



Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig

Verfassungsfragen des Rundfunkbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder

Der zu Beginn des Jahres 2013 eingeführte Rundfunkbeitrag war und ist bis heute stark umstritten. Private und Betriebsstätten beschwerten sich, sogar mittels Popularklagen, über den neuen Staatsvertrag. Der Rundfunkbeitrag löst die vorherige gerätebezogene Gebühr ab und stützt sich vor allem auf die Vermutung, dass jeder im Zuge der Medienkonvergenz den öffentlichen Rundfunk nutzt. Die Nutzungsstätte ist somit zum Kriterium für die Beitragspflicht geworden. Die Inhalte und Rechtfertigung dieser Reform bilden den Grundstein für die Kritik am Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Neben rechtspolitischen Fragen stellt sich Christoph Degenhart insbesondere der Aufgabe, die Ergebnisse der Reform auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Das Resultat erweist sich mehr als eindeutig.

S. 60

- HFR 7/2013 S. 1 -

1 I. Beurteilungssachverhalt: Inhalt, Zielsetzungen und Auswirkungen des RBStV

1. Beitragspflicht

Mit dem zum 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr durch einen im privaten Bereich für jede „Wohnung“, § 2 RBStV und im nicht-privaten Bereich für jede „Betriebsstätte“, § 5 RBStV zu entrichtenden Rundfunkbeitrag abgelöst. Dass ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten und hierdurch die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer begründet wird, wie dies nach § 1 RGebStV¹ für die Gebührenpflicht gefordert wurde,² ist nicht mehr Voraussetzung; der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag knüpft nicht mehr an den Begriff des Rundfunkteilnehmers und nicht mehr an das Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten an. Vielmehr ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten, § 2 Abs. 1 RBStV. § 4 RBStV enthält für den privaten Bereich die herkömmlichen, sozialstaatlich motivierten Befreiungstatbestände.

- 2 Für den privaten Bereich bedeutet der Rundfunkbeitrag: die volle Beitragsbelastung besteht, anders als bisher, auch dann, wenn auf Fernsehen bewusst verzichtet wird. Dies ist keine ganz unbeachtliche Minderheit. Beitragspflichtig ist auch, wer das Rundfunkangebot nicht nutzt oder nicht nutzen kann. Es kommt zu mehrfacher Belastung für beruflich genutzte Zweitwohnungen oder für Ferienwohnungen. Andererseits werden Haushalte entlastet, in denen bisher mehrere Beitragsschuldner – z.B. volljährige Kinder mit eigenem Einkommen – leben.
- 3 Für den nicht-privaten Bereich sind nach § 5 Abs. 1 für jede „Betriebsstätte“ nach Beschäftigtenzahl gestaffelte Rundfunkbeiträge zu entrichten. Sie bestimmen sich nach

¹ Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991, zul. geändert durch Art. 2 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15.12.2010, Fundstellennachweise bei Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, Dritter Teil – Rundfunkänderungsstaatsvertrag unter A., S. 1737.

² Auf die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer abstellend auch BVerfG (K), B. v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 16.

Maßgabe des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 - 10 nach der Anzahl der Beschäftigten und sind degressiv gestaffelt. Sie belaufen sich von einem Drittel eines Rundfunkbeitrags bis zu 180 Rundfunkbeiträgen. Ferner ist zusätzlich für jedes Kraftfahrzeug vom Inhaber der Betriebsstätte ein Beitrag in Höhe eines Drittels des Rundfunkbeitrags zu entrichten, § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV, wobei nach Satz 3 für jede Betriebsstätte das erste Fahrzeug freigestellt ist. Die Anknüpfung an die jeweilige „Betriebsstätte“ und die nach Beschäftigtenzahl gestaffelten Beiträge bewirken, dass Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten, wie auch Filialunternehmen, im Verhältnis stärker belastet werden.

S. 61

- HFR 7/2013 S. 2 -

- 4 So schuldet ein Unternehmer mit 9.000 Beschäftigten an nur einer Betriebsstätte gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 RBStV 80 Rundfunkbeiträge zu monatlich EUR 17,98 = EUR 1.438,40. Der gleiche Unternehmer würde dann, wenn sich diese 9.000 Angestellten gleichmäßig auf 200 Betriebsstätten mit jeweils 45 Beschäftigten verteilen würden, gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RBStV für jede dieser Betriebsstätten 5 Rundfunkbeiträge, insgesamt also 1.000 Rundfunkbeiträge entsprechend EUR 17.980,-- schulden,³ also etwa das 12,5-fache. Zusätzliche Belastungen ergeben sich für Betriebe, die über einen umfangreichen Fahrzeugpark verfügen.

5 **2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag als Systemwechsel - Begründung und wesentliche Inhalte**

a) Konvergenz der Medien und Erhebungsdefizite - Reformerfordernisse und Reformansätze

Über die Revisionsbedürftigkeit der bisherigen gerätebezogenen Rundfunkgebühr⁴ bestand im Vorfeld weitgehend Konsens, ebenso wie über die prinzipielle Verfassungskonformität einer Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die gerätebezogene Rundfunkgebühr basierte jedoch auf technischen Gegebenheiten, die sich nachhaltig verändert hatten. Für multifunktional nutzbare Geräte wie PCs und andere „neuartige Empfangsgeräte“ verlor das Kriterium des Bereithaltens eines Geräts zum Empfang im Zuge der Konvergenz der Endgeräte an Unterscheidungskraft.⁵ Auch zunehmende Vollzugsdefizite⁶ („Schwarzseher“) wurden genannt,⁷ da sie letztlich die Abgabe selbst unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Belastungsgleichheit in Frage stellen mussten.⁸

S. 62

- HFR 7/2013 S. 3 -

- 6 Unterschiedliche Modelle für eine Reform wurden erörtert, wie das einer „Bürgerabgabe“, einer Steuerfinanzierung oder aber das einer modifizierten Rundfunkgebühr in Form einer Haushalts- und Betriebsstättenabgabe.⁹ Letztere wurde schließlich favorisiert. Ein im Jahr 2007 – offenbar im Auftrag der ARD erstelltes – Rechtsgutachten von *Jarass*¹⁰ spricht sich für eine Modifikation des seinerzeitigen Modells durch Anknüpfung an den Haushalt¹¹ bzw. an die Betriebsstätte aus, jedoch mit der entscheidenden Maß-

³ Das Rechenbeispiel wurde entnommen bei *Geuer*, MMR-Aktuell 2012, 335995, unter <http://beck-online.beck.de>.

⁴ S. hierzu *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 1 ff.

⁵ Vgl. *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 315 ff.

⁶ Vgl. zum Kriterium des strukturellen Vollzugsdefizits bei Abgabennormen BVerfGE 110, 94 (115).

⁷ *Kirchhof*, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und von Deutschland Radio, 2010, zitiert nach der Internet-Publikation, im Folgenden: *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 12 ff. unter dem Gesichtspunkt der Belastungsgleichheit.

⁸ Vgl. BVerfGE 110, 94 (115); hierauf abstellend vor allem *Kirchhof* a.a.O.

⁹ Vgl. *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 10 ff.; zu den unterschiedlichen Modellen im Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ der Rundfunkreferenten der Länders. *Degenhart*, ZUM 2009, 374 ff.

¹⁰ *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, 2007; der Auftraggeber ist nicht genannt, es ist jedoch abrufbar unter www.ard.de; im folgenden: *Jarass*, Rechtsgutachten.

¹¹ *Jarass*, Rechtsgutachten S. 21.

gabe einer widerlegbaren Vermutung.¹² Der Begriff der Gebühr, dies ist klarstellend anzumerken, wird hierbei im untechnischen Sinn, also nicht im Sinn des Gebührenbegriffs des Finanzverfassungsrechts verstanden. Bereits die gerätebezogene Rundfunkgebühr war durch beitragsähnliche Elemente gekennzeichnet, da sie nicht an die tatsächliche Inanspruchnahme der Programmangebote anknüpfte.¹³

7 b) Rundfunkbeitragsstaatsvertrag als Paradigmenwechsel – Grundzüge der Neuordnung

Das nunmehrige Beitragsmodell beruht in seinen wesentlichen Elementen auf dem bereits erwähnten, 2010 von ARD, ZDF und Deutschland-Radio vorgelegten Rechtsgutachten von *Kirchhof*. Er ist es, der, im Unterschied etwa zu *Jarass* oder auch zum *Verfasser*,¹⁴ die Beitragspflicht auf eine unwiderlegbare Vermutung gründen will.¹⁵ Nach dem von ihm entwickelten Beitragsmodell darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass in jedem Haushalt und in jeder „Betriebsstätte“ in der einen oder anderen Weise das Rundfunkangebot genutzt wird.

S. 63

- HFR 7/2013 S. 4 -

- 8 Der Gesetzgeber darf dies vermuten, ohne dass der Gegenbeweis angetreten werden kann. Das im Rechtsgutachten von *Kirchhof* im Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entwickelte Beitragsmodell wurde vom Gesetzgeber weitgehend umgesetzt.¹⁶ Abweichungen etwa in der Frage der herkömmlichen Befreiungstatbestände oder auch in der Frage des Verzichts auf Werbung berühren nicht das Grundkonzept. Von Interesse mag sein, dass die letztlich in Kraft getretene gesetzliche Regelung von den Vorschlägen *Kirchhofs* vor allem dort punktuell abweicht, wo diese zu Mindereinnahmen führen würden, so im Bereich der Zweitwohnungen¹⁷ oder auch in der Frage des Verzichts auf Werbeeinnahmen.¹⁸
- 9 Mit dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel¹⁹ eingeleitet. War die gerätebezogene Rundfunkgebühr nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag bei aller Pauschalierung und Typisierung stets noch an die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer gebunden und erhielt die Gebührenbelastung hieraus zumindest im Grundsatz noch ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, so wird dieser verfassungsrechtliche Legitimationsstrang mit einer unwiderlegbaren Vermutung durchschnitten. Im Rahmen der gerätebezogenen Rundfunkgebühr musste die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer positiv festgestellt werden, um die Gebührenpflicht zu begründen. Dieses Erfordernis der positiven Feststellung der Teilnehmereigenschaft galt im Grundsatz auch für die sog. „PC-Gebühr“ für neuartige Empfangsgeräte,²⁰ bei denen es sich in aller Regel um multifunktional nutzbare Geräte handelte. Wenn auf die Eignung der in Frage stehenden Geräte auch zum Rundfunkempfang abgestellt wurde, so wurde damit im Ansatz auch an der Notwendigkeit der Teilnehmereigenschaft festgehalten, auch wenn diese nur unzureichend begründet war.²¹ Mit der nunmehrigen unwiderleglichen gesetzlichen Vermutung wird dieser legitimierende Zusammenhang unterbro-

¹² Vgl. *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 22, S. 24 – dort für den nicht-privaten Bereich sowie S. 33 f.; für eine in ähnlicher Weise modifizierte Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung auch *Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, 2007, auszugsweise veröffentlicht in ZUM 2009, 374 ff.

¹³ Vgl. BVerfGE 90, 60 (91); *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 37 sowie *Libertus* ebda., § 13 RfStV Rdn. 14.

¹⁴ *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (381); ZUM 2011, 193 (196); anders *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn.15, dazu u. III.1.a).

¹⁵ So auch *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 30.

¹⁶ Vgl. *Degenhart*, ZUM 2011, 193 ff.

¹⁷ *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 65.

¹⁸ *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 52.

¹⁹ *Bosmann*, K&R 2012, 5.

²⁰ S. hierzu BVerwG, U.v. 27.10.2010 – 6 C 12.09, 6 C 17.09 und 6 C 21.09 – mit Anm., *Degenhart*, PUBLICUS 2010.3 S. 13 f., www.publicus.de sowie K&R 2011, 364, 462 (467 f.); BVerfG (K), B. v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 16.

²¹ *Degenhart* a.a.O.

chen.

- 10 In der Begründung für den Paradigmenwechseln werden leicht unterschiedliche Akzente gesetzt, die die Grundkonzeption unberührt lassen. So personalisiert *Kirchhof* in stärkerem Maße in der Begründung, stellt hierbei auf die „Empfangsgemeinschaften“ in Wohnungen oder in Betriebsstätten ab. Demgegenüber wird in der amtlichen Begründung²² wie auch im Normtext unmittelbar auf „Raumeinheiten“ abgestellt. Dies macht in der Sache keinen Unterschied. Haushaltsgemeinschaften und betriebliche „Empfangsgemeinschaften“ werden über eben jene Raumeinheiten erfasst, in denen sie sich regelmäßig und typischerweise aufhalten und deshalb die Vermutung der Rundfunkteilnahme begründen. Umgekehrt wird auf „Raumeinheiten“ zugegriffen, weil sich in ihnen typischerweise die fraglichen Personen oder Personengruppen aufhalten.²³ In jedem Fall aber sind es die Wohnungen oder Betriebsstätten bzw. die zu Wohnungen oder Betriebsstätten zusammengefassten „Raumeinheiten“ bzw. als Raumeinheiten aufgefassten Kraftfahrzeuge, die die Abgabe trifft.²⁴

11 II. Rechtsnatur und Kompetenzgrundlage

1. Gerätebezogene Rundfunkgebühr nach dem RGebStV

Angesichts dieses Paradigmenwechsels stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr²⁵ für die rechtliche Qualifikation des Rundfunkbeitrags unter neuen Vorzeichen.²⁶ Für die gerätebezogene Gebühr ließ das Bundesverwaltungsgericht²⁷ erkennen, dass es sie als beitragsähnliche Vorzugslast²⁸ für die auf der Funktionsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufbauende duale Rundfunkordnung auffasste.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht wertet die Rundfunkgebühr als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierungsart,³⁰ ohne aber eine nähere abgabenrechtliche Zuordnung vorzunehmen. In seinem Beschluss vom 20.08.2012, in dem es die Annahme einer Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.10.2010 zur sog. „PC-Gebühr“ ablehnt, bejaht das Bundesverfassungsgericht – 2. Kammer des Ersten Senats – gemäß der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Rundfunkgebühr als Vorzugslast.³¹

S. 64

- HFR 7/2013 S. 5 -

- 12 Die gerätebezogene Rundfunkgebühr war deshalb Vorzugslast und nicht Steuer, weil sie „für eine Begünstigung durch eine Leistung der Rundfunkanstalten zu zahlen“ war, „indem sie an den durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründeten Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft“,³² und weil in der Bereithaltung eines Empfangsgeräts ein Nutzungsvorteil gesehen wurde:³³ *„Die Rundfunkgebühr ist von denjenigen Personen zu entrichten, die ein Empfangsgerät bereithalten, während Personen ohne Empfangsgerät nicht in Anspruch genommen werden. Diese Differenzierung be-*

²² Vgl. z.B. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13.

²³ So auch *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 31.

²⁴ Vgl. kritisch zu den Abgrenzungen der §§ 3, 5 RBStV *Siekman*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 117a.

²⁵ Vgl. *Degenhart*, BonnK, Art. 5 I und II (2006) Rdn. 810; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 52 f.

²⁶ So auch *Siekman*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 115 f. – dort für Qualifikation als Steuer.

²⁷ BVerwG, U.v.8.10.1997, NJW 1998, 1178; U.v. 9.12.1998. BVerwGE 108, 108 – die Entscheidung zur „PC-Gebühr“ vom 27.10.2010, K&R 2011, 138.

²⁸ Vgl. zu Gebühren und Beiträgen als Vorzugslasten *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 17.

²⁹ Vgl. *Goerlich*, ZUM 1998, 472 ff.; zur Funktionsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk s. *Degenhart*, Rundfunkfreiheit, HdBGR IV, 2011, Rdn. 9 ff., 50 ff.

³⁰ BVerfGE 73, 118 (158); 87, 181 (199); 90, 60 (90).

³¹ BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 16.

³² Wörtliche Zitate aus BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 16; s. auch BVerfGE 90, 60 (106).

³³ BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

ruht auf sachlichen Gründen. Denn wie immer die Rundfunkgebühr in das System der öffentlichen Lasten einzuordnen sein mag, dient sie jedenfalls der Finanzierung von Rundfunkveranstaltern.“³⁴ Dies galt aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts auch für den internetfähigen PC, „weil der in der Bereithaltung eines Empfangsgeräts liegende Nutzungsvorteil wie bisher ... ein sachliches Differenzierungskriterium darstellt“.³⁵

13 2. Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags nach dem RBStV – Sachkompetenz und Finanzierungszuständigkeit

a) Rundfunkbeitrag als Vorzugslast ?

Dass die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die Rundfunkgebühr nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag hatten,³⁶ bedeutet nicht zwingend, dass auch der Rundfunkbeitrag kompetenzgerecht festgesetzt wurde. Ebenso wenig bedeutet die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder auch für die Rundfunkfinanzierung auf Grund ihrer Sachkompetenz für den Rundfunk, dass sie befugt wären, Abgaben beliebiger Natur an Stelle von Vorzugslasten festzusetzen. Gebühren und Beiträge als Vorzugslasten³⁷ oder Entgeltabgaben³⁸ sind legitimiert als Ausgleich für individuelle³⁹ oder individualisierbare Vorteile, die dem einzelnen Beitragsschuldner staatlicherseits zugewandt werden und den hierdurch verursachten, individualdienlichen Aufwand.⁴⁰

S. 65

- HFR 7/2013 S. 6 -

- 14 Beiträge insbesondere werden definiert als „Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung eines Aufwandes einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage von denjenigen erhoben werden, denen die Herstellung, Anschaffung oder der Bestand der Einrichtung oder Anlage besondere Vorteile gewährt.“⁴¹ Dabei reicht es aus, dass die Nutznießer der Einrichtung jedenfalls als Gruppe individualisierbar sind.⁴² Nunmehr begründet aber nicht mehr das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts, das ja, wengleich in sehr unterschiedlicher und für den beruflich genutzten PC in nur bedingt nachvollziehbarer Weise, einen im Ansatz noch individualisierbaren Vorteil verschaffte,⁴³ die Abgabepflicht. Sie folgt vielmehr aus der Inhaberschaft von Raumeinheiten, sei es im privaten, sei es im gewerblichen Bereich. Hierfür müsste ein individueller oder auch nur individualisierbarer Vorteil belegt werden, der hier beitragsmäßig abgegolten werden könnte,⁴⁴ um noch von einem „Beitrag“ auszugehen. Ein derartiger Vorteil ist hier schwerlich erkennbar. Das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder einer „Raumeinheit“ begründet als solches noch keine Nutzungsmöglichkeit für den Rundfunk, und damit keinen individualisierbaren Vorteil, keinen Nutzungsvorteil, der beitragsmäßig abgegolten werden könnte.
- 15 In einem derzeit vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof anhängigen Popularklageverfahren gegen den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag⁴⁵ wird darauf verwiesen, dass „jedermann im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ den Vorteil des Zugriffs auf diese Quelle habe, auch wenn dieser Zugriff dann „nach individuellem Belieben“ erfolgen soll⁴⁶ – wie sonst sollte er in einer freiheitlichen Ordnung

³⁴ BVerfGE 90, 60 (106) – dort zum sog. Kabelgroschen, es handelte sich um einen Betrag in Höhe von monatlich DM 0,20 zur Finanzierung bestimmter Kalbepilotprojekte aus der Rundfunkgebühr.

³⁵ BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

³⁶ BVerfG a.a.O.

³⁷ Vgl. Pahlke/Koenig, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 39: Vorzugslasten als Oberbegriff.

³⁸ Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 17.

³⁹ So insbesondere im Fall der Gebühr, vgl. Pahlke/Koenig, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 40.

⁴⁰ Vgl. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 21.

⁴¹ So z.B. bei Pahlke/Koenig, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 42; s. bereits BVerfGE 9, 291 (297 ff.); daneben werden zu den Beiträgen auch die sog. Verbandslasten gezählt, also die Beiträge der Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaft. Pahlke/Koenig a.a.O. Rdn. 44.

⁴² Vgl. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn. 90.

⁴³ Vgl. BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

⁴⁴ Vgl. Pahlke/Koenig, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 42.

⁴⁵ Az.: Vf. 8 – VII – 12; Geuer, MMR-Aktuell 2012, 335 995, unter <http://beck-online.beck.de>.

⁴⁶ Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung vom 6. 8. 2012, S. 13.

erfolgen? Dass diese Begründung für den Beitragscharakter schon im Ansatz verfehlt ist, wird umso deutlicher, wenn auf den unmittelbaren Anknüpfungspunkt der „Raumeinheit“ abgestellt wird. Denn im „Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ liegen unterschiedslos alle „Raumeinheiten“ innerhalb der Bundesrepublik. Die Möglichkeit, innerhalb einer dieser „Raumeinheiten“ Rundfunk empfangen zu können, begründet keinen besonderen, individualisierbaren Nutzungsvorteil,⁴⁷ der diesen Raumeinheiten zugeordnet werden könnte, wie bei klassischen Erscheinungsformen von grundstücksbezogenen Beiträgen wie den Erschließungsbeiträgen. Diese kommen individualisierbar dem einzelnen, erschlossenen Grundstück zugute und unterscheiden es von der Vielzahl der nicht erschlossenen Grundstücke.

S. 66

- HFR 7/2013 S. 7 -

- 16 Demgegenüber hat das Vorhandensein von Rundfunkprogrammen keinen wie immer gearteten Grundstücksbezug. Und ebenso wenig wird den Personen, die sich in den Raumeinheiten regelmäßig aufhalten, ein individualisierbarer Vorteil zugewendet. Die insoweit von der Beitragspflicht erfassten Gruppen bzw. deren Mitglieder sind nicht nur mit der Allgemeinheit „weitgehend identisch“;⁴⁸ sie sind mit ihr identisch.

17 b) Zwecksteuer, kein Beitrag

Damit stellt sich der Rundfunkbeitrag in der Sache als Gemeinlast dar – unabhängig davon, ob man auf eine Begünstigung der nach der Gesetzessystematik unmittelbar erfassten Raumeinheiten⁴⁹ oder der mittelbar erfassten Personen oder Personengruppen abstellt,⁵⁰ von denen „vermutet“ wird, dass sie die in Frage stehenden Raumeinheiten nutzen, um dort Radio zu hören oder fernzusehen oder online zu gehen. Die bisherige Vorzugslast mutiert zur Gemeinlast. Denn, so Kirchhof, *„je mehr sich die individuelle Finanzierungsverantwortlichkeit der Beitragsschuldner in allgemeine Vermutungen und Typisierungen verflüchtigt, die persönliche Finanzierungsverantwortung des Abgabenschuldners sich also in der Allgemeinheit einer Gemeinlast verliert, desto mehr nähert sich der Beitrag der Steuer an und verliert seine Berechtigung neben der Steuer“*.⁵¹

- 18 Der Rundfunkbeitrag kann geradezu als das Paradebeispiel einer Abgabe gelten, die sich, um mit Kirchhof zu sprechen, in allgemeine Vermutungen und Typisierungen verflüchtigt. Der Beitrag wird damit zur Steuer. Denn dies ist dann jedenfalls der Fall, wenn *„ein Beitrag keinen Ausgleich für einen der Gruppe der Beitragsschuldner zurechenbaren Vorteil“* fordert, sondern *„lediglich eine Gruppe (belastet), der aus Leistungszuwendungen an die Allgemeinheit oder an einen Dritten Vorteile erwachsen.“* Ist dies der Fall, *„so ist diese Abgabe Steuer.“*⁵²

S. 67

- HFR 7/2013 S. 8 -

- 19 Die Abgabe „Rundfunkbeitrag“ ist also eine Steuer, die auf alle Raumeinheiten erhoben wird, unabhängig davon, ob in ihnen Rundfunk empfangen wird oder überhaupt empfangbar ist, vergleichbar etwa einer grundstücksbezogenen Steuer – nicht aber einem grundstücksbezogenen Beitrag. Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Leistungen für die Allgemeinheit erbringt,⁵³ spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle,⁵⁴ trägt nicht über das Erfordernis der Individualisierbarkeit hinweg. Wenn schließlich die gerätebezogene Rundfunkgebühr deshalb nicht als voraussetzungslose Steuer gesehen

⁴⁷ Entsprechend BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

⁴⁸ So die Stellungnahme des Bayerischen Rundfunks im Verfahren der Popularklage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 15.10.2012 S. 14 unter Bezugnahme auf *Bosmann*, K&R 2012, 5 (9).

⁴⁹ Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13.

⁵⁰ Vgl. *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 31.

⁵¹ *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 64.

⁵² Vgl. *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 64.

⁵³ Entscheidend hierauf abstellend *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 3.

⁵⁴ So auch *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 31 mit Fn. 56 sowie S. 27 f.

wurde, weil sie an den Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft wurde,⁵⁵ so ist – argumentum e contrario – der voraussetzungslose Rundfunkbeitrag auch deshalb Steuer.

- 20 Dies scheint auch die Einschätzung des Intendanten des Norddeutschen Rundfunks, *Lutz Marmor* zu sein, der von einem "Solidarbeitrag" spricht, den auch diejenigen leisten müssen, die weder Radio hören noch TV schauen: "*Das ist wie bei Schulen, bei Kindergärten oder auch bei Universitäten, das müssen auch die finanzieren, die es selbst nicht nutzen.*"⁵⁶ Sie finanzieren diese Einrichtungen in der Tat, aber durch ihre Steuern – sieht man ab von den Elternbeiträgen zu Kindergärten, die aber wiederum nur diejenigen entrichten, die die Einrichtung tatsächlich nutzen. Deutlicher kann man es nicht ausdrücken: es handelt sich um eine voraussetzungslose Abgabe, die nur als Steuer qualifiziert werden kann. In die gleiche Richtung geht die Rede von einer „Demokratieabgabe“. Bezeichnend ist auch die Gleichsetzung mit der Kurtaxe: zu ihr wird nur herangezogen, wer tatsächlich kurt.⁵⁷ Die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Ordnung sollen keinesfalls in Frage gestellt werden, doch sind dies eben keine individualisierbaren Vorteile im Sinn einer gegenleistungsabhängigen Beitragsfinanzierung. Deshalb können auch Vorteile aus einer vom Rundfunk bereitgestellten kommunikativen oder kulturellen Infrastruktur dann erst zur Rechtfertigung und Qualifizierung eines Beitrags herangezogen werden, wenn zunächst die Rundfunkteilnehmereigenschaft des Betriebs festgestellt ist.⁵⁸

S. 68

- HFR 7/2013 S. 9 -

21 3. Folgerungen – Kompetenzwidrigkeit

Damit richtet sich die Gesetzgebungszuständigkeit nicht nach den Sachkompetenzen der Art. 70 ff. GG, sondern nach den spezielleren Bestimmungen der Art. 104a ff. GG.⁵⁹ Dabei scheidet eine Sachkompetenz unter dem Gesichtspunkt einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion⁶⁰ schon aus, weil es an einer abgrenzbaren, in sich homogenen und in einer besonderen Finanzierungsverantwortung stehenden Gruppe fehlt, die mit der Abgabe belastet wird. Vielmehr gilt die Abgabe unterschiedslos für alle „Raumeinheiten“. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder folgt auch nicht daraus, dass die Gebührenfinanzierung die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk angemessene Finanzierungsart ist und dieser seit langem durch Gebühren finanziert wird.⁶¹ Denn eben dieses Prinzip der Gebührenfinanzierung wird mit dem durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag bewirkten Paradigmenwechsel aufgegeben. Deshalb kann auch die Rechtsfigur einer „sachkompetenzimpliziten bzw. –immanenten Abgabe“⁶² nicht über die fehlende Kompetenzgrundlage hinweg tragen. Sie ermächtigt nicht zur Einführung steuerlicher Abgaben.⁶³

- 22 Die Länder waren daher nicht zuständig für die Einführung des Rundfunkbeitrags in der Gestalt des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Es handelt sich ungeachtet der Bezeichnung⁶⁴ um eine Steuer in Gestalt einer besonderen Verbrauchs- oder Aufwandssteuer.⁶⁵ Es handelt sich, selbst wenn man von einer besonderen Aufwandsteuer ausgehen wollte,⁶⁶ jedenfalls um keine „örtliche“ Aufwandsteuer,⁶⁷ so dass Art. 105 Abs. 2a als

⁵⁵ BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 16.

⁵⁶ Zitiert nach *Henryk M. Broder*, in: Die Welt vom 31.12.2012, welt.de.

⁵⁷ S. zum Vergleich mit der Kurtaxe *Kirchhof* in FAS vom 20.01.2013; zu deren Rechtsnatur *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn 90.

⁵⁸ Zu Unrecht berufen sich daher *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29 auf *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (382).

⁵⁹ *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 115.

⁶⁰ Vgl. *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 28.

⁶¹ Vgl. *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 32 f.; s. auch *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rdn. 357.

⁶² Vgl. *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 29.

⁶³ Vgl. *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 59 f.

⁶⁴ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 67, 115.

⁶⁵ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 115.

⁶⁶ Verneinend *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 46 f.; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235.

Kompetenzgrundlage ausscheidet.⁶⁸ Aber auch eine begriffliche Einordnung als Aufwandsteuer müsste fehlgehen – wenn der Gesetzgeber wie im Fall des Rundfunkbeitrags davon ausgeht, dass in jeder Raumeinheit Rundfunk genutzt wird, so ist dies gerade kein Ausdruck einer besonderen Leistungsfähigkeit, auf die eine Aufwandssteuer zugreifen könnte.⁶⁹

- 23 Bei Betrieben geht es ohnehin nicht um Einkommensverwendung, sondern um Einkommenserzielung, so dass die Annahme einer Aufwandsteuer schon deshalb ausscheidet. Aber auch dann, wenn man für die Abgaben nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag von einer neuartigen, bisher im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelten Steuer ausgehen wollte, bestünde hierfür keine Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Abgabe als Steuer fällt unter keinen der die Ertragskompetenz regelnden Tatbestände des Art. 106 GG, dessen Katalog jedoch abschließend ist. Es besteht kein Steuerfindungsrecht.⁷⁰

24 **III. Verfassungswidrige Beitragsbelastung von „Raumeinheiten“, insbesondere im nicht-privaten Bereich**

1. Zur Grundkonzeption des Rundfunkbeitrags - Verfassungswidrigkeit der unwiderleglichen Vermutung

a) Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers

Die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit einer Gebühren- oder Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wird hier vorausgesetzt. Unter der entscheidenden Voraussetzung der Widerlegbarkeit einer gesetzlichen Vermutung der Rundfunkteilnahme,⁷¹ ist eine Beitragspflicht auch im nicht-privaten Bereich nicht a priori ausgeschlossen,⁷² wie dies auch der Fall war bei der gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Soweit das Rundfunkangebot auch im nicht-privaten Bereich in Anspruch genommen wird, kann es aus Gründen der Belastungsgleichheit ein legitimes Anliegen sein, diesen Bereich in die Finanzierung einzubeziehen, einen individualisierbaren Nutzen beitragsmäßig abzugelten.⁷³ Doch durfte der Gesetzgeber für den nicht-privaten Bereich nicht von der unwiderleglichen Vermutung des Rundfunkempfangs in den von der Abgabe erfassten „Raumeinheiten“ ausgehen. Eine so weit gehende Typisierung ist unzulässig.

S. 69

- HFR 7/2013 S. 10 -

- 25 Auf Gesichtspunkte gesetzgeberischer Typisierung wird ja vor allem für die Beitragspflicht für Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten unabhängig von ihrer Rundfunkteilnahme verwiesen.⁷⁴ Typisierung bedeutet:⁷⁵ Der Gesetzgeber darf, insbesondere in Massenverfahren, Sachverhalte generalisierend und pauschalierend regeln, um den Gesetzesvollzug zu vereinfachen. Hauptanwendungsfeld ist Recht der öffentlichen

⁶⁷ So Jarass, Fiebig a.a.O.; Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn.115.

⁶⁸ Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 105 Rdn. 65.

⁶⁹ Vgl. Jachmann a.a.O. Rdn. 63.

⁷⁰ Abs. h.M., vgl. Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 106 Rdn. 17 ff.; Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 105 Rdn. 32; Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rdn. 50; Vogel/Walter, BonnK, Art. 105 (2004) Rdn. 66; Hidien, BonnK, Art. 106 (2002) Rdn. 1358 ff.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 106 Rdn. 2; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 105 Rdn. 45 ff.; BFHE 141, 369 (372); in der Tendenz wohl auch, wenngleich offenlassend, BVerfGE 92, 91 (115).

⁷¹ So auch Jarass, Rechtsgutachten, S. 25 f.

⁷² Vgl. auch Degenhart, ZUM 2009, 374 (382).

⁷³ Degenhart, ZUM 2009, 374 (382) – fälschlich berufen Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 34 hierauf und lassen unerwähnt, dass der Hinweis auf den Nutzen einer kulturellen Infrastruktur für den dort vorgeschlagenen, gerade nicht auf einer unwiderleglichen Vermutung beruhenden Rundfunkbeitrag gilt.

⁷⁴ Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13, 17; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn.28 f.

⁷⁵ Vgl. dazu Englisch, in: Stern/Becker, GrundrechtKommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 146 ff.; Söhn, Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung, in: Ged.Schrift Kopp, 2007, S. 392 ff.; Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 132 ff.

Abgaben.⁷⁶

- 26 Für den privaten Bereich wird demgemäß der Rundfunkbeitrag als „Entgelt für vermutete Gruppennutzung erklärt.“⁷⁷ Für den nicht-privaten Bereich⁷⁸ spricht *Kirchhof* von der „Erwerbsgemeinschaft“ innerhalb eines Betriebes⁷⁹ bzw. „Empfangsgemeinschaft“ innerhalb einer Betriebsstätte.⁸⁰ Die Typisierung besteht darin, dass von der unterschiedlichen Ausgestaltung der Möglichkeit der Rundfunkteilnahme in den Betrieben abstrahiert, insbesondere nicht danach differenziert wird, ob nach den konkreten betrieblichen Abläufen und Organisationsstrukturen Rundfunkteilnahme durch die Betriebsangehörigen möglich und ob sie ihnen gestattet ist. *Kirchhof* räumt zwar ein, dass die Erwerbstätigkeit dem Rundfunk- und Fernsehempfang „oft“ entgegenstehe, doch gehöre „die Nutzung der Programmangebote in den Pausen, bei der humanen Gestaltung von Massenfertigungen, bei der Ausstattung der Firmenfahrzeuge, bei Nutzung der Multifunktion von Handys und PC, bei der Beschaffung betrieblichen Wissens ... zu den typischen Betriebsabläufen und Organisationsstrukturen eines Gewerbebetriebs.“⁸¹
- 27 Ob dies die typischen Betriebsabläufe in Teilbereichen etwa des produzierenden Gewerbes treffend beschreibt, sei dahingestellt – weite Bereiche der Wirtschaft und hier auch des Handels weisen andere Organisationsstrukturen und Betriebsabläufe auf. Dass etwa die Zusammenarbeit in einem Unternehmen zu einer sozialen Gruppe führen soll, „in der Menschen typischerweise Rundfunkprogramme empfangen“, die hierin anklingende Vorstellung, dass die Mitglieder der „Erwerbsgemeinschaft“ in der Gemeinschaft das Radio- oder Fernsehprogramm nutzen, entspricht den Gegebenheiten der heutigen Arbeitswelt nur sehr bedingt,⁸² bezeichnet jedenfalls nicht den Regelfall, also die „typische“ Fallgestaltung, auf die der Gesetzgeber abstellen dürfte.

S. 70

- HFR 7/2013 S. 11 -

28 **b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dem Grunde nach**

Typisierendes und pauschalierendes Vorgehen des Gesetzgebers bewirkt, dass die nicht dem Leitbild des Gesetzgebers entsprechenden und insofern „atypischen“ Fälle mit den vom Gesetzgeber als typisch eingestuften Fällen gleichbehandelt werden. Erfasst die typisierende Betrachtungsweise, wie im Fall des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags,⁸³ nicht nur den Maßstab der gesetzlichen Belastung, sondern auch den Belastungsgrund, also das „ob“ der Beitragspflicht und nicht nur das „wie“, so bedeutet dies, dass ein Eingriff auch für solche atypischen Fälle angeordnet wird, in denen die Eingriffsvoraussetzungen nicht vorliegen. Die Befugnis zu gesetzgeberischer Typisierung trägt jedoch nicht über fehlende Eingriffsvoraussetzungen hinweg.

- 29 In ihrem hauptsächlichen und, soweit es um Eingriffsgesetze geht, auch alleinigen Anwendungsfeld in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dem Steuer- und Abgabenrecht, wird die Befugnis des Gesetzgebers zur Typisierung und Pauschalierung durchweg auf die nähere Ausgestaltung der Belastung,⁸⁴ das „wie“ der Besteuerung, nicht das „ob“ der Abgabepflicht bezogen. Nichts anderes galt für die gerätebezogene

⁷⁶ BVerfGE 75, 108 (162); 82, 60 (102); 97, 103 (114); 112, 268 (280).

⁷⁷ *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 48.

⁷⁸ Vgl. *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 31; *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 59 ff.

⁷⁹ Begriff bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11, 83.

⁸⁰ *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 6, 50.

⁸¹ *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11.

⁸² Unzulässig verallgemeinernd etwa auch OVG Koblenz DVBl 2009, 721 (723), wonach es „nicht unüblich“ sei, dass im geschäftlichen Bereich, „etwa in einer Kfz-Werkstatt oder einem Schreibbüro“ ein Radiogerät „auch während der Arbeitszeit“ in Betrieb ist. In deutlich mehr Betrieben ist dies jedoch nicht der Fall.

⁸³ Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 17.

⁸⁴ BVerfGE 112, 268 (280 f.), 78, 214 (228 f.); Unterhaltskosten und Kinderbetreuungskosten im Einkommensteuerrecht; BVerfGE 82, 60 (91); 82, 198 (206 f.): die Behandlung des Kindesunterhalts im Rahmen des steuerfreien Existenzminimums; BVerfGE 87, 153 (169 ff.): Erfassung des Existenzminimums; BVerfGE 96, 1 (6); 99, 280 (290): pauschalierte Behandlung erwerbssichernder Aufwendungen; BVerfGE 84, 348 (359); 105, 73 (127): steuerliche Vergünstigungen.

Rundfunkgebühr, wo jedenfalls die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer gegeben sein musste und, falls sie nicht bestand, dies nicht in typisierender Weise übergangen werden durfte. Dabei wurde dem typischerweise deutlich geringeren Nutzungsvorteil bei Radioempfängern und internetfähigen PCs durch die geringere Grundgebühr Rechnung getragen.

- 30 Die gesetzgeberische Typisierung betraf also den Abgabenmaßstab, nicht den Abgabengrund – wie ja auch das Bundesverwaltungsgericht den von ihm so bezeichneten Grundsatz der Typgerechtigkeit bei der Gestaltung von Abgabensatzungen allein auf die Abgabenmaßstäbe bezieht.⁸⁵ Demgegenüber wird mit dem voraussetzungslos auf Raumeinheiten erhobenen Rundfunkbeitrag nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag die Typisierung und Pauschalierung durch den Gesetzgeber auf den Belastungsgrund erstreckt. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es fehlt an einem legitimierenden Vorteil, wie er durch die Nutzungsmöglichkeit selbst eines „neuartigen“ Empfangsgeräts noch begründet werden mochte.⁸⁶

S. 71

- HFR 7/2013 S. 12 -

- 31 Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk generell Leistungen im Interesse des Gemeinwohls erbringt, kann, wie ausgeführt, nicht als verfassungskonformes Äquivalent für die Beitragspflicht gelten, da hierdurch kein individualisierbarer Vorteil begründet wird. Dass der Rundfunkteilnehmer die Möglichkeit hat, sein Informationsbedürfnis individuell zu befriedigen,⁸⁷ besagt nichts über die zulässige Belastung desjenigen, der nicht Rundfunkteilnehmer ist. Allein die Begünstigung durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur“⁸⁸ kann den für eine Vorzugslast erforderlichen individualisierbaren Vorteil, sei es auch als Gruppenvorteil, nicht begründen,⁸⁹ ungeachtet der – hier keineswegs in Zweifel zu ziehenden – konstitutionellen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die freiheitlich-demokratische Ordnung.⁹⁰

32 **2. Hilferwägung: verfassungswidrig grobes Typisierungsraster**

Doch selbst dann, wenn man die grundsätzliche Befugnis des Gesetzgebers zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen in der Bestimmung eines Abgabengrundes konzidieren wollte, wären doch die Grenzen einer derartigen Vorgehensweise überschritten. Der Gesetzgeber hat ein zu grobes Typisierungsraster gewählt.

33 **a) Privater Bereich – zur Frage der zulässigen Abweichungsquote**

Gesetzgeberische Typisierung ist nur verfassungsmäßig, wenn sie eine verhältnismäßig kleine Anzahl untypischer Fälle erfasst.⁹¹ Selbst wenn statistische Angaben zutreffen sollten, wonach 97% der Haushalte über ein Fernsehgerät verfügen,⁹² dürfen einige Millionen verbleibender Nicht-Fernseher nicht als atypische, zu vernachlässigende Sonderfälle behandelt werden, zumal die Entscheidung, bewusst auf Fernsehen zu verzichten, in einer freiheitlichen Kommunikationsverfassung von der Rechtsordnung zu akzeptieren ist. Keinesfalls kann in der Frage des Belastungsgrundes dem Gesetzgeber die Befugnis zuerkannt werden, bis zu 10% nicht typgerechte Fälle undifferenziert der Geltung der pauschalierenden Regelung zu unterwerfen.⁹³

⁸⁵ BVerwG, B, v, 9.09.1983 – 8 N.83 –, Abs.Nr. 9; ebenso BVerwG, U.v. 25.08.1982 – 8 C 54.81, – DVBl 1983, 46; dies verkennen *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29.

⁸⁶ Vgl. BVerfG (K), B.v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

⁸⁷ So die Gesetzesbegründung, BayLT-Drucks. 16/7001 S. 13.

⁸⁸ *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 61.

⁸⁹ So zu Recht *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104 a Rdn. 116.

⁹⁰ Hierauf abstellend *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 3; s. demgegenüber zutr. *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 31 mit Fn. 56 sowie S. 27 f.

⁹¹ Vgl. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 148 m.w.Nw.

⁹² *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 26.

⁹³ Dies behaupten *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29.

S. 72

- HFR 7/2013 S. 13 -

34 Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. August 1986⁹⁴ zur Bemessung von Wassergebühren, die hierfür als einziger Beleg genannt wird, kann nicht auf die Beitragspflicht für den Rundfunkbeitrag übertragen werden. Denn es ging in dem zugrundeliegenden Sachverhalt einer kommunalen Wasserabgabensatzung nicht um die Begründung einer Abgabepflicht, sondern lediglich um die Gebührenmaßstäbe im Verhältnis von Grundgebühr und Verbrauchsgebühr. Es ging also um das „wie“ und nicht das „ob“ der Abgabepflicht.

35 **b) Nicht-privater Bereich: fehlerhaft grobes Typisierungsraster****aa) Vernachlässigung betrieblicher Gegebenheiten**

Im nicht-privaten Bereich liegt ein noch deutlich gröberes Typisierungsraster zugrunde, und auch die Annahmen, auf denen die gesetzgeberische Typisierung beruht, erscheinen fragwürdig, wie etwa die Annahme betrieblicher Erwerbs- und Empfangsgemeinschaften. Dass innerhalb der „Empfangsgemeinschaft“ ein die Typisierung und Pauschalierung rechtfertigender Ausgleich der Empfangsgewohnheiten stattfinden soll,⁹⁵ mag allenfalls für den privaten Bereich Gültigkeit haben.

36 Auf welche Art von Betriebsstätten sich etwa die Erwägung beziehen soll, dass es dort „sicher Mitarbeiter geben (wird), die während der Arbeit kein Radio hören wollen“, während „andere wiederum bei ihrem Lieblingssender umso besser arbeiten (können)“,⁹⁶ bleibt unklar. Weder können Betriebsstätten mit Publikumsverkehr gemeint sein, noch auch die die betriebliche Wirklichkeit in weitem Umfang kennzeichnenden Großraumbüros, wie überhaupt schwerlich Betriebsstätten, innerhalb derer anspruchsvollere Tätigkeiten ausgeübt werden.

37 Die Grundannahme, in den beitragspflichtigen Betriebsstätten werde typischerweise das Rundfunkangebot genutzt, ist so nicht belegbar und für weite Bereiche klar zu widerlegen. In zahlreichen Betrieben ist den Beschäftigten Rundfunkteilnahme nicht gestattet bzw. auf Grund der Arbeitsabläufe nicht möglich. Wenn für den privaten Bereich eine Ausstattungsquote insbesondere mit Fernsehapparaten von 97 % genannt wird, so kann dies auch nicht annähernd für den nicht-privaten Bereich vorausgesetzt werden. Nicht belegt ist auch die Behauptung, dass „in den meisten Handwerksbetrieben, Arztpraxen und Restaurants herkömmliche Radios stehen“.⁹⁷

S. 73

- HFR 7/2013 S. 14 -

38 Und selbst wenn dies so wäre, würde dies nur einen Teilausschnitt aus der gewerblichen Wirtschaft wie generell aus dem nicht-privaten Bereich betreffen und ein typisierendes Vorgehen, das die übrigen Bereiche unberücksichtigt lässt, in keiner Weise legitimieren. All diese Ungleichheiten sind keineswegs so unerheblich, dass sie – um mit Kirchhof zu sprechen – im „Dunkel des rechtlich Unerheblichen“⁹⁸ belassen werden dürften.

39 **bb) PC-Ausstattung**

Soweit die von der Beitragspflicht erfassten Raumeinheiten mit internetfähigen Computern ausgestattet sind, führt dies zu keiner abweichenden Beurteilung. Denn während die geräteabhängige Rundfunkgebühr für den internetfähigen PC selbst erhoben wurde, nicht zuletzt um eine „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ zu verhindern,⁹⁹ soll nach dem

⁹⁴ BVerwG, U.v. 01.08. 1986 – 8 C 112.84 –, NVwZ 1987, 231.

⁹⁵ Vgl. Kirchhof, Rechtsgutachten S. 59 ff.

⁹⁶ So Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 31 – inwieweit diese Beschreibung zutrifft auf den Bayerischen Rundfunk als dem Arbeitgeber der Autoren, entzieht sich der Kenntnis des Verf.

⁹⁷ Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 27.

⁹⁸ Kirchhof, Rechtsgutachten S. 53.

⁹⁹ BVerfG (K), B. v. 20.08.2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 18.

Beitragsmodell ja gerade nicht das Empfangsgerät die Abgabepflicht auslösen. Der PC kann nur insofern zur Rechtfertigung herangezogen werden, als er typischerweise gesetzliche Vermutung der Rundfunkteilnahme begründen kann. Computer in Kanzleien oder Arztpraxen ebenso wie in Büros oder auch in den Fabrikationsräumen des produzierenden Gewerbes oder den Verkaufsräumen, Lagerräumen und Büros des Handels werden jedoch in aller Regel ausschließlich für betriebliche Zwecke, für die inner- und außerbetriebliche elektronische Kommunikation, aber nicht für die Teilnahme am Rundfunk genutzt. Die gesetzliche Vermutung der Rundfunknutzung ist hier unzulässig.

- 40 Die – reduzierte – Gebührenpflicht für den PC, wenn auch in ihrer Verhältnismäßigkeit durchaus fraglich,¹⁰⁰ lag noch in der Logik der gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Aus der Ausstattung von betrieblichen Raumeinheiten mit internetfähigen PCs die Beitragspflicht auf Grund einer unwiderlegbaren Vermutung zu begründen, würde eben diese Logik des Rundfunkgebührenstaatsvertrag in systemwidriger Weise aufgreifen.
- 41 Festzuhalten ist: die unwiderlegbare Vermutung der Rundfunknutzung ist bereits auf Grund des unzulässigen und ungeeigneten, da zu groben Typisierungsrasters verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Sie ist aber auch deshalb verfassungswidrig, weil sie auf einer unzureichenden tatsächlichen Grundlage erfolgt, wie die undifferenzierte Bezugnahme auf die Ausstattung mit internetfähigen Computern belegt.¹⁰¹ Ein Fallbeispiel mag dies abschließend illustrieren: in den mehr als 500 Filialen eines mittelständischen Facheinzelhändlers¹⁰² erfolgt die Kommunikation in den Betriebsstätten über einen zentralen Kommunikationspunkt in der Unternehmenszentrale. Über diesen wird der Internetzugang in den Betriebsstätten (Filialen) zentral gesteuert und begrenzt.

S. 74

- HFR 7/2013 S. 15 -

- 42 Von den Betriebsstätten aus kann nur auf die zentral definierten Inhalte bzw. Websites zugegriffen werden. Der Zugriff zu anderen Websites, insbesondere denen der Rundfunkveranstalter, ist von der Zentrale aus gesperrt. In weiteren Filialbetrieben ist die betriebliche Kommunikation ähnlich organisiert.
- 43 Es handelt sich hierbei um keine atypische und deshalb zu vernachlässigenden Fallgestaltung. Eine derartige zentrale Begrenzung und Steuerung der Mediennutzung ist in größeren Betrieben mit mehreren Betriebsstätten bzw. Filialbetrieben kennzeichnend und wird weiter an Relevanz gewinnen. Der in den einzelnen Betriebsstätten eröffnete Internet-Zugang ist in derartigen Fällen weitestgehend dem Zugang zu einem betrieblichen Intranet angenähert bzw. auf diesen reduziert. Dass über die Computer in den Betriebsstätten ohne diese Beschränkungen der Internet-Zugang möglich wäre, weil diese technisch dafür geeignet sind, ist für den Rundfunkbeitrag, der ja gerade keine gerätebezogene Rundfunkgebühr mehr sein soll, unerheblich. Es erfolgt keine „Flucht aus der Rundfunkgebühr“, der es zu begegnen gilt. Dass in Raumeinheiten typischerweise internetfähige Computer stehen, bedeutet nicht, dass in diesen Raumeinheiten typischerweise Rundfunk empfangen wird.¹⁰³
- 44 **3. Folgerungen: Verfassungsverstöße – Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG**

Der Rundfunkbeitrag beruht entscheidend auf derartigen Vermutungen und Typisierungen, die den verfassungsrechtlich gezogenen Rahmen deutlich überschreiten. Dies folgt schon daraus, dass sich der typisierende und pauschalierende Ansatz des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht allein auf die Ausgestaltung der Beiträge und die anzuwendenden Beitragsmaßstäbe bezieht, sondern auch und zunächst auf den Belastungsgrund selbst. Dies folgt aber unabhängig davon auch daraus, dass dem Rundfunkbeitrag ein zu ungenaues Typisierungsraaster zugrundeliegt. Dies gilt für den privaten wie für den nicht-privaten Bereich, für letzteren allerdings in erhöhtem Maße, so in den

¹⁰⁰ Bej. BVerfG a.a.O.

¹⁰¹ So bei *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 27.

¹⁰² Der Betrieb will nicht genannt werden; der Verf. hatte Einblick in die Unterlagen.

¹⁰³ So aber *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 2.

Folgerungen, die aus der Ausstattung von Betriebsstätten mit Computern gezogen werden. All dies verstößt gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Denn ungleiche Sachverhalte werden hier in unzulässiger Weise gleichbehandelt. Wie für jede Abgabe, gilt auch für den Rundfunkbeitrag das Gebot der Belastungsgleichheit.¹⁰⁴ Es orientiert sich am Erfordernis der Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung.¹⁰⁵ Wenn aber Tatbestände in die Abgabenbelastung einbezogen werden, für die der Belastungsgrund nicht zutrifft und auch nicht vom Gesetzgeber in typisierender Betrachtungsweise unterstellt oder vermutet werden durfte, so werden Sachverhalte gleichbehandelt, die nach der im Gesetz selbst angelegten Sachgesetzlichkeit in dem entscheidenden Punkt des Belastungsgrundes ungleich sind.

S. 75

- HFR 7/2013 S. 16 -

45 Als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Belastung bewirkt der Rundfunkbeitrag damit einen Verstoß auch gegen das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Abgabenregelungen bedeuten auf Grund ihrer Belastungswirkung stets einen Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG. Sie müssen hierin verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Abgabenregelungen, denen kein verfassungskonformer Belastungsgrund zugrundeliegt und die nicht verfassungskonform ausgestaltet sind, können jedoch kein Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG sein und demgemäß das Freiheitsrecht nicht in gerechtfertigter Weise einschränken. Vor allem der Betriebsstättenbeitrag verstößt bereits dem Grunde nach in seiner Ausgestaltung durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gegen materielles Verfassungsrecht. Auch für den privaten Bereich sind die Grenzen zulässiger Typisierung überschritten und es kommt zu gleichheitswidrigen Mehrbelastungen. Die Kompetenzwidrigkeit des Vertrags erfasst diesen ohnehin in seiner Gesamtheit.

46 **IV. Gleichheitsverstöße in der Beitragsgestaltung**

1. Gleichheitssatz und Abgabengerechtigkeit

Ergänzend ist im Folgenden der Bestimmung der Beitragsmaßstäbe als einer Frage des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG nachzugehen. Jede öffentliche Abgabe hat nicht nur dem Grunde nach, sondern auch in ihrer Ausgestaltung die Belastungsgleichheit zu wahren. Unabhängig von der Rechtfertigung der Beitragsbelastung erfolgt ein relevanter Gleichheitsverstoß auch dann, wenn die Höhe der Abgabe sich nicht hinreichend am Belastungsgrund orientiert.

47 Wenn für alle beitragspflichtigen Wohnungen ein identischer Rundfunkbeitrag erhoben und nicht danach differenziert wird, wie viele Personen einem Haushalt angehören, wenn auf die „Empfangsgemeinschaft“ des Haushalts als Empfänger des Vorteils abgestellt wird,¹⁰⁶ so dürfte der Gesetzgeber sich bei der Höhe des Beitrags insoweit noch in den Grenzen zulässiger Typisierung bewegen, abgesehen allerdings von der Belastung der bisherigen Nur-Radio-Hörer und PC-Nutzer mit dem vollen Beitrag. Demgegenüber war angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den beitragspflichtigen Betriebsstätten eine Staffelung der Beiträge geboten.¹⁰⁷ Die von der Beitragspflicht nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag erfassten Betriebsstätten divergieren in nahezu allen Parametern, die für die Beitragshöhe und deren Abstufung in Betracht gezogen werden können, in sehr viel stärkerem Maße, als dies der Fall ist bei Wohnungen. Dies gilt in besonderem Maße für die Anzahl der Personen, die sich typischerweise innerhalb der einzelnen Wohnungen oder Betriebsstätten aufhalten. Ausgehend vom Ansatz des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, „Raumeinheiten“ beitragsmäßig abzugeltende Vorteile

¹⁰⁴ Vgl. für Sonderabgaben BVerwGE 133, 165 ff.; *Kirchhof*, Allgemeiner Gleichheitssatz, HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 181; für das Steuerrecht *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 Rdn. 46; BVerfGE 117, 1 (31).

¹⁰⁵ Vgl. *Kirchhof* a.a.O.; *Osterloh*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 3 Rdn. 172, 174.

¹⁰⁶ Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 59 ff.

¹⁰⁷ So auch *Jarass*, Rechtsgutachten, S. 25.

zuzuordnen, und diese Vorteile in vermuteter Rundfunknutzung innerhalb eben dieser Raumeinheiten zu erblicken, ist es im Ansatz folgerichtig, wenn sich die Höhe des Betriebsstättenbeitrags an der Beschäftigtenzahl ausrichtet. Die Anzahl der Beschäftigten bezeichnet insoweit einen sachgerechten Beitragsmaßstab.

S. 76

- HFR 7/2013 S. 17 -

48 **a) Insbesondere: Beitragsgerechtigkeit und Betriebsstättenbeitrag**

Er wird jedoch nicht sachgerecht durchgeführt. So wird zwischen Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten nicht hinreichend differenziert, werden Branchen, in denen typischerweise in größerem Umfang Teilzeitarbeit üblich ist, im Verhältnis stärker belastet. Zum anderen bewirkt die degressive Staffelung der Beiträge, wie eingangs ausgeführt wurde eine Ungleichbehandlung zu Lasten von Unternehmen, deren Beschäftigte sich auf eine größere Zahl einzelner Betriebsstätten verteilen. Ein Filialunternehmen mit etwa 1.500 Mitarbeitern, davon 250 in der Zentrale, entrichtet einen mehr als vierfach so hohen Beitrag, wie ein Unternehmen mit derselben Anzahl von Mitarbeitern an einer Betriebsstätte und ebenso viel an Rundfunkbeiträgen, wie ein Unternehmen mit der mehr als 13-fachen Mitarbeiterzahl an einer Betriebsstätte zu entrichten hätte.¹⁰⁸

49 Damit verlässt der Gesetzgeber die selbst gesetzte Sachgesetzlichkeit, die Beiträge am kommunikativen Nutzen der potentiellen Rundfunkempfänger in den Betriebsstätten auszurichten. Der Beitrag ist insoweit, bezogen auf die Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, systemwidrig. Im Abgaberecht aber bildet der Grundsatz der Systemgerechtigkeit¹⁰⁹ oder Folgerichtigkeit¹¹⁰ eine Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungs- und Typisierungsermessens.

50 Das nach der Systematik des Gesetzes entscheidende Kriterium des kommunikativen Nutzens kann diese Gleichbehandlung ungleicher bzw. Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte nicht rechtfertigen. Und auch anderweitige Rechtfertigungsgründe sind nicht ersichtlich, etwa der der Leistungsfähigkeit der Unternehmen, deren Schutz vor einer im Verhältnis hierzu übermäßigen Abgabenbelastung.¹¹¹ Und auch dann, wenn auf „Raumeinheiten“ abgestellt werden sollte, ergibt sich kein unterschiedlicher „kommunikativer Nutzen“.

S. 77

- HFR 7/2013 S. 18 -

51 **b) Insbesondere: betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge**

Die Beitragspflichtigkeit betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge¹¹² betrifft typischerweise verstärkt Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten, die auf eine entsprechende Logistik angewiesen sind.¹¹³ Dies kann nicht damit erklärt werden, dass es sich bei Kraftfahrzeugen um „Raumeinheiten“ in Gestalt „mobiler Fahrgastzellen“ handelt, die regelmäßig mit Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet sind.¹¹⁴ Denn es entspricht der Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags wie auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Vorteilsäquivalenz,¹¹⁵ den Beitrag nach dem „kommunikativen Nutzen“¹¹⁶ durch das Rundfunkangebot zu bemessen.

¹⁰⁸ S. auch die Rechenbeispiele von Geuer, MMR-Aktuell 2012, 335995, unter <http://beck-online.beck.de>.

¹⁰⁹ S. dazu Degenhart, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976; Kirchhof, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: HStR V, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 225 ff.

¹¹⁰ Vgl. für das Steuerrecht BVerfGE 107, 27 (46); Kirchhof a.a.O.; Osterloh, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 3 Rdn. 161 ff..

¹¹¹ Hierauf abstellend Schneider/Siekman a.a.O., die hierbei verkennen, dass die Verhältnismäßigkeit der Abgabenbelastung einen Bezugspunkt wie die Leistungsfähigkeit des Abgabenschuldners voraussetzt.

¹¹² Wiemers, GewArch 2012, 110 (112); Degenhart, ZUM 2011, 193 (196 ff.)

¹¹³ Vgl. auch die Berechnungsbeispiele von Geuer, MMR-Aktuell 2012, 335995, unter <http://beck-online.beck.de>.

¹¹⁴ BayLT-Drucks. 16/7001 S. 17; Schneider/Siekman, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 19.

¹¹⁵ Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 181.

¹¹⁶ Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001 S. 17.

- 52 Wenn aber der Abgabentatbestand auf die potentiellen Rundfunknutzer ausgerichtet sein soll,¹¹⁷ dann begründen die der Betriebsstätte zugeordneten Kraftfahrzeuge keinen zusätzlichen kommunikativen Nutzen, auch nicht für deren Fahrer, die ja bereits als Beschäftigte erfasst werden. Der Rundfunkbeitrag für Kraftfahrzeuge ist nichts anderes als eine zusätzliche gerätebezogenen Rundfunkgebühr¹¹⁸ – wofür auch der Hinweis spricht, dass Kraftfahrzeuge zu nahezu 100% mit Radio ausgestattet sind.¹¹⁹ Dies bedeutet eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte, nicht vorteilsäquivalente Zusatzbelastung, mit der sich der Gesetzgeber in systemwidriger Weise vom Erfordernis des auf den potentiellen Rundfunkempfänger ausgerichteten Abgabentatbestands entfernt.

S. 78

- HFR 7/2013 S. 19 -

- 53 **2. Weitere verfassungsrechtliche Einwände – insbesondere: Aufkommensneutralität und Verhältnismäßigkeit**

Weitere verfassungsrechtliche Einwände sollen hier nur angedeutet werden. Dies betrifft insbesondere die Frage der Aufkommensneutralität¹²⁰ und damit mittelbar auch die der Gebührenhöhe. Die Forderung nach Aufkommensneutralität ist nicht nur rechtspolitisch motiviert; sie ist auch verfassungsrechtlich begründet. Denn vom Gesetzgeber ist nicht nur zu fordern, dass er die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichert (wobei keineswegs jede Programmentscheidung finanziell honoriert zu werden braucht)¹²¹. Er hat auch die Abgabenbelastung der Rundfunkteilnehmer zu begrenzen¹²² und darf die Finanzierung der Anstalten nicht über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus ausweiten.¹²³ Geht man davon aus, dass, was nicht ernstlich bestritten wird, das bisherige Aufkommen aus der Rundfunkgebühr eine funktionsgerechte Finanzausstattung gewährleistete, so geht ein Beitragsaufkommen, das über einen etwaigen von der KEF festzustellenden Mehrbedarf hinaus weitere Einnahmensteigerungen bringt, über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus. Dies bedeutet andererseits: es belastet den einzelnen Beitragsschuldner, also den Rundfunkteilnehmer in höherem Maße, als dies durch die legitime Zielsetzung der Beitragserhebung gerechtfertigt ist.

- 54 In welchem Maße es zu Mehreinnahmen kommen wird, ist vorab nicht mit Sicherheit einzuschätzen. Doch sprechen die für das Beitragsaufkommen maßgeblichen Parameter für eine relevante Steigerung. Wenn hier dem bisher geltenden Recht erhebliche Vollzugsdefizite zugeschrieben wurden, und eben diese behoben werden sollen, so ist die Annahme, dass bei gleichbleibender Höhe des Beitrags und breiterer Erhebungsbasis Mehreinnahmen erzielt werden, naheliegend. Mehreinnahmen sind auch zu erwarten durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr. Vor allem aber noch sind Mehreinnahmen im nichtprivaten Bereich zu erwarten.

Der Gesetzgeber hatte insoweit Entscheidungen mit Prognosecharakter zu treffen, für die Prognosespielräume zu konzedieren sind. Bei deren Ausfüllung aber ist hinreichende Prognosesorgfalt gefordert. Der Gesetzgeber hat seine Entscheidung auf möglichst vollständige Ermittlungen zu stützen, seine Tatsachenfeststellungen sind einer Prüfung und Bewertung zugänglich.¹²⁴

¹¹⁷ Vgl. *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 10; Rechtsgutachten *Kirchhof*, S. 78: „auf den Menschen“ ausgerichtet sowie S. 46, 56 und passim.

¹¹⁸ Vgl. *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (197 f.).

¹¹⁹ *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn.19.

¹²⁰ S. dazu *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (198 ff.).

¹²¹ BVerfGE 90, 60 (92) unter Bezugnahme auf BVerfGE 87, 181 (201); s. hierzu *Lerche*, in: Festschrift Kübler, 1997, S. 239 (242 ff.); zuletzt BVerfGE 119, 181 (219).

¹²² BVerfGE 119, 181 (226).

¹²³ BVerfGE 119, 181 (219).

¹²⁴ BVerfGE 50, 290 (332); 106, 62 (151).

55 Vieles spricht dafür, dass hier gesetzgeberische Sorgfaltspflichten verletzt wurden.¹²⁵ Wenn die maßgeblichen Parameter des neuen Beitragsmodells auf eine erhebliche Steigerung des Abgabenvolumens hindeuteten, so oblag es der Gesetzgebung, dem vor Ratifizierung des Staatsvertrags nachzugehen. Dass der Gesetzgeber hinreichend abgesicherte Prognosen angestellt hat, ist nicht ersichtlich. Bereits dies begründet weitere verfassungsrechtliche Zweifel am Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Sollte er sich also als nicht aufkommensneutral erweisen, sondern, wofür gewichtige Anhaltspunkte sprechen, zu relevanten Mehreinnahmen führen, so würde dies zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten, da unverhältnismäßigen Belastung der Beitragsschuldner führen.¹²⁶

56 **V. Gesamtergebnis/Kurzzusammenfassung**

Der 2013 eingeführte Rundfunkbeitrag, der die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr ablöst, knüpft nicht mehr an das vom Kriterium der durch das Empfangsgerät begründeten Teilnehmereigenschaft an. Er beruht auf der unwiderlegbaren Vermutung der Rundfunknutzung in Wohnungen und Betriebsstätten. Dieser Paradigmenwechsel hat entscheidende Konsequenzen für die Rechtsnatur der Abgabe. Es handelt sich um keine Vorzugslast mehr. Denn diese setzt individualisierbare Vorteile voraus. Die Beitragspflicht gründet sich nunmehr jedoch auf die bloße Inhaberschaft von „Raumeinheiten“. Die Möglichkeit, dort Rundfunk zu empfangen, stellt keinen individualisierbaren Vorteil dar. Die Abgabe ist also ungeachtet der Bezeichnung eine Steuer, die auf „Raumeinheiten“ erhoben wird, vergleichbar einer grundstücksbezogenen Steuer. Dafür fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Schon wegen fehlender Zuständigkeit der Länder ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verfassungswidrig und verletzt die betroffenen Unternehmen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

57 Der Rundfunkbeitrag ist auch insoweit verfassungswidrig, als er auf einer unwiderlegbaren Vermutung für die Rundfunknutzung beruht. Hierin liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Ungleiche Sachverhalte werden in verfassungswidriger Weise gleich behandelt, weil auch „Raumeinheiten“ belastet werden, für die die gesetzliche Vermutung nicht zutrifft. Auch die Befugnis des Gesetzgebers zu typisierendem Vorgehen rechtfertigt dies nicht. Sie bezieht sich nur auf das „wie“, nicht aber, wie dies beim Rundfunkbeitrag der Fall ist, auf das „ob“ der Abgabepflicht. Für den nicht privaten Bereich kommt hinzu, dass schon die Vermutung, in den Betriebsstätten bzw. Raumeinheiten werde typischerweise das Rundfunkangebot genutzt, nicht tragfähig ist. Das gewählte Typisierungsraster ist zu grobmaschig. Für Unternehmen mit zahlreichen Betriebsstätten im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl bedeutet zudem der Beitragsmaßstab eine gleichheitswidrige Mehrbelastung. Dies gilt auch für die Beitragsbelastung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge.

58 Wie immer man es im Ergebnis drehen und wenden mag: Um eine Vorzugslast zu rechtfertigen, fehlt es am beitragsäquivalenten Vorteil. Für eine Gemeinlast durfte nicht die Rechtsform des Beitrags gewählt werden.

Zitierempfehlung: Christoph Degenhart, HFR 2013, S. 60 ff.

¹²⁵ Vgl. zu gesetzgeberischen Sorgfaltspflichten jetzt in anderem Zusammenhang *Degenhart*, Gesetzgeberische Sorgfaltspflichten bei der Energiewende – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, 2013.

¹²⁶ Vgl. *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (198 f.).