



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 LC 36/14**  
(VG: 2 K 570/13)

*Verkündet am 20.03.2018*

*gez. Gerhard  
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle*

**Im Namen des Volkes!**

### **Urteil**

**In der Verwaltungsrechtssache**

Kläger und Berufungskläger,

Prozessbevollmächtigter:

**g e g e n**

das Radio Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, Diepenau 10, 28195 Bremen,

Beklagter und Berufungsbeklagter,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Dr. Harich, Traub und Stahnke sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Valbone Hackenberg und Sylke Ihde aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. März 2018 für Recht erkannt:

**Die Berufung des Klägers wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Berufungsverfahrens hat der Kläger zu tragen.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.**

**Der Kläger kann die Vollstreckung der Beklagten durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.**

**Die Revision wird zugelassen.**

### **Tatbestand:**

Die Beteiligten streiten um die Rundfunkbeitragspflicht des Klägers in Zeiten, in denen dieser sich nicht in seiner Wohnung in Bremen, sondern im Urlaub im Ausland aufhält.

Der 1948 geborene Kläger bewohnt eine Wohnung unter der Adresse E-Straße , Bremen. Er ist seit mindestens 1998 Rundfunkteilnehmer mit einem Radio und einem Fernsehgerät unter der Teilnehmernummer 291 . Im Zeitraum 1.9.2008 bis 31.1.2009 meldete er für die Zeit eines längeren Auslandsaufenthalts seine Rundfunkgeräte ab und bekam von der GEZ die gezahlten Rundfunkgebühren wieder erstattet. Im Oktober 2012 meldete der Kläger erneut für zwei Monate seine Rundfunkgeräte ab, weil er sich vom 6.11.2012 bis 8.2.2013 in Australien aufhalte. Mit Schreiben vom 16.11.2012, das nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, teilte ihm die GEZ mit, dass eine Abmeldung ab dem 1.12.2012 bis zum 31.12.2012 erfolgen könne, da eine Abmeldung nur für volle Kalendermonate möglich sei. Ab dem 1.1.2013 ändere sich das Recht, es falle für die Inhaber einer Wohnung ein Rundfunkbeitrag an. Es komme danach nicht darauf an, ob und welche Rundfunkgeräte bereitgehalten würden. Da der Kläger auch während der kurzen Abwesenheit Inhaber einer Wohnung sei, könne eine befristete Abmeldung ab 2013 nicht erfolgen.

Der Kläger zahlte die Rundfunkgebühr bzw. den –beitrag noch bis einschließlich Januar 2013. Für die Zeit seit Februar 2013 erfolgten keine Zahlungen des Klägers mehr. Die Beklagte setzte in Folge dessen im Hinblick auf die Rückstände jeweils jahresweise den Rundfunkbeitrag fest. Gegen die Festsetzungsbescheide erhob der Kläger jeweils Widerspruch. Hierüber ist bisher noch nicht entschieden.

Bereits am 13.5.2013 hat der Kläger Klage erhoben. Er verlange die Erstattung der Gebühren für Januar 2013. Allein der Umstand, dass er in Deutschland eine Wohnung habe, dürfe keinen Zahlungsanspruch begründen. Es müsse jedermann freistehen zu entscheiden, ob er am öffentlichen Rundfunk teilnehmen wolle oder nicht. Wenn jemand

– wie er – für eine bestimmte Zeit den Rundfunk nicht in Anspruch nehmen könne, dann dürften von ihm keine Gebühren verlangt werden.

Der Kläger hat erstinstanzlich beantragt,

festzustellen, dass er nicht verpflichtet ist, einen Rundfunkbeitrag zu entrichten, wenn er sich nicht in Deutschland aufhält.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 20.12.2013 abgewiesen.

Es hat erörtert, ob die Klage als Feststellungsklage zulässig sei, hat dies aber letztendlich dahingestellt sein lassen, weil die Klage mit dem Begehren auf Rückerstattung des Beitrages für Januar 2013 jedenfalls zulässig, aber unter allen Gesichtspunkten unbegründet sei.

Der Kläger sei auf Grundlage von § 2 RBStV als Wohnungsinhaber zu Recht herangezogen worden. Die gesetzliche Zahlungsverpflichtung sei nicht verfassungswidrig soweit dem Kläger für Auslandsaufenthalte in Australien keine Abmeldung mehr gewährt werden könne, wenn er währenddessen seine Wohnung weiterhin hier behalte. Es sei im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot gerechtfertigt, alle Wohnungsinhaber zur gleichmäßigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heranzuziehen. Der Gesetzgeber dürfe typisieren und vereinfachen. Voraussetzung sei, dass die mit der Typisierung verbunden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar seien, dass sie lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen träfen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv sei. Diese Voraussetzungen lägen hier vor. Für die Fälle finanzieller Härten sehe § 4 RBStV eine Befreiungsmöglichkeit vor. Dass eine Abmeldung, mit der der Sache nach eine befristete Befreiung begehrt werde, vom Gesetzgeber nicht vorgesehen werden musste, folge aus dem Sinn und Zweck der Beitragspflicht.

Der Rundfunkbeitrag diene der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit zur Gewährleistung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Aufgrund der essentiellen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsse das Interesse derjenigen Personen, die ausnahmsweise keine Geräte zum Rundfunkempfang bereithielten, nicht zum Beitrag herangezogen zu werden, hinter das öffentliche Interesse zurücktreten. Dies gelte umso mehr als während eines Jahres nur wenige Monate keine Rundfunkgeräte bereitgehalten würden. Die Kosten würden aber unabhängig davon anfallen, ob das Angebot mehr oder weniger nachgefragt werde. Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, Langzeiturlauber unter den Beitragsverpflichteten gegenüber Kurzaurlaubern besserzustellen. Es liege auch kein Eingriff in die negative Informationsfreiheit vor, da es dem Betroffenen freistehe, das Programm nicht zu nutzen.

Das Urteil wurde in unvollständiger Fassung am 3.1.2014 niedergelegt und dem Kläger am 17.1.2014 zugestellt.

Am 13.2.2014 hat der Kläger die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Die Berufungsbegründung ist am 14.3.2014 eingegangen.

Der Kläger vertritt die Auffassung, das Innehaben einer Wohnung begründe als solches noch keine Nutzungsmöglichkeit für den Rundfunk und damit keinen individualisierbaren Vorteil, der beitragsmäßig abgegolten werden könnte. Das Vorhandensein von Rundfunkprogrammen habe keinen Grundstücksbezug. Die von der Beitragspflicht erfassten Gruppen bzw. deren Mitglieder seien mit der Allgemeinheit identisch. Auf die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer als individualisierbaren Vorteil komme es nach den Regelungen des RBStV nicht an, sondern diese stelle lediglich auf das Innehaben einer Raumeinheit ab. Durch die Raumeinheit als solche könne kein individualisierbarer Nutzungsvorteil entstehen. Der Einwirkungsbereich des öff.-rechtl. Rundfunks erfasse ausnahmslos alle Raumeinheiten in der Bundesrepublik.

Damit stelle sich der Rundfunkbeitrag als Gemeinlast dar. Der Beitrag werde zur Steuer. Dies sei dann der Fall, wenn ein Beitrag keinen Ausgleich für einen der Gruppe der Beitragsschuldner errechenbaren Vorteil fordere, sondern lediglich eine Gruppe belaste, der aus Leistungszuwendungen an die Allgemeinheit oder an einen Dritten Vorteile erwachsen. Damit richte sich die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 104 ff. GG. Die Länder seien deshalb nicht zuständig gewesen.

Dem Gesetzgeber stehe keine Typisierungsbefugnis im vom VG angenommenen Umfang zu. Eine Typisierung sei nur zulässig, wenn sie eine verhältnismäßig kleine Zahl

untypischer Fälle erfasse. Die Typisierung erfasse hier nicht nur den Maßstab der gesetzlichen Belastung, sondern vielmehr auch den Belastungsgrund. Selbst wenn es zutreffe, dass 97% der Haushalte über ein Fernsehgerät verfügten, dürften Millionen verbleibender Nicht-Fernseher oder Nicht-Radiohörer nicht als atypische zu vernachlässigende Sonderfälle behandelt werden. Keinesfalls könne dem Gesetzgeber die Befugnis zuerkannt werden, bis zu 10% nicht typgerechter Fälle undifferenziert der Geltung der pauschalierten Regelung zu unterwerfen. Der Rundfunkbeitrag beruhe auf Vermutungen und Typisierungen, die den verfassungsrechtlich gezogenen Rahmen deutlich überschritten.

Es sei problematisch, dass nicht danach differenziert werde, wie viele Personen einem Haushalt angehörten, denn es seien die Menschen und nicht die Wohnungen die den Rundfunk nutzten. Hier würden ungleiche Sachverhalte gleich behandelt. Ebenfalls verstoße es gegen Art. 3 GG, wenn der Kläger, wie Millionen Rentner, die im Ausland überwinterten, in gleicher Weise zum Rundfunkbeitrag herangezogen würden. Es werde auch gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstoßen.

Der Kläger beantragt,

- das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20.12.2013 aufzuheben,
- die Beklagte zu verurteilen, ihm den für Januar 2013 gezahlten Rundfunkbeitrag in Höhe von 17,98 Euro zu erstatten,
- festzustellen, dass er nicht verpflichtet ist, einen Rundfunkbeitrag zu entrichten, wenn er sich nachweislich über einen längeren Zeitraum von mindestens einem Monat nicht in Deutschland aufhält.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Rundfunkbeitrag werde nicht aufgrund einer vertraglichen Regelung sondern auf gesetzlicher Grundlage erhoben. Entscheidend sei die Möglichkeit, die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wahrnehmen zu können. Unerheblich sei, ob das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich in Anspruch genommen werde. Der Gesetzgeber habe als Anknüpfungsmerkmal die Wohnung gewählt, weil mit ihm der Inhaber der Wohnung als der Beitragsschuldner unschwer festgestellt werden könne. Dahinter stehe die Vermutung, dass der Inhaber der Wohnung gleichzeitig Besitzer von Rundfunkgeräten sei. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnung mit

Empfangsgeräten lasse den Schluss zu, dass die überwiegende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in der Wohnung nutze. Auch Personen, die sich längere Zeit im Ausland aufhielten, erwachse der Vorteil durch den Rundfunkbeitrag, denn die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit sei die Gewährleistung eines Grundrechts, das Langzeiturlaubern zustehe, selbst wenn sie sich nicht in Deutschland aufhielten.

Die den Kläger betreffende Behördenakte hat dem Gericht vorgelegen. Ihr Inhalt war Gegenstand der mündlichen Verhandlung, soweit in diesem Urteil hierauf Bezug genommen wird.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Berufung ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.).

I.

Die Berufung wurde vom Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 20.12.2013 zugelassen. Die Berufungsfrist (§ 124 Abs. 2 Satz 1 VwGO) und die Berufungsbegründungsfrist (§ 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO) wurden eingehalten.

II.

Die Berufung ist unbegründet. Sowohl die Klage auf Erstattung des für Januar 2013 gezahlten Rundfunkbeitrags in Höhe von 17,98 Euro (1.), als auch die Klage auf Feststellung, dass der Kläger nicht verpflichtet ist, einen Rundfunkbeitrag zu entrichten, wenn er sich nachweislich über einen längeren Zeitraum von mindestens einem Monat nicht in Deutschland aufhält (2.), haben keinen Erfolg.

1.

Die Klage auf Erstattung des für Januar 2013 gezahlten Rundfunkbeitrags in Höhe von 17,98 Euro ist zwar zulässig (a), jedoch unbegründet (b).

a)

Die Klage in der Form des in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrages (Kombination von Leistungs- und Feststellungsklage) beinhaltet keine Klageänderung gegenüber dem erstinstanzlich gestellten Antrag. Zwar hat das Verwaltungsgericht in das Protokoll der mündlichen Verhandlung und in den Tatbestand des Urteils nur einen

Feststellungsantrag aufgenommen. Die Erstattung der für den Monat Januar 2013 gezahlten „Gebühren“ entsprach jedoch dem ursprünglichen Klagebegehren. Dies findet seinen Ausdruck im ersten Absatz des Tatbestandes des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Es ist nicht ersichtlich, dass der Kläger – auch wenn er überdies eine grundsätzliche Klärung der Frage seiner Beitragspflicht bei Auslandsaufenthalten anstrebte - hiervon ausdrücklich oder konkludent Abstand genommen hätte.

Soweit der Kläger verlangt, ihm die für Januar 2013 gezahlten Rundfunk„gebühren“ zu erstatten, ist die Leistungsklage die statthafte Klageart. Eine Anfechtungsklage oder Verpflichtungsklage, die vorrangig wäre, kommt nicht in Betracht, denn es ist gegen den Kläger weder ein Zahlungsbescheid ergangen, noch wurde ein Antrag des Klägers auf Beitragsbefreiung förmlich abgelehnt. Das Schreiben vom 16.11.2012 kann jedenfalls im Hinblick auf die Frage, ob der Kläger verpflichtet war, im Januar 2013 einen Rundfunkbeitrag zu entrichten, nicht als Verwaltungsakt angesehen werden. Hierfür fehlt es am erkennbaren Regelungswillen der GEZ. Das Schreiben beschränkt sich insoweit inhaltlich auf die Mitteilung, dass aufgrund der neuen Rechtslage eine (befristete) Abmeldung ab 2013 nicht erfolgen könne. Im Übrigen fehlte es auch an einer Rechtsmittelbelehrung.

b)

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erstattung des für Januar 2013 gezahlten Rundfunkbeitrags in Höhe von 17,98 Euro. Voraussetzung für das Bestehen eines Erstattungsanspruchs wäre, dass der Kläger für diesen Zeitraum ohne rechtlichen Grund Rundfunkbeiträge entrichtet hat (§ 10 Abs. 3 Satz 1 RBStV). Ein solcher Rechtsgrund lag jedoch vor.

Rechtsgrundlage für die Inanspruchnahme des Klägers zu Beitragszahlungen ist § 2 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) in der Form von Art. 1 des 15. Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, der durch das Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. November 2011 (Brem.GBl. 2011, 425) Teil des bremischen Landesrechts geworden ist. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

#### § 2 Rundfunkbeitrag im privaten Bereich

(1) Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.

(2) Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Als Inhaber wird jede Person vermutet, die 1. dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder 2. im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist.

(3) Mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Die Landesrundfunkanstalt kann von einem anderen als dem bisher in Anspruch genommenen Beitragsschuldner für eine Wohnung für zurückliegende Zeiträume keinen oder nur einen ermäßigten Beitrag erheben, wenn dieser das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Befreiung oder Ermäßigung gemäß § 4 Abs. 7 Satz 2 im Zeitpunkt der Inanspruchnahme nachweist.

(4) Ein Rundfunkbeitrag ist nicht zu entrichten von Beitragsschuldner, die aufgrund Artikel 2 des Gesetzes vom 6. August 1964 zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (BGBl. 1964 II S. 957) oder entsprechender Rechtsvorschriften Vorrechte genießen.

Danach ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Die Beitragspflicht knüpft an die Inhaberschaft einer Wohnung und die dort typischerweise bestehende Möglichkeit zur Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an. Inhaber einer Wohnung ist nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Als Inhaber wird nach § 2 Abs. 2 Satz 2 RBStV jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist.

Die Pflicht zur Entrichtung des Rundfunkbeitrags durch den Wohnungsinhaber beginnt nach § 7 Abs. 1 Satz 1 RBStV mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals die Wohnung innehat. Die Beitragspflicht endet nach § 7 Abs. 2 RBStV mit dem Ablauf des Monats, in dem das Innehaben der Wohnung endet, jedoch nicht vor dem Ablauf des Monats, in dem dies der zuständigen Landesrundfunkanstalt angezeigt worden ist.

Nach der Übergangsbestimmung in § 14 Abs. 3 RBStV wird vermutet, dass jede nach den Bestimmungen des bis zum 31.12.2012 geltenden Rundfunkgebührenstaatsvertrages als privater Rundfunkteilnehmer gemeldete Person nach Maßgabe von § 2 unter der bei der zuständigen Landesrundfunkanstalt geführten Anschrift ab Inkrafttreten dieses Staatsvertrages Beitragsschuldner nach den Bestimmungen dieses Staatsvertrages ist.



Dabei ist davon auszugehen, dass mit dem Begriff der „gemeldeten Person“ die rundfunkrechtliche Anmeldung und nicht die melderechtliche Anmeldung gemeint ist.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der beiden genannten Vermutungsregelungen für das Entstehen der Beitragspflicht sind in der Person des Klägers erfüllt. Er war schon vor dem 1.1.2013 als privater Rundfunkteilnehmer unter der Anschrift E-Straße gemeldet und damit schon nach der Übergangsbestimmung des § 14 Abs. 3 RBStV Beitragsschuldner. Er ist auch für die Wohnung in der E-Straße in Bremen melderechtlich gemeldet, weshalb auch die Vermutung für seine Wohnungsinhaberschaft nach § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. RBStV greift.

Die Vermutung gilt auch für die Zeit seines Auslandsaufenthalts. Der Kläger hat die grundsätzlich widerlegbare Vermutung (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. November 2016 – 2 S 146/16 –, Rn. 30, juris, mwN.) für seine Person im fraglichen Zeitraum Januar 2013 nicht widerlegt.

Für die Widerlegung der Vermutung über die Inhaberschaft der Wohnung wäre es erforderlich, dass der Betroffene die Wohnung im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV nicht selbst bewohnt. Das Tatbestandsmerkmal des „selbst Bewohnens“ entfällt jedoch nicht bereits dann, wenn die Wohnung zu einem Auslandsaufenthalt verlassen wird. Der Begriff des Bewohnens wird im Gesetz nicht definiert, sondern vorausgesetzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Wortsinn des Wohnens dahingehend zu interpretieren, dass jemand eine hierfür geeignete Wohnung zu Wohnzwecken nutzt (BVerwG, Beschluss vom 27. Juli 2017 – 6 B 45/17 –, Rn. 6, juris). Entscheidend sei die Wohnnutzung als solche. Es komme nicht darauf an, wieviel Zeit die Person in der Wohnung verbringt. Auch eine nur gelegentliche oder seltene Wohnnutzung sei ein Bewohnen im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV. Die hierin enthaltene rundfunkrechtliche Typisierung, dass Nutzungsberechtigte einer Wohnung auch von ihrem Nutzungsrecht Gebrauch machen, kann allenfalls durch den Nachweis durchbrochen werden, dass der Betroffene seine Nutzungsbefugnis an einer Wohnung – etwa durch Untervermietung – auf Dauer oder auf Zeit – aufgibt, in dem er diese einem Dritten einräumt (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. November 2016 – 2 S 146/16 –, Rn. 29, 30, juris, m.w.N.; VG Leipzig, Urteil vom 12.8.2016 – 1 K 1691/15 -, Rn. 38, juris).

Danach endet eine Wohnnutzung außer in den Fällen, in denen sie dauerhaft einem anderen überlassen wird, nur dann, wenn sie endgültig aufgegeben wird. Allein beim Verlassen der Wohnung für einen längeren Auslandsaufenthalt tritt keine der beiden genannten Alternativen ein. Der Kläger hat seine Wohnung im Januar 2013 weder einem anderen zur Nutzung überlassen, noch hat er deren Nutzung aufgegeben.

Das vorübergehende Verlassen der Wohnung für einen Auslandsaufenthalt im Januar 2013 durch den Kläger verwirklichte auch keinen Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestand im Sinne von § 4 RBStV. Es ist keiner der in § 4 Abs. 1 bis 5 RBStV genannten Tatbestände einschlägig. Es stellte auch keinen besonderen Härtefall im Sinne von § 4 Abs. 6 RBStV dar.

Nach § 4 Abs. 6 RBStV hat die Landesrundfunkanstalt unbeschadet der Beitragsbefreiung nach Absatz 1 in besonderen Härtefällen auf gesonderten Antrag von der Beitragspflicht zu befreien. Ein Härtefall liegt insbesondere vor, wenn eine Sozialleistung nach Absatz 1 Nr. 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.

Der in § 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV ausdrücklich benannte Härtefall liegt in der Person des Klägers nicht vor. Auch ein unbenannter Härtefall im Sinne von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV kann hier nicht anerkannt werden. Dieser wäre nur anzunehmen in Fällen der Unmöglichkeit zum Rundfunkempfang entweder aufgrund objektiv technischer oder körperlicher Gründe, aufgrund einer subjektiven Zwangslage, der der Betroffene zumutbar nicht entgehen kann oder wenn die Befreiung als regulatives Ventil zur Sicherstellung des materiellen Beitragscharakters erforderlich ist.

Die besondere Härte, die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht näher definiert wird, ist nicht auf soziale Härtefälle beschränkt (vgl. StGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.8.2013 - 1 VB 65/13 -, juris). Der Umfang der aner kennenswerten Härtefälle kann jedoch systematisch anhand der sonstigen benannten Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände bestimmt werden. So sind taubblinde Menschen, also Personen, die Rundfunk weder optisch noch akustisch wahrnehmen können, nach § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV von der Beitragspflicht befreit, während die unter § 4 Abs. 2 RBStV fallenden Personen, deren Wahrnehmungsfähigkeit insoweit nur beschränkt vorhanden ist, eine Ermäßigung erhalten können. Entsprechend nennt schon die Begründung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag als Beispiel für das Vorliegen eines besonderen Härtefalls

neben dem Nachweis einer § 4 Abs. 1 RBStV vergleichbaren Bedürftigkeit den Fall, dass es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich ist, zumindest über einen Übertragungsweg (Terrestrik, Kabel, Satellit, Internet oder Mobilfunk) Rundfunk zu empfangen, das sogenannte Funkloch, (vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Mai 2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 112, NVwZ 2015, 64-79). Die Befreiungsregelung kann angesichts ihrer tatbestandlichen Offenheit auch bei einer der technischen oder körperlichen objektiven Unmöglichkeit des Rundfunkkonsums vergleichbaren Fallgestaltung Anwendung finden (vgl. VG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 02. April 2014 – 2 K 1446/13 –, Rn. 29, juris). Weiterhin ist es aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass ein Betroffener, der sich aus religiösen Gründen am Rundfunkempfang gehindert sieht, sich also in einer subjektiven Zwangslage befindet, aus Härtegründen eine Beitragsbefreiung erreichen kann (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. Dezember 2012 – 1 BvR 2550/12 –, Rn. 5, NVwZ 2013, 423-424). Darüber hinaus wird in der Rechtsprechung auch der Fall des nachgewiesenen längeren Auslandsaufenthalts als Beispiel für das Vorliegen eines besonderen Härtefalls diskutiert (vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. März 2015 – 2 A 2311/14 –, Rn. 48, juris; Sächs. OVG, Beschluss vom 30.6.2017 – 5 A 133/16 –, Rn. 16, NVwZ-RR 2017, 844). Im letztgenannten Fall diene die Befreiungsmöglichkeit des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV als regulatives Ventil zur Sicherstellung des materiellen Beitragscharakters. Ein Bedarf für ein solches Ventil könnte deshalb bestehen, weil die an die Wohnungsinhaberschaft geknüpfte Beitragspflicht auf einer doppelten Typisierung beruht. Diese besteht nicht nur in der Typisierung, dass Wohnungsinhaber – ausgehend von der nahezu lückenlosen Ausstattung der Wohnungen mit Empfangs-, insbesondere Fernsehgeräten – das Programmangebot in ihrer Wohnung nutzen (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 – 6 C 6/15 –, BVerwGE 154, 275-296, Rn. 32), sondern auch in der Typisierung, dass nutzungsberechtigte Wohnungsinhaber einer Wohnung von ihrem Nutzungsrecht Gebrauch machen.

Nach diesen Maßstäben begründet der urlaubsbedingte Auslandsaufenthalt des Klägers im Januar 2013 keinen besonderen Härtefall. Die für ihn bestehende Unmöglichkeit, in dieser Zeit in seiner Wohnung öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, beruht weder auf objektiven technischen Gründen noch auf körperlichen Ursachen oder vergleichbaren Umständen, sondern auf seinem freien Entschluss, die Wohnung in dieser Zeit nicht zu nutzen. Die urlaubsbedingte Abwesenheit von der eigenen Wohnung im Umfang eines vollen Kalendermonats beinhaltet auch keine besondere Atypik, die für die Annahme einer besonderen Härte erforderlich wäre. Schließlich ist die absolute Höhe

der Belastung durch den Rundfunkbeitrag im fraglichen Zeitraum für den Kläger nicht unzumutbar hoch.

Die an die Inhaberschaft einer Wohnung anknüpfende Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Die verfassungsrechtlichen Fragen, die sich im Hinblick auf die Beitragserhebung bei Privaten stellen, sind durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt (vgl. insbesondere Urteil vom 17.3.2016 – 6 C 15.15 -, Urteil vom 18.3.2016 – 6 C 6/15 - BVerwGE 154, 275-296, Urteil vom 25.1.2017 – 6 C 15/16 - NVwZ-RR 2018, 364-373, Beschluss vom 27.7.2017 – 6 B 45/17 - juris, Beschluss vom 25. Januar 2018 – 6 B 38/18 –, juris). Der Senat hat sich mit Beschluss vom 20. September 2016 – 1 LC 24/14 – der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen.

Danach handelt es sich beim Rundfunkbeitrag um eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Durch den Rundfunkbeitrag wird die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesichert und damit der Programmfreiheit des Rundfunks und dem Verfassungsgebot eines die Vielfalt sichernden Programms Rechnung getragen. Der Rundfunkbeitrag stellt eine Gegenleistung für den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit dar. Es handelt sich deshalb nicht um eine Steuer. Dieser Vorteil kann Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden, weil die Wohnungen derzeit nahezu vollständig mit Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet sind. Die Beitragspflicht berührt nicht die Informations- und Meinungsfreiheit, da mit ihr kein Zwang zur Nutzung eines bestimmten Rundfunkangebots verbunden ist. Der wohnungsbezogene Rundfunkbeitrag ist mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Er benachteiligt Alleinstehende nicht gleichheitswidrig gegenüber Personen, die mit mehreren in einer Wohnung leben. Der Verteilungsmaßstab ist noch vorteilsgerecht. Der als Alternative zu dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab lediglich in Betracht kommende personenbezogene Maßstab ist nicht derart vorzugswürdig, dass die Landesgesetzgeber aus Gründen der Belastungsgleichheit verpflichtet gewesen wären, diesen einzuführen. Da die Möglichkeiten zur Ermittlung des persönlichen Nutzungsvorteils beschränkt sind, konnten die Landesgesetzgeber den praktikableren wohnungsbezogenen Maßstab wählen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.3.2016 – 6 C 15.15 – a.a.O.). Die Belastungsgleichheit verlangt auch nicht, Wohnungsinhabern, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien. Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich bedurfte schließlich nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission, weil die bisherigen Finanzierungsregelungen des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks nicht in einer genehmigungsbedürftigen Weise umgestaltet worden sind. Hieran wird auch unter Berücksichtigung der gegen diese Rechtsprechung erhobenen Einwände des Klägers festgehalten.

2.

Soweit der Kläger begehrt festzustellen, dass er nicht verpflichtet ist, einen Rundfunkbeitrag zu entrichten, wenn er sich nachweislich über einen längeren Zeitraum von mindestens einem Monat nicht in Deutschland aufhält, ist die Klage zwar zulässig, aber unbegründet. Dabei geht das Gericht davon aus, dass sich das Feststellungsinteresse – entsprechend der bisherigen Übung zwischen den Beteiligten – nur auf volle Kalendermonate des Auslandsaufenthalts bezieht.

Hierfür ist die Feststellungsklage die nach § 43 Abs. 1 VwGO statthafte Klageart. Der Klagantrag beschreibt ein zwischen den Beteiligten bestehendes feststellungsfähiges künftiges Rechtsverhältnis. Zwar muss der Betroffene gegen lediglich drohende Rechtsverletzungen grundsätzlich mit Gestaltungs- oder Leistungsklagen vorgehen, soweit er damit angemessenen und ausreichenden, der Feststellungsklage in Reichweite und Effektivität mindestens gleichwertigen Rechtsschutz erhält (vgl. Eyermann/Happ, VwGO, 14. Aufl. § 43 Rn. 32). Vorliegend ist der durch nachträgliche Gestaltungs- oder Leistungsklagen mögliche Rechtsschutz allerdings nicht gleichwertig, da es – wie der Kläger glaubhaft dargelegt hat – bei den Auslandsreisen um wiederkehrende Sachverhaltskonstellationen geht, hinsichtlich derer er und die Beklagte in einem Meinungsstreit über die jeweiligen Rechte und Pflichten stehen.

Die Begründetheit des Feststellungsantrages scheidet jedoch an den bereits oben unter Gliederungspunkt 1. b) dargestellten Gründen. Der Kläger kann keine Beitragsbefreiung für jeden vollen Kalendermonat der Urlaubsabwesenheit verlangen, weil ein besonderer Härtefall insoweit nicht ersichtlich ist.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11 ZPO.

Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen. Die Frage ob und unter welchen Voraussetzungen bei einem längeren Auslandsaufenthalt die Rundfunkbeitragspflicht entfällt oder ein die Befreiungsmöglichkeit

eröffnender besonderer Härtefall eintritt, ist bisher höchstrichterlich noch nicht geklärt und lässt sich auch nicht ohne Weiteres aus dem Gesetz beantworten.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,  
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im  
Eingangsbereich),

schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Dr. Harich

gez. Traub

gez. Stahnke