

Die Rundfunkbeitragspflicht für Dauercamper

Rechtgutachten im Auftrag des BVCD

08.01.2014

**Rechtsanwalt
Taylan Günes, M.A.**

**Neue Große Bergstrasse 6
22767 Hamburg
Tel.: 040 41 111 46 60
Fax.: 040 41 111 46 70**

**guenes@email.de
www.anwaelteinaltona.de**

A. Auftrag	5
B. Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse	5
C. Gutachten	6
I. Einleitung	6
II. Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag	7
1. Das Kirchhof-Gutachten	8
2. Die wichtigsten Änderungen im Überblick.....	8
3. Kontroversen	9
a. Gutachten Degenhart	9
b. Dissertation Terschüren	10
c. Gerichtliche Auseinandersetzungen	11
III. Materiellrechtliche Erörterung	12
1. Der Begriff der „Wohnung“ nach § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV	12
a. Eigener Eingang und neutrale Zugangsfläche	13
b. Eignung oder Nutzung zum Wohnen oder Schlafen	13
c. baulich abgeschlossene Raumeinheit	14
d. Ortsfestigkeit	14
(1) Definition von Hahn / Vesting und Ferreau / Poth.....	15
(2) Definition von Lent	15
(3) Zwischenergebnis	16
2. Der Begriff der Wohnung nach § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV.....	16
a. Wohnungen im Sinne des Melderechts	16
(1) Keine Fortbewegung.....	17
(2) Nur gelegentliche Fortbewegung	17
(3) Mögliche Ausnahmen.....	18
(3.1) Die Straßenverkehrszulassung als Indiz	18
(3.2) Die Anbindung an die Infrastruktur als Indiz.....	19
(4) Nur gelegentliche Fortbewegung	19
b. Wohnungsbegründung durch Anmeldung	19
3. Das „Innehaben“ einer Wohnung	20
4. Der Begriff des „Kraftfahrzeuges“	20
5. Der Begriff der „Betriebsstätten“	21
IV. Gegenüberstellung mit Schrebergärtennutzern	21
1. Wohnungsbegriff nach dem BkleingG.....	22

2.	Dauerhaftigkeit des Wohnens.....	22
3.	Nur gelegentliche Übernachtungen	23
a.	Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG	24
b.	Sachlicher Grund	24
V.	Verfahrensrechtliche Erörterung	24
1.	Pflichten von Campingplatzbetreibern.....	25
a.	Auskunftspflichtigkeit von Campingplatzbetreibern.....	25
b.	Umfang der Auskunftspflicht.....	26
c.	Rundfunkbeauftragte	26
d.	Verwaltungsrechtliches Zwangsverfahren	27
e.	Rechtsschutz gegen Auskunfts- bzw. Zwangsbescheide	28
2.	Erfassung des Beitragspflichtigen.....	28
a.	Selbstständige Anzeigepflicht.....	28
(1)	Mitzuteilende Informationen bei der Anmeldung	28
(2)	Mitzuteilende Informationen bei der Abmeldung	28
(3)	Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalten	29
b.	Auskunftsersuchen bei Beitragspflichten.....	29
(1)	Auskunftsersuchen bei Meldebehörden	29
(2)	Folgen ausbleibender Informationsmitteilung.....	30
(3)	Beitragsbescheid	30
(4)	Widerspruchsverfahren.....	30
(4.1)	Richtiger Widerspruchsgegner	31
(4.2)	Frist.....	31
(4.3)	Form	31
(4.4)	Wirkung des Widerspruchsverfahrens.....	32
(5)	Rechtsschutz der Dauercamper gegen Beitragsbescheide	32
D.	Anlagen	33
I.	Normen.....	34
1.	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV).....	33
2.	Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RfGStV).....	46
3.	Satzung des Rundfunk RBB über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge.....	55
4.	Bundeskleingartengesetz (BkleingG).....	64
5.	Melderechtsrahmengesetz (MRRG)	71
6.	NDR Staatsvertrag	84

7.	Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)	99
II.	Amtliche Drucksachen	114
1.	Drucksachen Bayerischer Landtag 7001-16	114
III.	Urteile.....	173
1.	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Vf 8-VII-12.....	173
2.	Verwaltungsgericht München, Aktz. 6a S 04.4066	180
IV.	Klagen	184
1.	Verband Deutscher Grundstücknutzer (VDGN)	184

A. Auftrag

Der Bundesverband der Deutschen Campingwirtschaft (BVCD) hat mich damit beauftragt rechtsgutachterlich zu prüfen, ob bei Dauercampern, die mit ihren Wohnwagen auf Campingplätzen einen Stellplatz für mindestens ein Jahr gemietet bzw. gepachtet haben und diesen Wohnwagen weniger als 70 Tage im Jahr nutzen, für den neuen Rundfunkbeitrag abgabepflichtig sind. Berücksichtigt werden soll dabei insbesondere, ob eine rechtliche relevante Ungleichbehandlung mit solchen Schrebergärtennutzern bestehen könnte, die von der Rundfunkbeitragspflicht ausgenommen werden.

Gleichzeitig wird das Rechtsverhältnis zwischen den Landesrundfunkanstalten und den Campingplatzbetreibern im Hinblick auf die Dauercamper geprüft und dargestellt.

Zudem soll das verwaltungsrechtliche Verfahren bezogen auf die vorgenannte Rechtsfrage skizziert werden.

B. Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse

- Die rechtliche Gegenüberstellung mit der Befreiung von Gartenlauben, für die der Beitragsservice eine Befreiung bei „nur gelegentlicher Übernachtung“ vorsieht, verstößt ohne die weitere Konkretisierung dieser Ausnahme gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Das Dauercampen von Campnern, die Ihre Wohnwagen nicht länger als siebenzig Tage im Jahr aufsuchen und damit „nur gelegentlich übernachten“ ist im Wesentlichen gleich und wird ohne sachlichen Grund jedoch unterschiedlich behandelt.
- Dauercamper, die nicht weniger als ein Jahr den Stellplatz gepachtet haben und auch nicht mehr als siebenzig Tage im Jahr den auf diesen Platz gestellten Wohnwagen bewohnen, werden von der Rundfunkbeitragspflicht erfasst. Denn Wohnwagen, die zum dauercampen genutzt werden, stellen grundsätzlich eine die Rundfunkbeitragspflicht begründende „Wohnung“ i.S.d. § 3 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) dar.

- Zwar ist aus rundfunkgebührenrechtlicher Sicht das für den Wohnungsbegriff nach § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV erforderliche Merkmal der Ortsfestigkeit nicht gegeben. Aufgrund der Gleichstellung mit dem Wohnungsbegriff aus dem Melderecht nach § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV wird das fehlende Tatbestandsmerkmal überwunden und der Wohnwagen im Ergebnis als Wohnung subsumiert, wenn dieser nicht oder nur gelegentlich fortbewegt wird. Diese letzten Tatbestandsmerkmale sind für die Beitragspflichtigkeit der Wohnwagen von Dauercampnern somit entscheidend. (IV.3.)
- Campingplatzbetreiber sind nach dem neuen Rundfunkbeitragsstaatvertrag gegenüber dem Beitragsservice auskunftspflichtig. Sie müssen Auskünfte über Dauercamper erteilen, wenn der Beitragsservice konkrete Anhaltspunkte vorträgt und ein Auskunftersuchen bei dem möglichen Beitragsschuldner erfolglos geblieben ist. (V.1.)
- Campingplatzbetreiber sind jedoch nicht verpflichtet, Außendienstmitarbeitern den Zutritt zum Campinggelände zu gestatten. Außendienstmitarbeiter sind mit keinerlei Hoheitsrechten ausgestattet und müssen sich dem Hausrecht des Berechtigten unterwerfen.

C. Gutachten

I. Einleitung

Zum besseren Verständnis über die mit dem Thema verbundene Problematik wird das Gutachten mit einer allgemeinen Darstellung des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) eingeleitet und darauffolgend kurz die Inhalte der kontroversen, rechtlichen Debatte dargestellt (II.). Anschließend wird die unter A. aufgeführte Fragestellung rechtlich geprüft (III.) und die zentrale Frage herausgearbeitet, inwiefern eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung zwischen

Gartenlauben und Wohnwagen von Dauercampern bestehen (IV.) Im Rahmen der verfahrensrechtlichen Erörterung werden die Rechte und Pflichten der Campingplatzbetreiber als Vermieter bzw. Verpächter gegenüber dem Beitragsservice dargestellt (V.), alsdann die Rechte und Pflichten der Dauercamper

Zudem wird das verwaltungsrechtliche (Widerspruchs-) Verfahren zum Rundfunkbeitrag dargestellt (IV.).

II. Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Die zunehmende technische Entwicklung und die damit verbundene Medienkonvergenz bereiteten den Weg zur Vorbereitung einer neuen Rundfunkbeitragsordnung. Das vormals angewandte Rundfunkgebührenrecht sah sich nicht nur mit zunehmenden rechtlichen Auseinandersetzungen konfrontiert, sondern konnte auch dem vielseitig medientechnischen Alltag nicht mehr gerecht werden. Den Informationsmittelpunkt stellt nicht mehr allein der Fernseher und das Radio in einem Haushalt dar, sondern über den einfachen Computer hinaus inzwischen auch internetfähige Endgeräte, Handys, Smart – TV, Tablets etc. Die vermutete Rundfunknutzung wurde letztlich nicht mehr zuverlässig durch die klassischen Geräte von Radio, Fernseher und zuletzt auch dem einfachen PC abgebildet (*Kirchhof, „Gutachten über die Finanzierung des öffentlich – rechtlichen Rundfunks. Erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und Deutschlandradio“, Heidelberg April 2010, S. 11*). Dementsprechend wurde der Berechnungsmöglichkeit, die sich auf das Bereithalten von Empfangsgeräten bezog, immer mehr die Grundlage entzogen. Neben den finanziellen Schwierigkeiten wurden auch die gleichheitsrechtlichen Kriterien zunehmend problematischer, da sich die Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht immer mehr von der Realität entfernten.

Die Schwierigkeiten der Feststellung der Beitragspflicht führten gleichzeitig zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, sowohl bei den Landesrundfunkanstalten, der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) und den Rundfunkteilnehmern, die durch die Außendienstmitarbeiter aufgesucht und zur Angabe Ihrer Informationspflichten aufgefordert wurden. Dies betraf neben Private, im höheren Maße auch gewerblich Tätige.

Weitere Faktoren wie die nachteilige demographische Entwicklung oder die schwindende Akzeptanz zur Rundfunkgebühr führten zu einer nachhaltigen Gefährdung des bestehenden Rundfunkfinanzierungssystems (*GEZ Geschäftsbericht 2010, S. 5*).

1. Das Kirchhof-Gutachten

Infolge dieser Problematik wurde der Verfassungs- und Steuerrechtler, sowie ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht Paul Kirchhof von den Rundfunkanstalten damit beauftragt, ein Rechtsgutachten vorzulegen, in dem die Zulässigkeit zur Gesetzeskonformität einer möglichen „Haushalts- und Unternehmensabgabe“ geprüft wird. Kirchhof stellte in seinem Gutachten die Reformbedürftigkeit und das Anpassungserfordernis des Rundfunkgebührenrechts fest. Die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens sind in dem neuen RBStV aufgegangen.

2. Die wichtigsten Änderungen im Überblick

Dies hat folgende entscheidende Änderungen zur Folge.

- Die Abgabe erfolgt nicht mehr gerätebezogen, sondern räumlichkeitsbezogen. Im Mittelpunkt dieser neuen Ausrichtung stehen die Tatbestandsmerkmale der „Wohnung“ und der „Betriebsstätte“, sowie des „gewerblichen, gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken genutzten Kraftfahrzeuges“, vgl. §§ 2, 3, 5, 6 RBStV.
- Im Rahmen des privaten Rundfunkempfangs ist die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen, sowie die Anzahl der bereitgehaltenen Geräte bedeutungslos geworden.
- Aufgrund der erforderlichen Typengerechtigkeit wurde eine neue Staffelung der Beschäftigtenzahlen beim Betriebsstättenbeitrag vorgenommen, so dass etwa 90 Prozent aller Betriebsstätten in die ersten beiden Gruppierungen fallen (*Gall / Schneider in Hahn / Vesting, Beckscher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage 2010, München, Vorbemerkung Rn. 51.; die erste Gruppierung beträgt null bis acht Beschäftigte, die zweite Neun bis Neunzehn Beschäftigte, § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 RBStV*). Die bisherige

Regelung der Höhe der Rundfunkgebühr im nicht – privaten Bereich richtete sich dagegen nach Zahl und Art der bereitgehaltenen Empfangsgeräte.

- Erhalten bleiben die vormals einkommensabhängigen Befreiungstatbestände im privaten Bereich und werden um besondere Härtefälle des § 4 Abs. 6 RBStV erweitert.
- Befreiungen aus gesundheitlichen Gründen werden stark eingeschränkt, so ist bspw. für Schwerbehinderte nur noch eine Ermäßigung des Rundfunkbeitrages vorgesehen.
- Durch die bessere Erkennbarkeit der abgabepflichtigen Adressaten wird die Anzahl der Außendienstmitarbeiter der ehemaligen GEZ schrittweise abgebaut.
- Die GEZ wurde umbenannt in „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“ und wird im allgemeinen Sprachgebrauch nur noch als „Beitragsservice“ titulierte.

3. Kontroversen

Das neue Rundfunkbeitragsrecht ist Gegenstand vieler, vor allem rechtlicher Kontroversen. Diese Auseinandersetzungen beziehen sich insbesondere auf die mögliche Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags hinsichtlich verschiedener Aspekte. Insofern leidet auch der neue Rundfunkbeitrag nicht nur erheblich unter der weithin bestehenden Ablehnung in der Bevölkerung, sondern wird auch durch rechtswissenschaftliche Schriften und Gutachten substantiiert angegriffen.

a. Gutachten Degenhart

Im Auftrag des Handelsverbands Deutschland (HDE) wurde der an der Universität Leipzig lehrenden Staatsrechtler Christoph Degenhart mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zu der Frage beauftragt, inwiefern der neue Rundfunkbeitrag Unternehmen in verfassungswidriger Weise belaste. Dieser kommt zu dem Ergebnis,

dass der neue Rundfunkbeitrag in drei Punkten als verfassungswidrig zu beanstanden ist. Aus formeller Sicht handele es sich nicht um eine Vorzugslast, sondern um eine Steuer für die jedoch die Zuständigkeit des Bundes und nicht die der Länder begründet sei. Zudem sei durch die unterschiedslose Einbeziehung aller Unternehmen ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz festzustellen. Letztlich sei auch eine überproportionale Belastung von Filialbetrieben gegeben, die ebenfalls die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bedeute.

b. Dissertation Terschüren

In einer weiteren Untersuchung, die als Dissertation der Technischen Universität Ilmenau vorgelegt wurde, kommt die Verfasserin gleichfalls zum Ergebnis, dass der neue Rundfunkbeitrag kompetenzwidrig ist und darüber hinaus den verfassungsrechtlich gebotenen Gleichheitskriterien widerspricht (*Terschüren, Anna: „Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland. Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells.“ Dissertation, Universitätsverlag Ilmenau 2013*).

Die Merkmale eines individuell zurechenbaren Vorteils bzw. einer Gegenleistung, welche tatbestandliche Voraussetzungen für das Vorliegen einer Sonderlast und damit der Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe sind, seien nicht gegeben (*Terschüren, S. 289*).

Vielmehr wirke der Rundfunkbeitrag sehr widersprüchlich:

Er sei zwar wie eine nichtsteuerliche Abgabe ausgestaltet und solle den Rundfunkrezipienten anhand seiner vermuteten Nutzungsintensität zur Abgabe heranziehen, wirke jedoch gleichzeitig wie eine steuerliche Abgabe durch die Belastung der Allgemeinheit ohne die Möglichkeit der Nichtnutzung zu gewähren (*Terschüren, S. 288*).

Infolgedessen sei die momentane Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags rechtswidrig.

c. Gerichtliche Auseinandersetzungen

Infolge der neuen Bemessungsgrundlagen, die sich insbesondere für den gewerblichen Bereich der „Betriebsstätten“ ergeben, möchten viele Unternehmer die Natur des Rundfunkbeitrages für die Frage der Verfassungsmäßigkeit höchstrichterlich geklärt wissen.

Einer der größten deutschen Autovermieter SIXT klagt vor dem Verwaltungsgericht München gegen den Beitragsbescheid. Mit der neuen Berechnungsgrundlage seien nach eigenen Angaben (*SIXT Pressemitteilung vom 19.08.2013*) für die gesamte Fahrzeugflotte und den Vermietstationen mehr als drei Millionen Euro jährlich fällig, wogegen sich das Unternehmen zur Wehr setzt.

Auch die Drogeriekette Rossmann geht gerichtlich gegen den neuen Rundfunkbeitrag vor. Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Akt. Vf. 24 - VII - 12, laufendes Verfahren*) macht das Unternehmen die Verletzung von Gleichheitsrechten geltend, da sie aufgrund der hohen Filialdichte in Deutschland wesentlich mehr zahlen müsste, als einzelne Betriebe, die jedoch die gleiche Anzahl von Mitarbeitern beschäftigen.

Vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Az. Vf. 8-VII-12*) hatte bereits ein Passauer Jurist geklagt und sich darauf berufen, dass es sich beim Rundfunkbeitrag nicht um eine Abgabe, sondern um eine kompetenzwidrige Steuer handele. Gleichzeitig wendete er sich gegen den umfangreichen Datenabgleich, der aufgrund der Bestands- und Ersterfassung der Beitragsschuldner vorgenommen wird. Die Verfahren blieben jedoch erfolglos (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.04.2013, Az. Vf. 8-VII-12; Vf. 24-VII-12*).

Der Verband der Deutschen Grundstücknutzer (VDGN) reichte eine Verfassungsbeschwerde, sowie eine darauffolgende weitere, beim Bundesverfassungsgericht ein und rügte die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts aufgrund der umfangreichen Meldedatenbearbeitung. Damit würde der Beitragsservice zu einem zweiten zentralen Melderegister aufgebaut. Die Beschwerde wurde jedoch aufgrund des unsubstantiierten Vortrags zurückgewiesen (*Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.03.2013, Az. 1 BvR 1700/12*).

III. Materiellrechtliche Erörterung

Nachfolgend wird geprüft, ob Wohnwagen von Dauercampers, die mit ihren Wohnwagen auf Campingplätzen einen Stellplatz für mindestens ein Jahr gemietet bzw. gepachtet haben und diesen Wohnwagen weniger als 70 Tage im Jahr nutzen nach den Bestimmungen des RBStV beitragspflichtig sind. Dies wäre dann der Fall, wenn es sich bei solchen Wohnwagen um eine „Wohnung“, „Betriebsstätte“ oder „Kraftfahrzeug“ i.S.d. §§ 2, 3, 5, 6 RBStV (hierzu Ziffer 1 bis 5) handelt.

Zudem wird erörtert, ob eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung mit solchen Schrebergärtennutzern bestehen könnte, die von der Rundfunkbeitragspflicht ausgenommen werden (hierzu Ziffer 6).

1. Der Begriff der „Wohnung“ nach § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei einem Wohnwagen, der zum Dauercampen genutzt wird, um eine Wohnung i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV handelt.

Nach der grundlegenden Reformierung der Rundfunkgebührenfinanzierung knüpft die Beitragspflicht nunmehr an den räumlichen Aufenthaltsbereich der Rundfunkempfänger an. Insofern ist der Begriff der „Wohnung“ nicht nur im klassischen Sinne, sondern weit zu verstehen. Dem Verständnis des Gesetzes nach findet der „private Bereich“ aus § 3 RBStV nämlich überall dort statt, wo die im Gesetz vorgegebenen, bautechnisch gestalteten Begriffe, vorzufinden sind.

In der hierfür entscheidenden Norm des § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV wird der Begriff der Wohnung mit den entsprechenden bautechnischen Begriffen legaldefiniert.

Hier heißt es, dass Wohnung unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit ist, die zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten werden kann.

Die nachfolgend darzustellenden Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Fehlt einer dieser Voraussetzungen, liegt eine Wohnung im Sinne dieses Gesetzes nicht vor.

a. Eigener Eingang und neutrale Zugangsfläche

Wohnwagen haben grundsätzlich einen eigenen Eingang mit einer neutralen Zugangsfläche. Mit dem Erfordernis eines eigenen Eingangs und einer neutralen Zugangsfläche soll eine von außen sichtbare Wohnung ermöglicht werden (*Göhmann/Schneider/Siekmann in Hahn/Vesting, § 3 RBStV Rn. 12*). Dem Kirchhof – Gutachten zufolge könnten damit unterschiedliche Raumeinheiten, die in Mehrfamilienhäusern bestehen, deutlicher unterschieden und die Rundfunkbeitragspflichtigkeit zweifelsfrei festgestellt werden. Der Gesetzgeber beabsichtigt damit auch, langfristig Kontrollen durch Außendienstmitarbeiter abzubauen.

b. Eignung oder Nutzung zum Wohnen oder Schlafen

Wohnwagen besitzen grundsätzlich auch die Eignung oder Nutzung zum Wohnen oder Schlafen.

Mit dem Tatbestandsmerkmal der Eignung oder Nutzung zum Wohnen oder Schlafen wird eine weite Auslegung des Wohnungsbegriffes klar zum Ausdruck gebracht. Der Gesetzgeber lehnt sich damit an die Begrifflichkeit der Wohnung im Melderecht, indem er die bloße Geeignetheit zum Wohnen oder Schlafen ausreichen lässt, ohne dass es tatsächlich zu einer entsprechenden Nutzung gekommen sein muss. In der Konsequenz könnten somit auch leerstehende Wohnwagen in Betracht kommen, die auf einem gemieteten bzw. gepachteten Stellplatz stehen.

Nicht erforderlich ist nach der Literatur eine bestimmte Größe oder eine Mindestausstattung, ebenso wenig eine bestimmte Grundlage an Möblierung, mit der die Wohnbarkeit angenommen werden könnte (bspw. Bett, Küche etc.) (*Göhmann/Schneider/Siekmann in Hahn/Vesting, § 3 RBStV Rn. 9*). Zwar beinhaltet der Wortsinn des „Wohnens“ eine auf Dauer angelegte Haushaltsführung (*Lent, Wolfgang „Die neue Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber“, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2012, S. 493, 497*). Diese Dauer unterliege jedoch keiner bestimmten Zeit und könne auch

innerhalb relativ kurzer Zeiträume zustande kommen, bspw. nur an Wochenenden, Ferienzeiten etc. Deshalb könnten auch Ferienhäuser bzw. Wohnwagen nicht von diesem Tatbestandsmerkmal für die Zeit ausgenommen werden, in der sie unbewohnt sind (*BayLT-Drs. 16/7001, S. 14*). Unbeachtlich sei somit neben der Dauer des Aufenthaltes auch die Regelmäßigkeit des Aufsuchens oder die Intensität der Nutzung etc. (*BayLT-Drs. a.a.O.*).

Bereits an dieser Stelle ist daher festzuhalten, dass die Dauer des Aufenthalts in den Wohnwagen, die zum Dauercampen genutzt werden, für die Einordnung dieser als Wohnungen i.S.d. neuen RBStV keine Relevanz besitzt. Es kommt also nicht darauf an, ob der Nutzer eines solchen Wohnwagens weniger oder mehr als 70 Tage in diesem verbringt.

c. baulich abgeschlossene Raumeinheit

Wohnwagen stellen auch regelmäßig baulich abgeschlossene Raumeinheiten dar.

Die „Raumeinheit“ beschreibt einen Oberbegriff für alle dreidimensionalen Gebilde, die für Wohnungen als auch für Betriebsstätte von zwingender Voraussetzung sind (*Göhmann/Schneider/Siekman in Hahn/Vesting, § 3 RBStV Rn. 6*). Auf die Größe und Einrichtung kommt es dabei nicht an. Ebenso unerheblich ist die baurechtliche Zulässigkeit (*Göhmann/Schneider/Siekman in Hahn/Vesting, a.a.O.; Lent, S. 497*).

Die bauliche Abgeschlossenheit setzt die Standfestigkeit eines Raumes voraus, die durch feste, dauerhafte Wände und Decken erreicht wird. Dies fehlt bspw. dort, wo mobile Stellwände vorhanden sind, mit denen die Voraussetzung einer „Wohnung“ i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV nicht erreicht wird (*Göhmann/Schneider/Siekman in Hahn/Vesting, § 3 RBStV Rn. 7*).

d. Ortsfestigkeit

Da Wohnwagen – auch wenn sie zum Dauercampen genutzt werden – in der Regel mobil sind, stellt sich die Frage, ob das Tatbestandsmerkmal der Ortsfestigkeit vorliegt. Das Rundfunkbeitragsrecht enthält keine Definition der Ortsfestigkeit. Insofern könnte die

Möglichkeit in Betracht gezogen werden, die Definition aus anderen Rechtsgebieten heranzuziehen.

(1) Definition von Hahn / Vesting und Ferreau / Poth

Vereinzelte Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur ziehen den Begriff der Ortsfestigkeit aus dem Bauordnungsrecht heran (*Göhmann / Schneider / Siekmann in Hahn / Vesting, § 3 Rn. 8.; Ferreau, Friederik / Poth, Hans – Christian, „Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – Rundfunkfinanzierung im Digitalzeitalter“ in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, NwVZ 2011, 714*). Dieses Recht ist im Unterschied zu dem Bauplanungsrecht des Baugesetzbuches nach den Art. 70 GG ff. dem Kompetenzbereich der Länder zugeordnet. Jedoch stimmen die gesetzlichen Normierungen der Länder weitestgehend überein (*Die Begrifflichkeit wird u.a. im § 2 der BauO der Länder beschrieben*). Demnach sei eine unmittelbare Verbindung mit dem Erdboden erforderlich, die nicht ortsveränderlich sein darf.

Zur Konkretisierung dieser weiten Bestimmung sind unterschiedliche Kriterien von der Rechtsprechung und Literatur entwickelt worden. Dabei werde zum einen auf die verfestigte Beziehung zwischen der Anlage und dem zur ihrer Aufstellung dienenden Grundstück abgestellt. Diese müsse erkennbar darauf hindeuten, dass der Wohnwagen langfristig oder fortgesetzt an einem Ort aufgestellt wird.

Als sicheres Indiz hierfür wird die Tatsache angeführt, dass der Wohnwagen derart mit dem Erdboden verbunden sein müsste, dass eine Loslösung ohne Zuhilfenahme von Werkzeug oder technischen Geräten nicht möglich sein könne (*Hahn, Dittmar / Radeisen, Marita in „Bauordnung für Berlin“ , 4. Auflage 2007 Heidelberg, § 10 Rn. 5*). Dies wird bei Wohnwagen regelmäßig nicht der Fall sein.

(2) Definition von Lent

Andere Stimmen dagegen sehen in der Heranziehung des Begriffs aus dem Bauordnungsrecht eine unzulässige Analogie (*So bspw. Lent in LKV 2012, 493*). Begründet wird dies mit den unterschiedlichen Ausrichtungen der jeweiligen Gesetze, mit denen verschiedene Regelungsinhalte verbunden sind. Das Bauordnungsrecht sei seiner Natur nach ein Sicherheitsrecht, mit dessen Regelwerk die von baulichen Anlagen

ausgehenden Gefahren einer gesetzlich vorgeschriebenen Gefahrenreduzierung bzw. –abwehr unterworfen würden. Aus diesem Grunde sei eine charakterliche Nähe zu den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder gegeben, welche ebenfalls durch Genehmigungsvorbehalte und Eingriffsbefugnisse gekennzeichnet seien. Dieses Wesen verbiete die Analogie zu dem Rundfunkbeitragsrecht, das in den Bereich der abgabenrechtlichen Typisierung gerückt werde (*BVerfGE 67, 256, 275 – Erstes Rundfunkgebührenurteil; dem zustimmend Bornemann, Roland „Ein Zwischenruf zur Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags“ in K&R 2013, 557, 558*).

Gleichwohl gelangt Lent zu dem Ergebnis, das auch ohne Anwendung des bauordnungsrechtlichen Begriffes der Ortsfestigkeit, Wohnwagen keine Wohnung i.S.d. Rundfunkbeitragsstaatsvertrages darstellen, selbst wenn sie von Dauercampnern regelmäßig an einem Ort gehalten werden (*Lent, S. 497*).

(3) Zwischenergebnis

Es wird festgestellt, dass bei Wohnwagen die Ortsfestigkeit i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV **nicht** gegeben ist. Deshalb ist eine Wohnung nach § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV nicht gegeben.

2. Der Begriff der Wohnung nach § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV

Obwohl der Wohnwagen dem Merkmal der Ortsfestigkeit nicht entspricht, kommt dennoch eine Gleichstellung mit dem Begriff der „Wohnung“ aufgrund der gesetzlichen Fiktion des § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV in Betracht, sog. atypische Wohnungen.

a. Wohnungen im Sinne des Melderechts

Das Melderecht ist im Melderechtsrahmengesetz (MRRG) des Bundes reguliert, an dem sich die Länder im Rahmen ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen orientieren müssen.

Demnach hat sich gemäß § 11 Abs. 1 MRRG jeder bei der Meldebehörde anzumelden, der/die eine Wohnung bezieht. Wohnungen i.S.d. MRRG ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird, § 11 Abs. 5 S. 1 MRRG. Wohnwagen

dagegen sind nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden, § 11 Abs. 5 S. 3 MRRG.

Als relevante Tatbestandsmerkmale sind hierbei „nicht“ oder „nur gelegentlich fortbewegt“ herauszustellen.

(1) Keine Fortbewegung

Wohnwagen, die grundsätzlich nicht bewegt werden, um dauerhaft auf dem gemieteten bzw. gepachteten Stellplatz zu bleiben, werden als Wohnungen i.S.d. MRRG angesehen werden. Dies könnte insbesondere für ganzjährige Aufstellungen von Wohnwagen auf Campingplätzen gelten (*Göhrmann / Schneider / Siekmann in Hahn / Vesting, § 3 Rn. 15*).

Da sich das Merkmal der Fortbewegung lediglich auf räumliche Veränderungen bezieht, ist auch hier das tatsächliche Bewohnen unerheblich, etwa dass die Bewohner lediglich an Wochenenden oder zu bestimmten Ferienzeiten den auf Dauer auf einen Platz gestellten Wohnwagen bewohnen.

Entscheidend könnte neben den im Pachtvertrag vereinbarten Fristen auch die davon abweichende tatsächliche Dauer des Aufstellens des Wohnwagens sein. So muss die betroffene Person in jenen Fällen, in denen der Wohnwagen kürzer als im Mietvertrag festgehaltenen Zeitraum aufgestellt wurde, die im Mietvertrag angegebenen Angaben im Zweifel gegen sich gelten lassen, wenn man die Vermutungsregelung aus § 2 Abs. 2 S. 2 RBStV anwendet. Dennoch bliebe es auch hierbei der betroffenen Person überlassen, diese Vermutung durch Angabe und Nachweis von Tatsachen zu widerlegen.

(2) Nur gelegentliche Fortbewegung

Die nur gelegentliche Fortbewegung meint im wörtlichen Sinne die bei Gelegenheit, nicht zwingend vom Betroffenen selbst verursachten Anlass vorgenommene, in äußerst seltenen Fällen auftretende Fortbewegung. Dabei könnte insbesondere an Situationen des Umparkens aus bspw. wetterbedingten Gründen, der kurzen Fahrt zur Tankstelle bzw. zur Werkstatt mit der anfänglichen Absicht, auf den ursprünglichen Stellplatz

zurückzukehren, gedacht werden, wenn sich der Wohnwagen länger als ein Jahr sich auf dem Stellplatz befindet.

Das Wesen des Dauercamps ist darauf ausgerichtet, langfristig zu verweilen („gekommen, um zu bleiben“). Die Wohnwagen sind in diesen Fällen nicht zum „Wohnwandern“ gedacht, bspw. um mehrere, verschiedene Campingplätze wochen-, bzw. auch monateweise anzufahren. Sie dienen vielmehr dazu, als Ersatz für ein Gebäude zu dienen, insbesondere dann, wenn an die vom Campingplatzbetreiber angebotenen Versorgungsleitungen (Gas, Wasser, Strom, Internet) angeschlossen werden soll, um bestimmte Zeiträume wie Wochenenden oder Jahresurlaube dort zu verbringen. Insofern kann das Dauercampen schon begrifflich sich nicht mit mehr als nur gelegentlichen Fortbewegungen verständigen.

Als relevanter Faktor ist die „Beständigkeit des Verweilens“ auf dem Campingplatz anzuführen. Wird der Wohnwagen innerhalb der gepachteten Zeit eher als „ruhendes“ Objekt wahrgenommen, kommt die Anwendung der melderechtlichen Gleichstellung zum Wohnungsbegriff tendenziell eher in Betracht.

(3) Mögliche Ausnahmen

Eine Ausnahme käme dann in Betracht, wenn die Wohnwageninhaber den Wohnwagen häufig für längere Fahrten außerhalb des Campingplatzes benutzen. Dies kann insbesondere für längere Urlaube gelten, bspw. wenn der Wohnwagen für eine andere Reise benötigt und mitgenommen wird, um anschließend nach einem längeren Aufenthalt wieder an den gepachteten Stellplatz zurückgebracht zu werden.

(3.1) Die Straßenverkehrszulassung als Indiz

Gemäß § 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) sind Anhänger gleichermaßen wie Kraftfahrzeuge zur Anmeldung verpflichtet, wenn sie auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden sollen, § 3 Abs. 1 FZV. Sollte der jeweilige Dauercamper während der Zeit auf dem Stellplatz eine Abmeldung nicht vornehmen und die Zulassung weiterhin aufrechterhalten, könnte dies zumindest die bestehende Absicht darstellen, dass der Wohnwagen mehr als nur gelegentlich fortbewegt wird. Es müssen jedoch

weitere tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sein, die das belegen. So könnte auch in Betracht kommen, dass der Wohnwagen für Sommerausflüge zu anderen Orten mitgenommen und hiernach zum Stellplatz zurückgebracht wird, ohne den Pachtvertrag über den Stellplatz zu beenden. In Fällen wie diesen könnte der bestehenden Strassenverkehrszulassung eine relevante Indizwirkung zukommen, die die Gleichstellung mit dem Wohnungsbegriff ausschliessen könnte.

(3.2) Die Anbindung an die Infrastruktur als Indiz

Eine weitere Indizwirkung ist der Anschluss an die vom Campingplatz angebotene Infrastruktur. Viele Stellplätze werden mit Versorgungsanschlüssen (Gas, Wasser, Strom, Internet) angeboten, so dass die Wagenbewohner die Möglichkeit haben, durch entsprechendes Entgelt diese Leistungen an ihre Campingwagen zu koppeln. Der fehlenden Anbindung an diese Infrastruktur kann ebenfalls eine Indizwirkung zukommen, dass der Campingwagen mehr als nur gelegentlich fortbewegt wird. Dem äußeren Anschein nach könnte hier ein bestehender Wille auf dauerhafte Niederlassung des Wohnwagens ausgeschlossen und bei tatsächlicher, nicht nur gelegentlicher Fortbewegung eine weitere Indizwirkung erreicht werden. Auch wird jedoch die Darlegung weiterer Anhaltspunkte womöglich erforderlich sein.

(4) Nur gelegentliche Fortbewegung

Vorbehaltlich der in Betracht kommenden möglichen Ausnahmen sind Wohnwagen, die zum Dauercampen genutzt werden Wohnungen i.S.d. MRRG und stellen deswegen auch eine „Wohnung“ nach § 3 Abs.1 S. 2 RBStV dar.

b. Wohnungsbegründung durch Anmeldung

Unabhängig davon, wie lange das Campen mit dem Wohnwagen dauert, entsteht immer dann eine gesetzliche Gleichstellung mit einer Wohnung nach § 11 Abs. 1 MRRG, wenn die Bewohner freiwillig den Campingplatz als ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz bei der Meldebehörde melden. In diesen Fällen stellt der Wohnwagen auch eine „Wohnung“ nach § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV dar.

3. Das „Innehaben“ einer Wohnung

Der Berechnungszeitpunkt für die Beitragspflicht beginnt immer mit dem Tatbestand des „Innehabens“ einer Wohnung, § 7 Abs. 1 S.1 RBStV. Dies ist immer dann gegeben, wenn unabhängig von einer möglichen Anmeldung, dem eingetragenen Zeitraum im Pachtvertrag etc. es objektiv überprüfbar ist, dass dieser Beitragstatbestand tatsächlich erfüllt wurde, §§ 2 Abs. 1, 5 Abs. 1, Abs. 2 RBStV. Das Innehaben einer Wohnung beginnt deshalb immer mit der Erlangung der tatsächlichen Herrschafts- und Verfügungsgewalt über die Wohnung, was bei einer Schlüsselübergabe der Fall ist, weil der Mieter dann den ständigen Zutritt zur Wohnung erhält (*Gall in Hahn / Vesting, § 7 Rn. 3*).

Die nur vorübergehende Abwesenheit ändert nichts an der Annahme, dass der Beitragsschuldner die Wohnung weiterhin innehat. Denn das Innehaben einer Wohnung endet erst durch die endgültige Aufgabe der Wohnung (*BayLT-Drs. 16/7001, S. 21*).

Die tatsächliche Herrschafts- und Verfügungsgewalt gilt dann nicht als aufgegeben, wenn weiterhin die Möglichkeit zum ungehinderten Zugang besteht. Infolgedessen kommt es in Betracht, bereits mit dem Zeitpunkt des Abstellens des Wohnwagens auf dem Stellplatz das Innehaben einer Wohnung in diesem Sinne zu bejahen.

4. Der Begriff des „Kraftfahrzeuges“

Mit der privaten Nutzung eines Kraftfahrzeuges wird der Rundfunkbeitrag nicht fällig. Die Nutzung eines Kraftfahrzeuges hat die Beitragspflichtigkeit nur dann zur Folge, wenn es zu einem gewerblichen Zweck oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken des Inhabers genutzt wird, § 5 Abs. 2 Nr. 1 RBStV. Unabhängig davon erfüllt ein Wohnwagen jedoch schon gar nicht die Voraussetzungen der Definition eines Kraftfahrzeugs. Dieses ist nach § 2 Nr. 1 der Fahrzeug – Zulassungsverordnung (FZV) als „nicht dauerhaft spurgeführtes Landfahrzeug, die durch Maschinenkraft bewegt wird“ legaldefiniert. Dies wird einem Wohnwagen, der als Anhänger gemäß § 2 Nr. 2 FZV gilt, nicht gerecht.

5. Der Begriff der „Betriebsstätten“

Betriebsstätten nach § 6 Abs. 1 RBStV sind abgabepflichtig. Dabei handelt es sich um einen eigenständigen, nicht ausschliesslich zu privaten Zwecken bestimmte oder genutzte ortsfeste Fläche innerhalb einer Raumeinheit. Sollte demnach ein Campingwagenbewohner in dem Campingwagen neben seinem privaten Aufenthalt auch selbstständige Tätigkeiten erledigen, so könnte in diesem Falle die Annahme einer Ortsfestigkeit entgegen der Auslegung im Rahmen des Wohnungsbegriffes angenommen werden. Im Unterschied dazu könnte hier ein Zeitmoment vorausgesetzt werden, so dass auch eine bewegliche Anlage, die über einen längeren Zeitraum an derselben Stelle steht, als ortsfest gelten könnte (bspw. Imbisswagen, Verkaufswagen etc., insbesondere jedoch solche, die sich dauerhaft vor einem großen Einkaufsmarkt auf dem Parkplatz aufgestellt haben) (*Schneider in Hahn/Vesting, § 6 Rn. 10*).

IV. Gegenüberstellung mit Schrebergärtennutzern

Auch stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung von Wohnwagennutzern und Schrebergärtennutzern.

Der Beitragsservice hat für die Lauben, die regelmäßig in den Schrebergärten aufgestellt sind, eine Regelung getroffen. Demnach werden die Lauben **innerhalb** von Kleingartenanlagen unabhängig von ihrer Größe gleichbehandelt. Aufgrund der gesetzlichen Regelung im BkleingG und der Satzungen der Kleingartenverbände, wonach die Kleingartenanlagen nicht zum Wohnen genutzt werden dürfen, gehen die Rundfunkanstalten davon aus, dass eine Wohnnutzung auch tatsächlich nicht stattfindet und schließen die Nutzer dieser Lauben deshalb von der Beitragspflicht aus. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Laube tatsächlich bewohnt wird. Dann wird auch hierfür die entsprechende Beitragsgebühr erhoben, es sei denn, die Lauben werden nur für gelegentliche Übernachtungen genutzt.

Für Lauben **außerhalb** von Kleingartenanlagen besteht ebenfalls eine reguläre Beitragspflicht, wie sie vergleichsweise auch für Ferienwohnungen bestehen. Der Beitragsservice orientiert sich hier jedoch auch an den kommunalen Satzungen, so dass eine Abmeldung von der Beitragspflicht immer dann möglich ist, wenn für bestimmte

Zeiten die Nutzung durch kommunale Satzungen eingeschränkt wird, bspw. zur Wintersaison.

Mit den Dauercampers vergleichbar sind die in den Schrebergärten befindlichen Lauben. Diese sind zwar durch ihre feste Verankerungen mit dem Boden als „ortsfest“ zu betrachten. Die Möglichkeit der Nutzung als Herberge gibt aber ähnliche Vergleichsmomente auf, wie sie bzgl. der Wohnwagen von Dauercampers vorhanden sind. Insofern stellt sich hier die Frage nach der rechtlichen Gleichbehandlungspflicht.

1. Wohnungsbegriff nach dem BKleingG

Vom Wohnungsbegriff werden gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 RBStV Bauten nach § 3 Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) ausgeschlossen. Diese Norm sieht vor, dass ein Kleingarten nicht größer als 400 Quadratmeter oder eine Laube in einfacher Ausführung mit höchstens 24 Quadratmetern Grundfläche nicht als Wohnung angesehen wird. Aus Gründen der Lastengleichheit wird der Ausnahmebegriff auch auf größere Lauben erstreckt, welche vom Gesetzgeber in der Überleitungsvorschrift der §§ 18 Abs. 1, 20a Nr. 7 BKleingG als strukturell gleichwertig gesehen hat. Vereinzelt wird zusätzlich eine Errichtung der Laube mit den einfachsten Mitteln gefordert, so dass (Solar-) Strom, Trinkwasserversorgung sowie Abwasseranschlüsse nicht gestattet sind und der Kleingärtner diese Versorgung über entsprechende Einrichtungen innerhalb der Kleingartenanlage beziehen muss (*Mainczyk, Lorenz „Bundeskleingartengesetz“, 10. Auflage 2010, § 3 Rn. 9 ff. m.w.N.*), auch wenn dennoch lediglich gelegentliche Übernachtungen unschädlich bleiben.

2. Dauerhaftigkeit des Wohnens

Wie bereits dargestellt, könnte für die Annahme des Wohnungsbegriffs nach § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV die Dauer einer möglichen Nutzung unbeachtlich sein, da die Wohnung dem Wortlaut des Gesetzes nach lediglich zum Wohnen oder Schlafen geeignet sein muss.

Dagegen zeigt die spiegelbildliche Bestimmung des § 3 Abs. 2 BKleingG, dass die Laube zum dauernden Wohnen ungeeignet sein muss. Ein dauerndes Wohnen setzt gewissermaßen eine Kontinuität, eine aneinanderknüpfende Fortsetzung des

Lebensalltags und der Haushaltsführung in Räumlichkeiten der Laube voraus, die sowohl in regelmäßigen als auch in unregelmäßigen, ja sporadischen und unberechenbaren Zeitabständen erfolgen kann. Im Unterschied zum Dauerhaftigkeitsbegriff des Rundfunkbeitragsrechts könnte sich demnach eine rechtlich relevante Beachtlichkeit ergeben, die eine ungleichmäßige Behandlung und Fragen zum Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG auf den Plan rief. Dies wäre dann der Fall wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird, ohne dass ein sachlicher Grund vorliegt.

Dem wird durch eine einschränkende Auslegung des Verweises in § 3 Abs. 1 S. 3 RBStV jedoch entgegengewirkt. Um den Zeitmoment der Dauerhaftigkeit im Wortlaut bis zur Bedeutungslosigkeit einzuschränken, soll die Ausnahmeregelung für solche Lauben keine Anwendung finden, die mit den Anschlüssen von Strom, Trinkwasser und Abwasser versorgt sind (*Göhmann / Schneider / Siekmann in Hahn / Vesting, § 3 Rn. 18*).

Insofern könnte hier von einer rundfunkbeitragsrechtlichen Korrektur der Bundeskleingartenregelung die Rede sein.

Die Ausnahme vom Wohnungsverbot in Lauben ist in § 18 Abs. 2 S. 1 BKleingG vorgesehen, wonach das Nutzungsrecht zu Wohnzwecken dann unberührt bleibt, wenn vor Inkrafttreten des Gesetzes der Kleingärtner dazu befugt war und andere Vorschriften der Wohnnutzung nicht entgegenstehen. In diesem Falle wird die Laube auch regelmäßig dem rundfunkbeitragsrechtlichen Wohnungsbegriff entsprechen und der Laubenbesitzer abgabepflichtig sein, so dass eine Ungleichbehandlung womöglich nicht gegeben sein wird.

3. Nur gelegentliche Übernachtungen

Der Beitragsservice sieht eine Ausnahme von der Beitragspflicht für nur gelegentliche Übernachtungen in Gartenlauben vor. Sollte die Bestimmung dieses Tatbestandsmerkmals durch ein bestimmtes Zeitkriterium erfolgen (bspw., dass keine gelegentliche Übernachtung mehr besteht, wenn die Laube mehr als 70 Tage zum Übernachten genutzt wird, so dass erst dann die Beitragspflichtigkeit entsteht), ergeben sich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Vergleich zu den Dauercampers.

a. Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG

Eine Ungleichbehandlung ist bei einer unterschiedlichen Behandlung zweier vergleichbarer Sachverhalte anzunehmen, die wesentlich gleich sind. Dies ist auch vorliegend der Fall, da sich bei der Gegenüberstellung von Gartenlauben und Wohnwagen eine Vielzahl von ähnlichen Faktoren ergeben. Diese sind insbesondere in der nach dem Rundfunkbeitragsrechtlichen Begriff der Ortsfestigkeit zu sehen, der mangelnden Fortbewegung bzw. Fortbewegbarkeit, dem Bedürfnis nach Anschluss an die Versorgungsleitungen wie Strom, Wasser, Gas etc., die abstrakte Eignung zum (dauerhaften) Aufenthalt etc., der mit der Laube bzw. dem Wohnwagen verbundene Erholungseffekt der Nutzer, die alternative Nutzung zu einem klassischen Beherbergungsbetrieb wie Hotels, Ferienanlagen etc.

b. Sachlicher Grund

Die Ungleichbehandlung erfolgt ohne sachlichen Grund. Auch wenn die gelegentliche Übernachtung in einer Laube nur eine behelfsmäßige Übernachtung darstellt, die dem Sinn nach dem höheren Zweck der Kleingartenpflege dienen soll, ist die tatsächliche Nutzung entscheidend. Eine Nutzung von über zwei Monaten im Jahr entspricht der zeitlichen Möglichkeit, in dessen Rahmen sich Dauercamper zum Urlaub auf dem Campingplatz aufhalten. Innerhalb dieser Zeit ist die mögliche Nutzung von Empfangsgeräten in gleicher Weise vorhanden. Insofern erschließt sich die Ungleichbehandlung in Ermangelung von sachlichen Gründen nicht.

V. Verfahrensrechtliche Erörterung

Im Folgenden wird der Ablauf des Verwaltungsverfahrens im Falle einer Zahlungsaufforderung aufgrund eines Beitragsbescheids durch den Beitragsservice dargestellt. Ziel ist es, mit der Hervorhebung wichtiger rechtlicher Gesichtspunkte, die Campingplatzbetreiber und Dauercamper für bestimmte Aspekte besonders zur sensibilisieren.

Grundsätzlich ist zwischen den öffentlich – rechtlichen Rundfunkanstalten und dem ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice - ehemals GEZ – zu unterscheiden. Gläubiger des Rundfunkbeitrags sind nach § 10 Abs. 2 RBStV die jeweiligen Landesrundfunkanstalten.

Zuständig für den jeweiligen Rundfunkteilnehmer ist die Landesrundfunkanstalt, in deren Bereich sich der Wohnwagen befindet, § 10 Abs. 1 RBStV.

Als Beitragsschuldner kommt der Wohnwageninhaber (Beitragsschuldner) nach § 2 Abs. 1 RBStV in Betracht. Dies kann jede volljährige Person sein, die die Wohnung selbst bewohnt. Kann der Wohnungsinhaber nicht zweifelsfrei ermittelt werden, greifen Vermutungsregelungen, wonach derjenige, als Wohnungsinhaber gilt, der dort nach dem Melderecht gemeldet oder im Miet- bzw. Pachtvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist, § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 RBStV. Sind mehrere Wohnungsinhaber vorhanden, so haften sie als Gesamtschuldner entsprechend des § 44 Abgabenordnung (AO).

Von den Landesrundfunkanstalten ist der Beitragsservice zu unterscheiden. Dieser dient als Erfüllungsgehilfe i.S.d. § 276 BGB in Form einer nichtrechtsfähigen öffentlich – rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft und nimmt das Forderungs- und Inkassoverfahren wahr, § 10 Abs. 7 RBStV. Diese Frage ist insbesondere für die Passivlegitimation im gerichtlichen Verfahren von erheblicher Bedeutung.

1. Pflichten von Campingplatzbetreibern

a. Auskunftspflichtigkeit von Campingplatzbetreibern

Die Landesrundfunkanstalten können sich zwecks ihres Auskunftersuchens auch an die Campingplatzbetreiber wenden. „Kann die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen, ist der Eigentümer oder der vergleichbar dinglich Berechtigte der Wohnung oder der Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, verpflichtet, der Landesrundfunkanstalt Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erteilen.“, § 9 Abs. 1 RBStV. Damit wird der Kreis der Auskunftsverpflichteten über den Dauercamper hinaus ausgeweitet. Begründet wird dies mit der Sozialgebundenheit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG (*Armin Herb, Neue Rundfunkfinanzierung - neue Datenschutzprobleme? Datenschutzrechtliche Normen im neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, MMR 2011, S. 232 ff.*) und der drohenden Ordnungswidrigkeit, die bei Ausbleiben der Auskunft durch den Beitragsschuldner droht.

Das Auskunftersuchen kann sich jedoch nicht direkt an den Campingplatzbetreiber wenden. Die Landesrundfunkanstalten haben sich ebenso an den datenschutzrechtlichen Grundsatz zu halten, dass eine Datenerhebung erst beim Betroffenen zu erfolgen hat, § 13 Abs. 1a Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Demnach muss die Rundfunkanstalt erst den potentiellen Beitragsschuldner mit dem Ersuchen konfrontieren und weitere, andere Mittel in Betracht ziehen, bevor er sich an den Campingplatzbetreiber wendet, bspw. durch das Ersuchen bei den Meldebehörden. Erst wenn diese Mittel erfolglos bleiben, kann sich die Landesrundfunkanstalt an die Campingplatzbetreiber wenden.

Aufgrund des intensiven Datenabgleichs zwischen den Landesrundfunkanstalten und der Meldebehörden innerhalb der ersten beiden Jahre (§ 14 Abs. 9 RBStV) ist davon auszugehen, dass die Campingplatzbetreiber eher selten bzgl. einer Auskunft aufgesucht werden. (*Gall in Hahn/Vesting, § 9 Rn. 18*). Die Möglichkeit einer Auskunftsverweigerung sieht die gesetzliche Regelung nicht vor.

b. Umfang der Auskunftspflicht

Die Auskunftsanspruch gegenüber dem Beitragsschuldner selbst betrifft mehrere verschiedene Daten. Im Gegensatz hierzu sind die Campingplatzbetreiber nur zu dem Umfang von Auskünften zu dem entsprechenden Zweck verpflichtet, das heißt nur der Name des oder der Campingwagenbewohner darf erfragt werden. Die Anschrift dürfte den Landesrundfunkanstalten durch die Befugnis, Daten von Meldebehörden und privaten Adresshändlern erheben zu dürfen, bekannt sein. Nur für den Fall, dass die Landesrundfunkanstalt mangels Adresse ihren Anspruch gegen den Beitragsschuldner nicht durchsetzen kann, könnte die Mitteilung der Adresse in Betracht kommen.

c. Rundfunkbeauftragte

Der Beitragsservice unterhält weiterhin Außendienstmitarbeiter, die vor Ort versuchen, die entsprechenden Auskünfte einzuholen. Diese Rundfunkbeauftragte werden von den Landesrundfunkanstalten angewiesen, die Beitragsschuldner zu ermitteln und

Auskünfte, sowie Nachweise zu verlangen. Sie haben sich durch Dienstaussweise kenntlich zu machen, § 16 Abs. 4 Satzung des NDR über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Satzung).¹ Diesen Rundfunkbeauftragten ist es jedoch nicht gestattet,

- Privatgrundstücke ohne die Einwilligung des Berechtigten zu betreten
- Zahlungen zur Tilgung einer Rundfunkbeitragsschuld entgegenzunehmen
- Abmeldungen oder eidesstattliche Versicherungen entgegenzunehmen
- Personen, die erkennbar nicht Inhaber der jeweiligen Campingwagen sind, nach den Namen und Anschriften der Inhaber zu befragen
- Personen unter 18 Jahren zu befragen.

d. Verwaltungsrechtliches Zwangsverfahren

Nach § 9 Abs. 1 S. 6 RBStV kann das Auskunftersuchen im Rahmen des Verwaltungszwangsverfahrens durchgesetzt werden. Dabei wird für den Auskunftsanspruch gegen den Campingplatzbetreiber insoweit nur das Zwangsgeld in Betracht kommen, da nur damit die mittels Verwaltungsakt geforderte Auskunft – eine unvertretbare Handlung – durchgesetzt werden kann. Die jeweilige Landesrundfunkanstalt entscheidet nach eigenem Ermessen, ob dieses Mittel einsetzen möchte. Es handelt sich beim Zwangsgeld um ein Beugemittel, das keinen Strafcharakter im strafprozessualen Sinne hat. Die Fälligkeit des Zwangsgeldes beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der Auskunftsbescheid unanfechtbar wird. Zu beachten ist, dass mit Zahlung des Zwangsgelder eine Befreiung von der Pflicht zur Auskunftserteilung nicht folgt.

¹ Diese Satzung des NDR wird lediglich beispielhaft für andere Landesrundfunkanstalten herangezogen, da gemäß § 9 Abs. 2 S. 3 RBStV die Satzungen zur Bestimmung des Verfahrens und der Leistung von Rundfunkbeiträgen der Landesrundfunkanstalten übereinstimmen sollen.

e. Rechtsschutz gegen Auskunfts- bzw. Zwangsbescheide

Rechtlich ist zwischen dem Auskunfts- und dem Zwangsbescheid zu differenzieren. In der Regel kann gegen beide im Rahmen des Widerspruchs vorgegangen werden, um bei möglicher abschlägiger Bescheidung in eine Anfechtungsklage überzugehen. Beide Rechtsmittel haben aufschiebenden Wirkung, so dass die geforderte „Beugesumme“ bis zum Ende des Verfahrens nicht durchgesetzt werden kann. Ausnahmen können jedoch durch entsprechende landesrechtliche Bestimmungen gegeben sein.

2. Erfassung des Beitragspflichtigen

a. Selbstständige Anzeigepflicht

Die Rundfunkteilnehmer sind gemäß § 8 RBStV verpflichtet sowohl das Innehaben einer Wohnung anzumelden (Abs. 1 S. 1 Hs. 1), als auch Änderungen mitzuteilen (Abs. 1 S. 1 Hs. 2) und die Aufgabe einer Wohnung abzumelden (Abs. 2).

(1) Mitzuteilende Informationen bei der Anmeldung

Bei der Anmeldung sind folgende Informationen mitzuteilen:

- Vor- und Familienname, sowie früherer Name, unter denen eine Anmeldung bestand
- Tag der Geburt
- Gegenwärtige Anschrift jeder Wohnung, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung
- Letzte der Landesrundfunkanstalt gemeldete Anschrift des Beitragsschuldners
- Beitragsnummer
- Datum des Beginns des Innehabens der Wohnung

(2) Mitzuteilende Informationen bei der Abmeldung

Bei der Abmeldung sind zusätzlich folgende Daten mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen:

- Datum des Endes des Innehabens der Wohnung
- der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt
- die Beitragsnummer des für die neue Wohnung in Anspruch genommenen Beitragsschuldners

(3) Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalten

Sollten tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass Personen als Beitragsschuldner in Betracht kommen und dies nicht umfassend gezeigt haben, so kann die zuständige Landesrundfunkanstalt nach § 9 Abs. 1 RBStV Auskünfte über vereinzelte, in § 8 Abs. 4 RBStV, normierte Daten verlangen. Es können auch weitere Daten angefordert werden, soweit dies erforderlich ist, § 9 Abs. 1 S. 4 RBStV.

b. Auskunftersuchen bei Beitragspflichten

Die Rundfunkanstalten sind auch dazu legitimiert, Auskünfte von denjenigen Personen zu fordern, bei denen Anhaltspunkte für Ihre Abgabepflichtigkeit bestehen, § 9 Abs. 1 S. 2 RBStV.

(1) Auskunftersuchen bei Meldebehörden

Neben der selbstständigen Anzeige der Beitragspflichtigen haben die Landesrundfunkanstalten die zusätzliche Möglichkeit ihrerseits Auskünfte über personenbezogene Daten von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen zu beziehen, § 11 Abs. 4 Nr. 1 RBStV. Dies betrifft jedoch nur solche Informationen, die dazu geeignet sind, Rückschlüsse auf die Beitragspflicht zuzulassen, § 11 Abs. 4 Nr. 1 RBStV. Gleichzeitig wird der Bezug von Informationen dann ausgeschlossen, wenn ein erkennbarer Grund zur Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung hat, § 11 Abs. 4 Nr. 2 RBStV. Als öffentliche Stellen werden nach § 2 Abs. 1, Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) u.a. Behörden der Länder und des Bundes, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich – rechtliche Einrichtungen bezeichnet. Als nicht – öffentliche Stellen kommen dagegen nach § 2 Abs. 4 BDSG natürliche und juristische

Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des Rechts in Betracht, soweit sie nicht unter den § 2 Abs. 1 bis Abs. 3 fallen.

(2) Folgen ausbleibender Informationsmitteilung

Sollte der Beginn der Beitragspflichtigkeit entgegen § 8 Abs. 1 und Abs. 3 RBStV nicht innerhalb eines Monats angezeigt werden oder der Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 2 RBStV nicht nachgekommen werden oder der fällige Rundfunkbeitrag länger als sechs Monate ganz oder teilweise nicht geleistet werden, besteht nach § 12 Abs. 1 RBStV die Gefahr, im Rahmen der Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet zu werden, die auf Antrag der jeweiligen Landesrundfunkanstalt verfolgt wird, § 12 Abs. 2 RBStV.

(3) Beitragsbescheid

Der Beitragsbescheid stellt einen Verwaltungsakt gemäß § 35 Abs. 1 VwVfG des jeweiligen Bundeslandes dar. Er muss nach § 41 Abs. 1 VwVfG dem jeweiligen Adressaten bekannt gegeben werden. Bleibt die Bekanntgabe – also der Zugang des Bescheides bei dem Adressaten – aus, können Ansprüche aus dem Verwaltungsakt nicht erfolgreich durchgesetzt werden. Auch ist der Beitragsbescheid gemäß § 58 Abs. 1 VwGO mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.

Etwas anderes kann jedoch für bloße Rechnungen mit Zahlungsaufforderungen gelten, wie sie auch unter Privaten üblich ist. Wird ein Kontoauszug verschickt, mit der schlichten Bitte um Zahlung eines als anfällig angesehenen Geldbetrages und einem Schreiben dem die Rechtsbehelfsbelehrung fehlt, so ist ein dem Verwaltungsakt immanenter Regelungscharakter nicht gegeben (*VG München, Beschluss Aktz. M 6a S 04.4066*).

(4) Widerspruchsverfahren

Beitragsbescheide sind nach § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (*Zu beachten sind die in den einzelnen Bundesländer, zum Teil abweichenden Vorschriften in den ausführenden Gesetzen, AGVwGO*) grundsätzlich dem Widerspruchsverfahren zugänglich. Dabei ist

insbesondere zu beachten, dass das Widerspruchsschreiben an den richtigen Gegner adressiert ist, sowie Form- und Fristvoraussetzungen gewahrt werden.

(4.1) Richtiger Widerspruchsgegner

Obwohl der Beitragsservice selbst keine Rechtsfähigkeit besitzt, soll das Widerspruchsschreiben an diesen adressiert und an den Intendanten gerichtet werden. Der Intendant der jeweiligen Landesrundfunkanstalt vertritt diese regelmäßig nach außen (*Am Beispiels des Norddeutschen Rundfunk ist diese Regelung in § 29 Abs. 3 NDR – Staatsvertrag geregelt, wonach der Intendant die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich nach außen vertritt*).

(4.2) Frist

Für die Einlegung des Widerspruchs ist gemäß § 70 VwGO regelmäßig der Zeitraum von einem Monat ab dem Zeitpunkt vorgesehen, ab dem der Beitragsbescheid bekanntgegeben wurde. Ist die Belehrung im Beitragsbescheid jedoch unterblieben oder unrichtig erteilt worden, so verlängert sich die Frist für die Erhebung des Widerspruchs auf ein Jahr, § 58 VwGO.

Entscheidend für die Fristberechnung ist nicht das Datum, an dem das Schreiben verfasst wurde. Die Frist beginnt erst dann, wenn der Bescheid dem Empfänger wirksam bekanntgegeben worden ist.

Erhält der Adressat den Beitragsbescheid per Post, wird als Anknüpfungspunkt für den Beginn der Berechnung die sog. Drei – Tage – Regel angewandt. Demnach gilt gemäß § 41 Abs. 2 S. 1 VwGO ein Verwaltungsakt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben, was jedoch dann nicht gilt, wenn der Verwaltungsakt nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist, § 41 Abs. 2 S. 2. VwGO.

(4.3) Form

Der Widerspruch muss nach § 70 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat,

erhoben werden. Behörde i.d.S. ist die jeweilige Landesrundfunkanstalt. Der Widerspruch muss auch schriftlich erfolgen, das heißt, es muss sich aus der Widerspruchsfrist und der aus ihr herrührenden Anlagen ergeben, von wem der Widerspruch stammt („Urheberschaft“) und dass er mit dessen Willen an die entsprechende Landesrundfunkanstalt gelangt ist („Verkehrswille“). Sind diese beiden Notwendigkeiten erkennbar, braucht der Widerspruch auch nicht unterschrieben werden (*BVerwG 30, 274*). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die Unterschrift dennoch zu empfehlen.

Der Widerspruch per E-Mail, ohne eine qualifizierte elektronische Signatur, ist nicht zulässig. Dagegen ist ein Telefax oder ein Computerfax mit eingescannter Unterschrift ausreichend (*Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes (GmS-OGB), NJW 2000, 2340*).

(4.4) Wirkung des Widerspruchsverfahrens

Grundsätzlich entfaltet die Einlegung eines Widerspruchs eine aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt) nach § 80 Abs. 1 VwGO. Dies gilt jedoch nicht für Rundfunkbeiträge. Diese stellen nach § 80 Abs. 2 S. 1 VwGO öffentliche Abgaben dar, für die der Suspensiveffekt nicht greift. Im Unterschied zur Abwehr des Auskunftersuchens gegenüber dem Campingplatzbetreiber kann die Eintreibung der Beiträge damit auch während des Widerspruchsverfahrens fortgesetzt werden.

(5) Rechtsschutz der Dauercamper gegen Beitragsbescheide

Gegen den Beitragsbescheid ist regelmäßig eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO statthaft. Dies setzt allerdings die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens gemäß §§ 68 ff. VwGO voraus. Denn Gegenstand der Anfechtungsklage ist der Beitragsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides, § 79 Abs. 1 Nr.1 VwGO. Zu beachten ist unbedingt, dass nach Ergehen des Widerspruchsbescheides die Anfechtungsklage innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruches erhoben werden muss, § 74 Abs. 1 VwGO. Anderenfalls droht die Abweisung der Klage wegen Unzulässigkeit.

D. Anlagen

I. Normen

1. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV)
2. Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RfGStV)
3. Satzung des Rundfunk RBB über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge
4. Bundeskleingartengesetz (BkleingG)
5. Melderechtsrahmengesetz (MRRG)
6. NDR Staatsvertrag
7. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

II. Amtliche Drucksachen

1. Drucksachen Bayerischer Landtag 7001-16

III. Urteile

1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Vf 8-VII-12
2. Verwaltungsgericht München, Aktz. 6a S 04.4066

IV. Klagen

1. Verband Deutscher Grundstücknutzer (VDGN)