diese Höhe sogar unterschreitendes Einkommen zurückgreifen, weil sie aus dem System der Befreiung nach § 4 Abs. 1 RBStV herausfallen. Sie werden hierdurch schlechter gestellt, obwohl beide Personengruppen in Bezug auf ihre finanzielle Bedürftigkeit miteinander vergleichbar sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. November 2011 - 1 BvR 665/10 - BVerfGK 19, 181 <184>).

27 Eine solche Ungleichbehandlung trotz gleicher Einkommensverhältnisse beruht am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 GG nicht auf einem sachlichen Grund. Da das System der bescheidegebundenen Befreiungsmöglichkeit der Verwaltungsvereinfachung dient, weil es auf Seiten der Rundfunkanstalten ohne eine Bedürftigkeitsprüfung auskommt, könnte die Schlechterstellung nur dann sachlich gerechtfertigt sein, wenn Gründe der Verwaltungspraktikabilität es auch im Anwendungsbereich des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV rechtfertigen, von einer Bedürftigkeitsprüfung abzusehen. Dies setzt voraus, dass die mit der Schlechterstellung verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, sie lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist. Diese Voraussetzungen sind in der vorliegenden Fallgestaltung jedoch nicht gegeben, da die Gruppe einkommensschwacher Personen, die nicht von § 4 Abs. 1 Nr. 1 RBStV erfasst werden, obwohl die Höhe ihres Einkommens mit den Regelleistungen vergleichbar ist, keine kleine Anzahl von Personen erfasst und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz sehr intensiv ist. Die Entrichtung des Rundfunkbeitrags stellt für diesen Personenkreis eine spürbare und wiederkehrende Belastung dar, die im Verhältnis zu dem ihnen nach Abzug der Wohnkosten zur Verfügung stehenden Einkommens zu einer Verringerung des Einkommens von bis zu 5 % führt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. November 2011 - 1 BvR 665/10 - BVerfGK 19, 181 <185>). Bei einem die Höhe der Regelleistungen unterschreitenden Einkommen ist dieser Wert gegebenenfalls noch höher. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind daher bei diesen einkommensschwachen Beitrags-schuldern gehalten, im Rahmen ihrer Prüfung eines besonderen Härtefalls eine Bedürftigkeitsprüfung vorzunehmen.

28 Dass die Härtefallregelung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV keine Handhabe bietet, das Regelungskonzept des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages zu korrigieren (so

ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2018 - 6 C 48.16 - BVerwGE 161, 224 Rn. 10), steht der Anwendung dieser Norm auf mit Absatz 1 vergleichbare, von dem Katalog nicht erfasste Bedürftigkeitsfälle nicht entgegen. Denn die Erteilung einer Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht wegen eines besonderen Härtefalls ist schon angesichts der Höhe des Rundfunkbeitrags nicht geeignet, die in den Tatbeständen des Absatzes 1 zum Ausdruck kommenden bundesgesetzlichen Wertungen zu unterlaufen. So ist die Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht im Fall der Klägerin nicht geeignet, im Sinne einer versteckten Ausbildungsförderung den gesetzlichen Ausschluss von Absolventen eines nicht förderungsfähigen Zweitstudiums von der Ausbildungsförderung und von Sozialleistungen in Frage zu stellen.

- 29 dd) Die Annahme einer vergleichbaren Bedürftigkeit, die eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV rechtfertigt, hat sich vorbehaltlich einer die vorliegende Fallgestaltung betreffenden Regelung an den Einkünften und dem verwertbaren Vermögen eines Empfängers von Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff., § 90 SGB XII zu orientieren. Denn die Empfänger dieser Leistungen, die hier die Vergleichsgruppe für die nicht vom Katalog des § 4 Abs. 1 RBStV erfassten Beitragsschuldner bilden, haben nur einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, wenn sie unter anderem nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln ihren notwendigen Lebensunterhalt bestreiten können. Voraussetzung ist hiernach zum einen, dass dem Beitragsschuldner nach Abzug der Wohnkosten lediglich ein mit dem Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) vergleichbares Einkommen zur Verfügung steht. Maßstab bilden hier die in der Anlage zu § 28 SGB XII bekannt gemachten Regelsätze der jeweiligen Regelbedarfsstufen für die Leistungsberechtigten nach § 27 SGB XII. Zum anderen setzt die Annahme einer vergleichbaren Bedürftigkeit voraus, dass die Beitragsschuldner über kein verwertbares Vermögen im Sinne von § 90 SGB XII verfügen. Ungeachtet dessen bleibt es den Landesgesetzgebern unbenommen, in Anlehnung an die Beispielsregelung in § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV die Härtefallregelung weiter auszugestalten und dabei an die jeweiligen bundesgesetzlichen Regelungen der in Betracht kommenden Vergleichsgruppen anzuknüpfen, wie etwa bei Absolventen eines nichtförderungsfähigen Zweitstudiums an die im Bundesausbildungsförderungsgesetz enthaltenen Grenzen anrechnungsfreien Vermögens.

- 30 Damit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Prüfung der vergleichbaren Bedürftigkeit durchführen können, müssen die Beitragsschuldner, die eine Befreiung wegen eines besonderen Härtefalls begehren, die hierfür erforderlichen Nachweise nach § 4 Abs. 7 Satz 2 RBStV vorlegen. Darüber hinaus besteht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit, nach Maßgabe von § 9 Abs. 1 RBStV von dem Beitragsschuldner weitere Auskünfte und Nachweise zu verlangen. Erfüllen Beitragsschuldner die ihnen rechtmäßig auferlegten Mitwirkungspflichten trotz angemessener Fristsetzung nicht, ist die Befreiung zu versagen.
- 31 ee) Die Anwendung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV auf einkommensschwache Personen bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen ist mit der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe in Gestalt einer Vorzugslast vereinbar. Die Landesgesetzgeber sind nicht gehindert, soziale Belange oder andere "vorteilsfremde" Zwecke zu verfolgen und Unterschiede in der Beitragshöhe (Befreiungen oder Ermäßigungen) vorzusehen, wenn sie durch hinreichende gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt sind (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 27. September 2017 - 6 C 34.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:270917U6C34.16.0] - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 84 Rn. 26, 34 m.w.N.). Derartige Gründe liegen hier in der Sicherstellung der physischen und sozialen Seite des Existenzminimums, indem verfügbares Einkommen, dessen Höhe unter dem Regelsatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt liegt, nicht für die Entrichtung des Rundfunkbeitrags aufgewendet werden muss (s.o. II. 2. b), cc)).
- 32 3. Das angefochtene Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen gemäß § 144 Abs. 4 VwGO als richtig dar, soweit das Berufungsgericht die Klage auf Verpflichtung des Beklagten zur Befreiung der Klägerin von der Beitragspflicht abgewiesen hat. Nach den aufgezeigten Maßstäben ist der Beklagte zu verpflichten, die Klägerin von September 2014 bis einschließlich September 2016 von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien. Insoweit kann der Senat gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden.
- 33 Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil und den in Bezug genommenen Gerichts- und Verwaltungsakten, dass die Klägerin für ihr Erststudium und ihr nach dem Zweitstudi-

um begonnenen Masterstudium Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten hat, sie ihren Lebensbedarf während des Zweitstudiums nur durch Unterhaltsleistungen der Eltern in Höhe von monatlich 584 € und den Bezug von Wohngeld deckte und über kein verwertbares Vermögen verfügte. Darüber hinaus ist festgestellt, dass der Klägerin im geltend gemachten Befreiungszeitraum nach Abzug der Wohnkosten zur Deckung ihres Lebensunterhalts 337 € im Monat zur Verfügung standen, so dass ihr Einkommen unterhalb des Regelsatzes der Regelbedarfsstufe 1 gemäß der Anlage zu § 28 SGB XII lag, der sich im Jahre 2014 auf 391 €, im Jahr 2015 auf 399 € und im Jahr 2016 auf 404 € belief.

34 Da der Antrag auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht nach den bindenden Feststellungen erst Mitte August 2014 bei dem Beklagten eingegangen ist und die Klägerin die eine Gewährung von Ausbildungsförderung ablehnende Bescheinigung des Studentenwerks Erlangen-Nürnberg bereits am 22. April 2014 erhalten hatte, kann auf ihren Antrag hin eine Befreiung gemäß § 4 Abs. 6 Satz 3 in Verbindung mit § 4 Abs. 4 Satz 2 RBStV erst ab dem Monat September 2014 für die restliche Zeit ihres bis Ende September 2016 dauernden Zweitstudiums erteilt werden. Nur in diesem Umfang besteht ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Befreiung gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV. Mit der Erteilung der Befreiung ist der Festsetzungsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides für den Monat September 2014 von dem Beklagten aufzuheben (s. unter II. 1. b)).

35 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO.

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

Steiner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 115,88 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Der Streitwert für die Klage gegen den Beitragsbescheid ist auf 115,88 € festzusetzen (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG). Demgegenüber sind Rechtsstreitigkeiten über die Befreiung von Rundfunkbeiträgen nach § 4 Abs. 1 und 6 RBStV gemäß § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. April 2011 - 6 C 10.10 - Buchholz 310 § 188 VwGO Nr. 18 zu § 6 RGebStV).

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff

Steiner