

Stellungnahme
zur verfassungsrechtlichen Bewertung
von Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages

von

Rechtsanwalt Dr. Holger Jacobj
Prof. Versteyl Rechtsanwälte
Hildesheimer Str. 8
30169 Hannover

und

Rechtsanwalt Stefan Kappe
Brüggemannhof 18
30167 Hannover

Hannover, 9. September 2013

Gliederung

A.	Anlass und Gegenstand der Stellungnahme	4
B.	Rechtliche Würdigung.....	4
I.	Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 1 RBeitrStV (Betriebsstättenbeitrag).....	4
1.	Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG)	4
a.	Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit.....	4
b.	Mangelnde Rechtfertigung des Eingriffs wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz (Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG).....	5
c.	Mangelnde Rechtfertigung des Eingriffs wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot und das Kostendeckungsprinzip	11
d.	Unbestimmtheit der Beitragspflichten gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV in Bezug auf den Begriff der „Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“	26
2.	Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG).....	28
a.	Voraussetzungen der Typisierung von Betriebsstätten.....	28
b.	Unzutreffende Annahmen der Üblichkeit von Rundfunkempfang in Betriebsstätten	29
c.	Unzutreffende Annahmen des Nutzens für den Betriebsstätteninhaber	31
d.	Unverhältnismäßige Härten der Typisierung	32
e.	Sachwidrige Staffelung der Betriebsstättenabgabe.....	32
f.	Inkonsistente Ermäßigungen und Befreiungen für einzelne Beitragsschuldner	34
g.	Zwischenergebnis	37
II.	Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV (Beitrag für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge).....	37

1.	Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	37
a.	Systemwidrigkeit und Unverhältnismäßigkeit.....	37
b.	Unbestimmtheit der Beitragspflichten gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV in Bezug auf die Dauer des Innehabens von Kraftfahrzeugen.....	40
2.	Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG).....	41
III.	Verfassungswidrigkeit des § 8 RBeitrStV (Anzeigepflicht).....	42
1.	Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG wegen Unbestimmtheit der Anzeigepflicht gemäß § 8 RBeitrStV.....	43
2.	Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	44
IV.	Verfassungswidrigkeit des § 9 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV (Auskunftsrechte).....	46
1.	Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	47
2.	Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.....	47
V.	Ergebnisse.....	48
VI.	Schlussbemerkung.....	50

A. Anlass und Gegenstand der Stellungnahme

Die Unterzeichner sind Bevollmächtigte eines Unternehmens, das mittels einer sog. Popularklage gemäß Art. 55 Abs. 1 BayVfGHG die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs begehrt, dass der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 17. Mai 2011 zu mehreren Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBeitrStV) gegen die Bayerische Landesverfassung verstößt und für nichtig erklärt wird.¹ Da die Popularklägerin jenes Verfahrens bundesweit Verkaufsstellen betreibt, ist sie in allen Bundesländern von den jeweiligen Landesgesetzen zur Umsetzung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages betroffen. Sie hat bereits mehrere Kostenfestsetzungsbescheide erhalten, mit denen die Landesrundfunkanstalten die Entrichtung von Rundfunkabgaben verlangen, deren Höhe etwa das Fünffache der bis zum Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages am 1. Januar 2013 nach früherem Recht auf sie entfallenden Rundfunkgebühren beträgt.

Da alle Normen der Bayerischen Landesverfassung, deren Verletzung im Popularklageverfahren gerügt wird, eine Entsprechung im Grundgesetz finden, wird im Folgenden die bisherige Argumentation der Unterzeichner unter Zugrundelegung der Normen des Grundgesetzes zusammengefasst, um darzulegen, dass die auf den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gestützte Festsetzung von Rundfunkabgaben aus verfassungsrechtlichen Gründen in keinem Bundesland Bestand haben kann.

B. Rechtliche Würdigung

I. Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 1 RBeitrStV (Betriebsstättenbeitrag)

1. Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG)

a. Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit

Die Regelung des Betriebsstättenbeitrags gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV greift in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein, weil die Bestimmung eine gesetzliche Zahlungsverpflichtung der Betriebsstätteninhaber

¹ Az. Vf. 24-VII-12, verbunden mit dem Verfahren eines Privatklägers zu Az. Vf. 8-VII-12.

begründet. Art. 2 Abs. 1 GG schützt vor der Auferlegung gesetzwidriger Zahlungsverpflichtungen.²

Die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Betriebsstätteninhaber ist unseres Erachtens nicht berührt, da es an einer berufsregelnden Tendenz der Zahlungspflicht aus § 5 Abs. 1 RBeitrStV fehlt.³ Es sind auch keine weiteren spezielleren Freiheitsgrundrechte ersichtlich, hinter die das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit zurücktreten müsste.

b. Mangelnde Rechtfertigung des Eingriffs wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz (Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG)

Der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit ist bereits deshalb nicht gerechtfertigt, weil die den Eingriff beinhaltende Norm formell nicht auf verfassungsmäßige Weise zustande gekommen ist. Die Transformation des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages in das jeweilige Landesrecht der Bundesländer verlässt den Rahmen der durch das Grundgesetz vorgegebenen Gesetzgebungskompetenzen. Bei landesrechtlicher Begründung von Zahlungspflichten bedarf es im Zusammenhang mit der allgemeinen Handlungsfreiheit der Überprüfung anhand der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes.⁴ Vorliegend folgt der Kompetenzverstoß daraus, dass § 5 Abs. 1 RBeitrStV in Wirklichkeit keinen vorteilsabhängigen Beitrag, sondern – wie nachstehend aufgezeigt wird – eine von jedweder Gruppennützigkeit entkoppelte Steuer festsetzt.

Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Dagegen ist für nichtsteuerliche Abgaben, wie etwa Gebühren und Beiträge, die Gesetzgebungskompetenz aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten.⁵

Für die Festsetzung einer Steuer fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz.⁶ Die Länder haben kein „Steuererfindungsrecht“. Zudem ist gemäß § 10 Abs. 2 RBei-

² BVerfG, Beschluss vom 12.11.1997 – 1 BvR 479/92, 1 BvR 307/94 – NJW 1998, 519.

³ Ebenso BVerfG, Beschluss vom 22.8.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423, Rn. 19.

⁴ BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – NVwZ 2003, 715, Rn. 42; BayVerfGH, Entscheidung vom 19.04.2007 – Vf. 17-VII-05 u. a. – BeckRS 2009, 39974, V.1.b.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 22.8.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423, Rn. 19.

⁶ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, abrufbar unter: <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=1925224/property=download/nid=8236/1jpt4xn/Jarass,+Verfassungsrechtliche+Fragen+einer+Reform+der+Rundfunkgebuehr.pdf.pdf>, S. 46 ff.; Stiekmann, in Sachs, Grundgesetz, vor Art. 104a Rn. 115.

trStV die Rundfunkabgabe an die Landesrundfunkanstalten zu entrichten. Den Landesrundfunkanstalten steht jedoch keine Steuerertragshoheit zu. Art. 106 GG ist zu entnehmen, dass nur der Bund, die Länder und die Kommunen (sowie gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften) Steuergläubiger sein können.⁷ Die Rundfunkabgabe erweist sich auch aus diesem Grunde als verfassungswidrig.

Bei der Rundfunkabgabe handelt es sich nicht um einen Beitrag. Ihre Bezeichnung als solcher durch den Gesetzgeber ist nicht maßgeblich. Abzustellen ist auf den materiellen Gehalt der Abgabe.⁸

Beiträge gehören wie Gebühren zu den sog. Vorzugslasten. Vorzugslasten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die Kosten für eine individuell zurechenbare korrespondierende öffentliche Leistung abdecken sollen.⁹ Durch einen Beitrag wird beim Abgabepflichtigen ein diesem zufließender Vorteil abgeschöpft. Der Vorteil muss konkret und einzeln greifbar sein.¹⁰ Ausreichend ist die bloße Möglichkeit der vorteilhaften Nutzung einer öffentlichen Leistung für den Abgabepflichtigen. Es fragt sich bereits, ob überhaupt der theoretisch anhand entsprechender Empfangsgeräte jedermann mögliche Empfang von Rundfunkprogrammen noch ein „konkreter, einzeln greifbarer“ Vorteil sein kann.¹¹ Die neue Rundfunkabgabe wird aber auch dann fällig, wenn der Abgabepflichtige gar keine Möglichkeit hat, das staatliche Rundfunkangebot in Anspruch zu nehmen, weil ihm die Nutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verwehrt ist. Jedenfalls mit dieser Ausdehnung des Tatbestandes der Abgabepflicht ist der Boden einer zulässigen Beitragserhebung verlassen.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag knüpft die Abgabepflicht allein an das Innehaben einer Raumeinheit an, ohne dem Abgabepflichtigen Gelegenheit zu dem Nachweis zu geben, dass ihm kein individueller Vorteil durch das Rundfunkangebot zufließt. In der Konsequenz dieser Regelung wird zu Lasten des Abgabepflichtigen die Möglichkeit der vorteilhaften Nutzung einer staatlichen Leistung lediglich fingiert. Besonders augenfällig wird dies bei Personen, die aufgrund körperlicher oder geistiger Einschränkungen das Rundfunkangebot nicht wahrnehmen können. Man denke an blinde und taube Menschen oder Menschen mit sehr eingeschränkten

⁷ Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, vor Art. 104-115 Rn. 377.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 26.05.1976 – 2 BvR 995/75 – BVerfGE, 42, 223 = NJW 1976, 1837.

⁹ Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, Art. 105 Rn. 9.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 12.10.1978 – 2 BvR 154/74 – BVerfGE 49, 343, 353 = NJW 1979, 859 f.

¹¹ Vgl. zu dieser Voraussetzung Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, vor Art. 104a Rn. 115 m. w. Nachw.

geistigen Fähigkeiten. Selbst Menschen, die im Koma liegen, wären, sofern sie noch eine Wohnung besitzen, gebührenpflichtig. In vielen Unternehmen, öffentlichen Verwaltungen oder sonstigen Einrichtungen werden keine Rundfunkgeräte bereitgehalten oder der Rundfunkkonsum für die Beschäftigten während der Arbeitszeit ist untersagt.

Freilich mag die Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk für viele Menschen auf eine gewisse Art und Weise vorteilhaft sein, wenn man annimmt, dass die für eine Demokratie unerlässliche Meinungspluralität durch sie immer noch mehr gefördert wird als durch die privaten Sender.¹² Ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dem heute noch gerecht werden, mag dahingestellt bleiben.¹³ Die Programminhalte der Rundfunkanstalten stimmen eher skeptisch. Ein derartiger Vorteil ist jedenfalls nicht hinreichend konkret. Es handelt sich nicht mehr um eine *besondere*, dem Abgabepflichtigen individuell zukommende Leistung. Vielmehr stellt jedenfalls die Finanzierung dieses Vorteils des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Gemeinlast dar.

Gemeinlasten sind aus Steuermitteln zu bestreiten. Zutreffend ist die Rundfunkabgabe in ihrer durch den neuen § 5 Abs. 1 RBeitrStV festgelegten Form deshalb auch als Steuer einzuordnen. Der grundgesetzliche Begriff der Steuer ist mit dem der Abgabenordnung identisch.¹⁴ Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Die Merkmale dieser Begriffsbestimmung werden durch den neue „Rundfunkbeitrag“ erfüllt. Wie aufgezeigt, begründet das Rundfunkangebot für einige Wohnungsinhaber und insbesondere für zahlreiche Betriebsstätteninhaber keine „besondere Leistung“. Der jeweilige Landesgesetzgeber knüpft vielmehr die Geldzahlungspflicht an den Tatbestand des Bewohnens einer Wohnung beziehungsweise das Innehaben einer Betriebsstätte. Dass die Abgabe zweckgebunden der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient, steht ihrer Qualifikation als Steuer nicht entgegen. Der Steuertyp „Zwecksteuer“ ist be-

¹² A.A. z.B. Jens Jessen, Vom Volk bezahlte Verblödung. Warum der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht leistet, wofür er die Gebühren bekommt, in ZEIT Online vom 29.07.2010 (abrufbar unter <http://www.zeit.de/2010/31/Oeffentliche-Anstalten>); Joachim Kaiser, Krisenherd Fernsehen. Dumpfheit, Grellheit, Dummheit, in Süddeutsche Zeitung Online vom 17.05.2010 (abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/kultur/krisenherd-fernsehen-dumpfheit-grellheit-dummheit-1.527894>), Jürgen Bertram, Mattscheibe. Das Ende der Fernsehkultur. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 2006.

¹³ Vgl. Hans Magnus Enzensberger, Die vollkommene Leere, Der Spiegel vom 16.05.1988, S. 234.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 26. 5. 1976 – 2 BvR 995/75 – BVerfGE 42, 223, 228 = NJW 1976, 1837 f.

kannt (z. B. Mineralölsteuer) und zulässig.¹⁵ Bei einer Zwecksteuer ist der Kreis der möglichen Abgabepflichtigen – anders als im Falle einer Vorzugslast (s. o.) – auch nicht auf den Personenkreis beschränkt, der aus dem Zweck einen Vorteil zieht.¹⁶

Mittlerweile haben die Rundfunkanstalten oder deren Gutachter Paul Kirchhof verschiedene Stellungnahmen, Gutachten und Aufsätze lanciert, die die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit des neuen Rundfunkbeitrags untermauern sollen.¹⁷ Die dort veröffentlichten Ansichten vermögen nicht zu überzeugen und bringen inhaltlich nichts Neues.

Einen maßgeblichen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt formuliert:¹⁸

„Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben – über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich [Hervorhebung nur hier] unterscheiden.“

Legt man diese Prämisse zugrunde, so kann die nach den Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages erhobene Abgabe keinesfalls als nichtsteuerliche Abgabe in Form eines Beitrages klassifiziert werden. Eine besondere sachliche Rechtfertigung könnte nur in der Deckung der Kosten einer individualisierbaren Vorteilsgewährung bestehen. Hieran fehlt es jedoch, da die vermeintlichen Vorteile der Beitragsschuldner vollkommen konturenlos sind.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 02.10.1973 – 1 BvR 345/73 – BVerfGE 36, 66, 70 = NJW 1973, 2099; BVerfG, Beschluss vom 12.10.1978 – 2 BvR 154/74 – BVerfGE 49, 343, 353 = NJW 1979, 859; BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325, 344 = NJW 1984, 785.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325, 344 = NJW 1984, 785.

¹⁷ So hat der SWR ein umfangreiches Gutachten bei Prof. Dr. Hanno Kube in Auftrag gegeben. Kube war 1995 bis 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg bei Prof. Dr. Paul Kirchhof, dem geistigen Vater des neuen Rundfunkbeitrags.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 19. 3. 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – NVwZ 2003, 715, Rn. 42.

Es ist ein Widerspruch in sich, einerseits von der Abschöpfung eines besonderen Vorteils auszugehen, aber andererseits zu unterstellen, ausnahmslos jeder Inhaber einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines Kraftfahrzeuges ziehe einen besonderen Nutzen aus dem Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Rechtfertigung als Vorzugslast setzt vielmehr voraus, dass die Gruppe der Abgabepflichtigen zumindest individualisierbar ist.¹⁹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Werbe-Slogan des Beitragsservice der Rundfunkanstalten: „Einfach. Für alle.“ So falsch der erste Teil dieses Spruches ist, so entlarvend ist der zweite.



Von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien wurde ein Vergleich mit der Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Personalausweises gezogen, zu dessen Besitz ab Vollendung des 16. Lebensjahres grundsätzlich jede Person mit deutscher Staatsangehörigkeit verpflichtet ist. Er gibt jedoch nichts für eine nichtsteuerliche Abgabe her, denn diese Verwaltungsgebühr wird gerade nicht allein wegen der gesetzlichen Verpflichtung zum Besitz eines Personalausweises erhoben, sondern erst mit der Erfüllung der Verpflichtung, einen Personalausweis zu beantragen. Der korrespondierende Vorteil ist daher im Falle der Ausstellung eines Personalausweises zweifelsfrei die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung. Eine derartige oder auch nur annähernd vergleichbare Vorteilsvermittlung liegt dem „Rundfunkbeitrag“ nicht zugrunde. Soweit ersichtlich, besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch zu konsumieren.

Die Gruppennützigkeit lässt sich auch nicht mit dem Hinweis darauf konstruieren, dass die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages an das Innehaben von Raumeinheiten anknüpft. Deren Inhaber können nicht als im Vergleich zur Allgemeinheit bevorteilte Gruppe angesehen werden, weil erstens nicht in allen Raumeinheiten von den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks profitiert werden kann und weil zweitens das Vorhalten eines Raumes auch nicht Voraussetzung für Rundfunkempfang ist, sondern – wie die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages in der Begründung selbst ausführen – im Rahmen der „fortschreitenden Medienkonvergenz“²⁰ mobile und portable Geräte zu berücksichtigen sind. Das

¹⁹ Degenhart, K&R 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 10 m. w. Nachw.

²⁰ BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

Merkmal der Raumeinheit ist daher einerseits zu weit und andererseits zu eng, um eine Differenzierung von der Allgemeinheit herbeizuführen. Das Merkmal ist insgesamt nicht geeignet, eine Vorzugslast zu rechtfertigen.

Unbeachtlich ist außerdem der Umstand, dass Abgaben auf der Grundlage des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages gezielt für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben werden. Diese Zweckbindung spricht weder für einen Beitrag noch gegen eine Steuer. Die Freiheit von Zweckbindungen ist kein Wesensmerkmal und kein Definitionsmerkmal der Steuer und erst recht keine verfassungsrechtliche Voraussetzung; vielmehr sind Zweckbindungen „auch bei Steuern möglich und keine Seltenheit“²¹. Es ist daher konsequent, den „Rundfunkbeitrag“ als Zwecksteuer zu qualifizieren.²² Der Rundfunkbeitrag dient keineswegs nur der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks, sondern aus ihm werden darüber hinaus die

- Aufsicht der Landesmedienanstalten,
- die Förderung Offener Kanäle,
- die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes,
- Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk
- Projekte zur Förderung der Medienkompetenz, sowie
- die Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken

finanziert (§ 1 RBeitrStV i.V.m. § 40 Abs. 1 RStV in der seit dem 01.01.2013 geltenden Fassung).

Ferner kommt es nicht darauf an, ob das haushaltsrechtliche Prinzip der Gesamtdeckung (§ 8 Satz 1 BHO) gewahrt wird, die Einnahmen also in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, denn damit ist lediglich ein Rechtmäßigkeitsmaßstab angesprochen und kein Definitionsmerkmal für die Abgrenzung von Steuern und Vorzugslasten.²³ Der Umstand, dass sich die Rundfunkabgabe bei zutreffender Einstufung als Steuer ebenfalls als rechtswidrig erweist, darf nicht zu einer Verwässerung der Abgrenzung von Gemeinlasten und Vorzugslasten führen.

²¹ Korioth/Koemm, DStR 2013, 833, 835 m. w. Nachw.

²² Ausführlich dazu Degenhart, K&R 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 11 ff.; Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 142 ff. und S. 162.

²³ Korioth/Koemm, DStR 2013, 833, 835; Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 144.

c. Mangelnde Rechtfertigung des Eingriffs wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot und das Kostendeckungsprinzip

Die jüngste Rundfunkrechtsänderung verfolgt unter anderem das Ziel, das Abgabenaufkommen gegenüber dem Zustand unter der Geltung des Rundfunkgebührenstaatsvertrages stabil zu halten.²⁴ In der Literatur weist Degenhart²⁵ mit überzeugenden Argumenten darauf hin, dass die Behauptung der Aufkommensneutralität in mehrfacher Hinsicht unplausibel ist:

„Wenn das geltende Recht mit erheblichen Vollzugsdefiziten behaftet ist – eben deshalb soll es ja reformiert werden – und wenn in Großstädten die Teilnehmerdichte bei unter 80 % liegt, andererseits aber mit dem Haushaltsbeitrag eine Teilnehmerdichte von annähernd 100 % erreicht werden soll, so ist die Annahme, dass bei gleichbleibender Höhe des Beitrags Mehreinnahmen erzielt werden, naheliegend. Andererseits sind jene bisher gebührenpflichtigen Tatbestände, die nunmehr durch den einheitlichen Haushaltsbeitrag mit abgedeckt werden, wie etwa Rundfunkgeräte volljähriger Familienangehöriger oder Empfangsgeräte in privat genutzten Kraftfahrzeugen, die nicht von der Gebührenbefreiung des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 RGebStV für Zweitgeräte erfasst werden [Fn. 53: S. zu den verschiedenen Fallkonstellationen Göhmann/Naujock/Siekmann, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 2 RGebStV Rn. 35], bisher typischerweise erheblichen Vollzugsdefiziten ausgesetzt. Insoweit ist also nicht mit einschneidenden Mindereinnahmen zu rechnen.

Mehreinnahmen sind auch zu erwarten durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr nach § 8 Nr. 1 und Nr. 2 RFinStV zu Gunsten des einheitlichen Rundfunkbeitrags in Höhe von Grundgebühr und Fernsehgebühr – sodass auch für den beitragspflichtigen PC die volle Gebühr anfällt, während etwa das Bundesverwaltungsgericht die Verhältnismäßigkeit der PC-Gebühr ausdrücklich mit der geringeren Höhe der Grundgebühr begründet [Fn. 54: BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 – Aktenzeichen 6 C 12.09, Tz. 48]. Bei gleichbleibender Höhe der vom Einzelnen geschuldeten Abgabe oder sogar gegenüber der bisherigen Grundgebühr erhöhtem Beitrag einerseits, deutlicher Ausweitung der Gebührentatbestände andererseits kann das Ergebnis nur eine entsprechend signifikante Steigerung des Aufkommens im privaten Bereich sein, auch wenn hierfür noch keine tragfähigen Berech-

²⁴ Vgl. die Begründung zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, BayLT-Drs. 16/7001, S. 2.

²⁵ ZUM 2011, 193, 198.

nungen vorgelegt wurden [Fn. 55: Lt. einer Berechnung im Handelsblatt vom 23.9.2010, S. 24, würden bei 40,08 Mio. Haushalten laut Statistischem Bundesamt und einer konstanten Befreiungsquote von neun Prozent Mehreinnahmen von etwa 600 Mio. EUR generiert] und auch im Gutachten der Anstalten nur davon die Rede ist, dass für den einzelnen Rundfunkteilnehmer die Gebühr gleichbleiben soll [Fn. 56: Kirchhof, Rechtsgutachten, aaO. (Fn. 10), S. 51]. Verstärkt noch sind Mehreinnahmen im nichtprivaten Bereich zu erwarten [Fn. 57: Derzeit soll das gesamte Rundfunkgebührenaufkommen der gewerblichen Wirtschaft bei ca. 435 Mio. EUR liegen, so eine dem Bundesverband der Autovermieter Deutschland e.V. durch die GEZ erteilte Auskunft vom 14.4.2010; allein die Beitragsbelastung für die im gewerblichen Bereich zum 1.1.2010 zugelassenen 8,437 Mio. Kraftfahrzeuge würde ein Gebührenaufkommen von ca. 600 Mio EUR generieren; hinzu kommen geschätzte 350 Mio. EUR aus der Betriebsstättenabgabe (Quelle: Handelsblatt vom 23.9.2010, S. 24)].“

Da nach den vorstehenden Darlegungen davon auszugehen ist, dass allein wegen der Verbreiterung der Beitragsbasis (Erfassung zusätzlicher Abgabenschuldner) mit Mehreinnahmen zu rechnen ist, fehlt es an einer sachlichen Begründung für die Mehrbelastung bestimmter nicht-privater Abgabenschuldner, deren Abgabenlast signifikant steigen wird (dazu auch noch weiter unten). Dabei ist das Gebot der Aufkommensneutralität nicht nur ein politisches Desiderat, sondern gleichsam verfassungsrechtlich begründet: Der Gesetzgeber darf die Finanzierung der Rundfunkanstalten nicht über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus ausweiten.²⁶ Die Abgabenlast muss für den zur Rundfunkfinanzierung herangezogenen Bürger verhältnismäßig sein.²⁷ Sie ist es nicht, wenn der Staat mit der Abgabe mehr Einnahmen erzielt, als zur Rundfunkfinanzierung erforderlich ist. Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten wird von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ermittelt. Es ist nicht bekannt, dass die KEF zum Inkrafttreten der neuen Finanzierungsregelungen einen höheren Finanzbedarf der Anstalten festgestellt hätte. Die neue Rundfunkabgabe verstößt mithin, da mit ihr deutliche Mehreinnahmen für die Rundfunkanstalten zu erwarten sind, gegen das Übermaßverbot. Dass bei einem gegenüber dem erforderlichen Maß erhöhten Abgabenaufkommen die Höhe der Abgabe nachträglich reduzierend angepasst werden könnte, ist unerheblich. Der Gesetzgeber muss die Folgen seiner Neuregelung bereits zum

²⁶ Degenhart, ZUM 2011, 193, 199 unter Hinweis auf BVerfGE 119, 181, 219.

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.10.1992 – 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 – BVerfGE 87, 181, 201 = NJW 1992, 3285: „Die Heranziehung Dritter durch eine Geldleistungspflicht ist aber nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten erscheint.“

Zeitpunkt deren Inkrafttreten auf tauglicher Grundlage und methodisch ordnungsgemäß prognostizieren.²⁸ Wenn das Ziel der gesetzlichen Neuregelung der Rundfunkgebühren war, das Abgabenaufkommen gegenüber dem Zustand unter der Geltung des alten Rundfunkgebührenstaatsvertrages stabil zu halten, dann muss die insoweit angestellte Prognose des Gesetzgebers vertretbar sein. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht formuliert:²⁹

„Dieser Maßstab verlangt, daß der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert hat. Er muß die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden.“

Es ist nicht erkennbar, dass hier aus bereits vorliegendem statistischem Material überhaupt eine Prognose über die Wirkung der neuen Regelung erfolgt ist. Vielmehr legen Presseberichte nahe, dass genau dies nach Kräften vermieden werden sollte.³⁰

Will man die neue Rundfunkabgabe entgegen der hiesigen Meinung nicht als Steuer, sondern als Beitrag ansehen, würde sie zudem gegen das grundgesetzliche Gebot verstoßen, dass Vorzugslasten von Steuern abgrenzbar sein müssen.³¹ Beiträge sind kostendeckend zu erheben (Kostendeckungsprinzip). Werden Beiträge über das Maß des zur Kostendeckung Erforderlichen erhoben, schöpfen sie also nicht alleine einen Sondervorteil ab, so werden die Beitragszahler verbotenerweise versteckt zur Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates herangezogen.³² Die allgemeine Staatsfinanzierung hat anhand des Abgabentyps „Steuer“ zu erfolgen.³³

Die Rundfunkabgabe verletzt selbst im Falle ihrer Einstufung als Vorzugslast das Kostendeckungsprinzip und verstößt damit gegen das Übermaßverbot. Das Bun-

²⁸ Vgl. Degenhart, ZUM 2011, 193, 199.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 01.03.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78 – NJW 1979, 699.

³⁰ Die Super-Meldebehörde, FAZ vom 07.09.2010; Lieber Aufwand reduzieren als Gebühren erhöhen, FAZ vom 28.09.2010.

³¹ Vgl. Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, Art. 105 Rn. 7.

³² Heintzen, in: v.Münch/Kunig, Band 2, 6. Aufl., Art. 105 Rn. 20.

³³ BVerfG, Beschluss vom 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 – BVerfGE 91, 186, 201 = NJW 1995, 381; BVerfG, Urteil vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991/95 u. 2004/95 – BVerfGE 98, 106, 108 = NJW 1998, 2341; BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 – 2 BvR 2335/95 u. 2391/95 – BVerfGE 113, 128, 145 = NVwZ 2005, 1171.

desverfassungsgericht betont eine besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit für nichtsteuerliche Abgaben auch ihrer Höhe nach:³⁴

„[...] Zwar bestehen gegen die Erhebung von Gebühren, die wie die Beiträge als so genannte Vorzugslasten zu den "klassischen" Abgabenarten und zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit gehören (vgl. BVerfGE 34, 52 <61>; 92, 91 <113>), keine grundsätzlichen Bedenken, denn sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 93, 319 <343 f.>). Jedoch kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung, insbesondere ihre Bemessung, mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren (BVerfGE 93, 319 <343 f., 347>; 97, 332 <343>). Auch für die Gebührenbemessung gilt: Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln beliebig hohe Gebühren erhoben werden könnten.

Die zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben, eine besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmenerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, wirkt deshalb (auch) bei Gebühren jedenfalls in zweierlei Richtung. Nicht nur die Erhebung der Gebühr dem Grunde nach bedarf der Rechtfertigung; rechtfertigungsbedürftig ist die Gebühr auch der Höhe nach. Auch ihre Bemessung, insbesondere die Höhe des Gebührensatzes, bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (vgl. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 87 Rn. 87, 96 f. m.w.N.).

Die Höhe der Gebühr ist wesentlich nach der Finanzierungsverantwortlichkeit zu bestimmen, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestands eingefordert hat (vgl. P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88 Rn. 198). Die Bemessung der Gebühr ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Höhe durch zulässige Gebührenzwecke (1), die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt (2), legitimiert ist.

(1) Die Gebühr ist ein abgabenrechtliches Instrument, mit dem zulässigerweise unterschiedliche Zwecke verfolgt werden können.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 – NVwZ 2003, 715, Rn. 53 f.

(a) Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe kann sich jedenfalls aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben.

Anerkannt ist, dass die Kostendeckung ein legitimer Gebührenzweck ist. Mit Gebühren wird regelmäßig die besondere Zweckbestimmung verfolgt, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 97, 332 <345>; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 265).“

Von den genannten Möglichkeiten, die Abgabenhöhe zu rechtfertigen, kommt hier nur die Kostendeckung in Betracht. Angesichts dieses allein denkbaren Rechtfertigungsgrundes liegt es auf der Hand, dass das zu erwartende Abgabenaufkommen nicht außer Verhältnis zu den abzudeckenden Kosten stehen darf.

Die zugunsten des Gesetzgebers bestehenden Spielräume ebenso wie deren Grenzen macht das weitere Zitat aus derselben Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deutlich:³⁵

„In erster Linie steht es in der Entscheidung des Gesetzgebers, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstrebt (vgl. BVerfGE 50, 217 <226 f.>; 97, 332 <345>). Die verfassungsrechtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Gebührenbemessung, die ihrerseits komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt, darf daher nicht überspannt werden.“

Dies vorausgeschickt, zeigt sich hier, dass die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Abgabenerhebung auch der Höhe nach nicht gegeben ist. Es fehlt bereits an Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen, die der Normgeber der Beitragserhebung hätte zugrunde legen müssen. Soweit den Normbetroffenen Zahlenmaterial zur Verfügung steht, lässt dieses deutliche Steigerungen des Abgabenaufkommens erwarten.

Die aus dem Lager der Rundfunkanstalten abgegebenen Stellungnahmen sind nicht geeignet, die unter dem Gesichtspunkt des Übermaßverbotes und des Kostendeckungsprinzips erhobenen Einwände zu entkräften. Dies gilt zunächst für die Ausführungen, dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag liege keine Prognose des Abgabenaufkommens zugrunde, weil diese nicht möglich und mit Blick auf die Anrechnung

³⁵ BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 – NVwZ 2003, 715, Rn. 62.

eventueller Überschüsse auf Folgezeiträume gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages (RFinStV) nicht erforderlich sei.

Der Vortrag zur Unmöglichkeit und Entbehrlichkeit von Prognosen des Abgabenaufkommens ist bemerkenswert, wurde doch von den Urhebern des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages proklamiert:³⁶

„Die Umwandlung der Finanzierungsform gewährleistet nach derzeitigem Kenntnisstand und auf der Grundlage des vorhandenen Datenmaterials zu dem Beitragsstabilität und Aufkommensneutralität.“

Weiter heißt es dort:³⁷

„Auch die Aufteilung des Beitragsaufkommens zwischen privatem Bereich und Unternehmen sowie der öffentlichen Hand bleibt grundsätzlich gleich.“

Das führt zu der Frage, auf welcher Grundlage diese Aussagen in der Begründung der Neuregelung getroffen wurden und weshalb bislang keine Berechnungen des zu erwartenden Abgabenaufkommens vorgelegt worden sind. Über die Gründe hierfür lässt sich nur spekulieren: Im schlimmsten Fall existieren überhaupt keine Erhebungen und Berechnungen. Dann wäre die Abgabenhöhe willkürlich bemessen. Näher liegt hingegen, dass die Rundfunkanstalten ihre durchgeführten Kalkulationen bewusst nicht offenlegen wollen.

Unbestritten bestehen Schwierigkeiten bei der Vorkalkulation des Abgabenaufkommens. Für eine exakte Berechnung existieren zu viele Variablen. Diese Umstände entbinden den Normgeber jedoch keinesfalls von der Pflicht, das voraussichtliche Abgabenaufkommen zumindest näherungsweise zu kalkulieren und die Schätzung bei der Bemessung der Abgabenhöhe zugrunde zu legen. Nicht ohne Grund verbindet schließlich das Bundesverfassungsgericht die Feststellung eines verfassungsgerichtlich nicht überprüfbaren Spielraums mit der Feststellung, dass die gesetzgeberische Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben „komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt“³⁸. Auch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass gravierende Kalkulations-

³⁶ Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

³⁷ Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 – NVwZ 2003, 715, Rn. 62.

mängel und erst recht das Fehlen einer nachvollziehbaren Kalkulation die Unwirksamkeit der Abgabennormen zu Folge haben.³⁹

Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass die für den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag streitenden Beteiligten nicht einmal in den jetzt laufenden Gerichtsverfahren Anstrengungen unternehmen, den begründeten Befürchtungen einer Kostenüberdeckung aufgrund erheblicher Steigerungen des Abgabenaufkommens durch konkrete Darlegungen entgegenzutreten, und stattdessen die Unergiebigkeit von Prognosen behaupten. Mitnichten hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) in ihrem 18. Bericht (Dezember 2011), eine Rechtfertigung für den Verzicht auf Prognosen geliefert. Da der hier maßgebliche Rundfunkbeitragsstaatsvertrag als Bestandteil des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages im Dezember 2010 unterzeichnet wurde und die meisten Länderzustimmungsgesetze im Juni 2011 verkündet wurde, ist der im Dezember 2011 veröffentlichte Bericht der KEF bereits aus zeitlichen Gründen nicht geeignet, eine Kalkulation des Abgabenaufkommens zu ersetzen oder auch nur Einfluss darauf zu nehmen. Die KEF hat auch nicht die Auffassung vertreten, eine Prognose sei objektiv unmöglich, sondern sie hat lediglich festgestellt, dass ihr zum Zeitpunkt der Erstellung ihres 18. Berichts keine hinreichenden Erkenntnisse zur Verfügung standen.⁴⁰

Die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages mussten sich unabhängig von den Ausführungen der KEF Gedanken über das voraussichtliche Abgabenaufkommen machen und berufen sich ja auch ausweislich der Begründung auf eine ihnen zur Verfügung stehende Datengrundlage.⁴¹ Diese Datengrundlage hätte allerdings offengelegt werden müssen, um die Parlamente der Länder in die Lage zu versetzen, ihr gesetzgeberisches Ermessen auszuüben. Dies ist zweifelsfrei nicht geschehen, womit ein weiteres Legitimationsdefizit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages angesprochen ist: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist unter maßgeblicher Beteiligung der begünstigten Rundfunkanstalten formuliert worden. Die Landesparlamente haben die darin zum Ausdruck kommenden Wertungen und Wunschvorstellungen der Rundfunkanstalten übernommen, ohne über die erforderliche Tatsachenbasis zu verfügen. Mit den Anforderungen der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips ist dies nicht zu vereinbaren.

³⁹ Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 27.02.1996 – 2 S 1407/94 – NVwZ-RR 1996, 593, 594; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.02.2004 – 12 A 10826/03.OVG – Juris; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.07.2006 – 4 K 253/05 – Juris; VG Ansbach, Urt. vom 29.10.2008 – AN 11 K 08.01161 – www.vgh.bayern.de/vgansbach/documents/08a01161u.pdf.

⁴⁰ KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 380: „So liegen im Rundfunkgebührenrechnungswesen der GEZ die für die neuen Anknüpfungspunkte benötigten Teilnehmerinformationen bisher nicht vollständig vor.“

⁴¹ Z.B. BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

Statt eine Überprüfung durchzuführen und sich die für eine sachgerechte Beschlussfassung erforderliche Erkenntnis zu verschaffen, haben sich die Bundesländer mit Ermahnungen und Wünschen begnügt:⁴²

„Die Freie und Hansestadt Hamburg, das Land Niedersachsen, der Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt unterstreichen, dass für die Akzeptanz des neuen Finanzierungssystems eine aufkommensneutrale Gestaltung entscheidend ist.“

Die Fürsprecher des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages meinen offenbar, die Erstellung einer Gebührenkalkulation oder ihre Offenlegung sei entbehrlich mit Blick auf § 3 Abs. 2 Satz 3 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages (RFinStV). Sie übersehen dabei allerdings, dass nach dieser Vorschrift zwar Überschüsse am Ende einer Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden, dies jedoch keinen unmittelbaren Rückfluss an die Abgabepflichtigen bedeutet. Wenn am Ende der Beitragsperiode die Abgabenhöhe neu festgelegt wird, ist nicht sichergestellt, dass dann die Abgabepflichtigen das zurückerhalten, was sie ursprünglich zu viel bezahlt haben. Den Maßstab muss nämlich der individuelle Abgabepflichtige bilden, da er auch für die Erfüllung seiner Abgabepflicht einzustehen hat. Der individuelle Abgabepflichtige kann jedoch in der Zeit bis zur nächsten Beitragsperiode mit einer anderen Person zusammengezogen, beitragsbefreit, ausgewandert oder sogar verstorben sein. Es ist klar, dass es sich dabei auch nicht um zu vernachlässigende Einzelfälle handelt. Hinzu kommt, dass gesetzlich auch nicht sichergestellt ist, dass im Falle der Reduzierung des Finanzbedarfs für die folgende Beitragsperiode wegen der Vereinnahmung von Überschüssen die „Beiträge“ prozentual im selben Umfang zu reduzieren sind. Die Länder sind nicht daran gehindert, etwa den „Beitrag“ für Betriebsstätten geringer zu reduzieren als den für den privaten Bereich.

Darüber hinaus können „Überschüsse am Ende der Beitragsperiode“ nur dann „vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen“ werden, wie es in § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV heißt, wenn es überhaupt Überschüsse gibt. Erhöhte sich jedoch das Ausgabenvolumen der Rundfunkanstalten im gleichen Maße, so gäbe es auch nichts mehr, was abgezogen werden könnte. Eine durchsetzbare Verpflichtung zur Sparsamkeit oder gar eine Deckelung der Ausgaben enthält der RFinStV gerade nicht. Vielmehr sind die Rundfunkanstalten weitgehend frei darin, so viel zur Finanzierung ihrer Aufgaben auszugeben, wie sie es für richtig halten. Und bislang hat

⁴² Vgl. die Protokollerklärungen der Länder zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

es noch keine Periode in der Geschichte der Rundfunkanstalten gegeben, in der ihre Ausgaben nicht kontinuierlich gestiegen wären.

Unabhängig davon erscheint es auch nicht zulässig, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Zeit bis zur folgenden Beitragsperiode ein zinsloses Darlehn erhält. Auch die Gewährung eines zinslosen Darlehns stellt eine Leistung dar, der hier indes keine äquivalente Gegenleistung gegenübersteht.

Mehrere Feststellungen im 18. Bericht der KEF und neueste statistische Erkenntnisse bestätigen die in Bezug genommenen Ausführungen von Degenhart⁴³ zusätzlich. Die Vorgehensweise der Beitrags-Befürworter, der Öffentlichkeit die angeblich vorhandene Datengrundlage vorzuenthalten, die Darlegung einer Kalkulation zu verweigern und stattdessen einzelne Annahmen der Normbetroffenen bei dem Versuch einer groben Schätzung des Abgabenaufkommens in Zweifel zu ziehen, soll dabei hier nicht weiter kommentiert werden.

Die KEF hat sich zwar in ihrem 18. Bericht nicht imstande gesehen, das zu erwartende Abgabenaufkommen ab dem 2013 zu beziffern, sie hat aber keinen Zweifel daran gelassen, dass sie von Steigerungen des Aufkommens ausgeht, wie sich aus den folgenden Zitaten aus dem 18. Bericht der KEF ergibt:

„Aus der Differenz zwischen der Gesamtzahl beitragspflichtiger Wohnungen und dem aus dem TNK-Bestand der GEZ abgeleiteten Wohnungsbestand ergibt sich rechnerisch ein zusätzliches Ertragspotenzial.“⁴⁴

„Aus der Differenz zwischen der Gesamtzahl der Betriebsstätten mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Angabe der BA und den bei der GEZ erfassten Betriebsstätten ergibt sich demnach rechnerisch ein zusätzliches Beitragspotenzial.“⁴⁵

„Aus der Differenz zwischen der sich aus der Statistik des Kraftfahrt-Bundesamtes ergebenden Anzahl nicht-privater Kfz und der bei der GEZ erfassten Anzahl ergibt sich rechnerisch ein zusätzliches Ertragspotenzial.“⁴⁶

Soweit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten meinen, wegen der maßgeblichen Anzahl der Wohnungen statt der Anzahl der Haushalte und wegen des Rückgangs der Bevölkerungszahl in Deutschland seien Einnahmewüchse im privaten

⁴³ ZUM 2011, 193, 198; K&R 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 24.

⁴⁴ KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 390.

⁴⁵ KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 395.

⁴⁶ KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 399.

Bereich unrealistisch, sei auf die jüngste Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes „Zensus 2011“ verwiesen.⁴⁷ Darin wird die Zahl der Wohnungen in Deutschland mit 41,3 Millionen angegeben. Weiter heißt es in der Pressemitteilung: „In Gebäuden mit Wohnraum ohne Wohnheime und ohne bewohnte Unterkünfte gab es 40,8 Millionen Wohnungen – das waren 500 000 mehr als in der bislang gültigen Fortschreibung des Wohnungsbestandes.“ Allein diese 500 000 Wohnungen würden ein jährliches Rundfunkbeitragsaufkommen in Höhe von 107,9 Mio. EUR generieren. Der Umstand, dass im Vergleich zu den bisherigen statistischen Annahmen die Bevölkerungszahl niedriger und die Zahl der Wohnungen höher ist, erklärt sich offenbar mit einem weiter verstärkten Trend zu Single-Haushalten.

Insgesamt könnten Bürger und Unternehmen künftig 1,55 Mrd. Euro mehr durch den neuen Rundfunkbeitrag zahlen, so hat der Autovermieter Sixt berechnen lassen; davon sollen 950 Millionen auf die Wirtschaft entfallen und 600 Millionen auf die privaten Haushalte.⁴⁸ Verbände der Wirtschaft beziffern die Steigerungsrate auf 1.700 Prozent.⁴⁹ Der neue ARD-Vorsitzende Lutz Marmor räumte ein: „Bei Firmen mit vielen Filialen kann ich die Beschwerden teilweise nachvollziehen.“⁵⁰

Aus bekannt gewordenen Pressemeldungen können folgende konkrete Steigerungen für Unternehmen und Städte und Gemeinden entnommen werden:

Unternehmen / Kommunale Körperschaft	Bisher	Neuer Betrag bzw. Steigerungsrate	Prozent der alten Rundfunkgebühr	Quelle
Bahn-Tochter DB Netz	26.000 EUR	472.000 EUR	1.815 %	Der Tagesspiegel vom 07.01.2013
dm Drogeriemarkt	94.000 EUR	266.000 EUR	283 %	Focus Money Online vom 10.01.2013
Buchhandelskette Decius (12 Betriebsstätten)	553 EUR	6.635 EUR	1.200 %	Handelsblatt, 07.01.2013

⁴⁷ Pressemitteilung Nr. 188 vom 31.5.2013.

⁴⁸ Der Tagesspiegel Online vom 07.01.2013, abrufbar unter:

<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ard-und-zdf-neue-rundfunkgebuehr-kommt-unternehmen-teuer/7593740.html>.

⁴⁹ Lebensmittel Zeitung vom 11.01.2013, S. 32.

⁵⁰ Wirtschaftswoche vom 10.01.2013, Rossmann klagt gegen Rundfunkbeitrag – Chaos bei Abbuchungen.

Parfümerie Pieper, Herne (120 Filialen)	2.685 EUR	9.709 EUR	362 %	Der Westen vom 08.01.2013
Douglas Holding	70.000 EUR	393.000 EUR	561 %	Der Westen vom 08.01.2013
Gemeinde Marienhei- de	1.000 EUR	1.500 EUR	150 %	Kölnische Rundschau On- line vom 23.01.2013
Gemeinde Denklingen		Vervierfachung der Kosten	400 %	Kölnische Rundschau On- line vom 23.01.2013
Gemeinde Engelskir- chen		Verfünffachung der Kosten	500 %	Kölnische Rundschau On- line vom 23.01.2013
Ostprignitz-Ruppiner Personennahverkehrs- gesellschaft (ORP)		80 % mehr	180 %	Märkische All- gemeine vom 24.01.2013
Sparkasse Neuruppin	1.340 EUR	3.100 EUR	231 %	Märkische All- gemeine vom 24.01.2013
Stadtverwaltung Neu- ruppin	58,30 EUR	119,85 EUR	206 %	Märkische All- gemeine vom 24.01.2013
13 Kindertagesstätten und Horte im Stadtge- biet Neuruppin	Befreit	162 EUR	-	Märkische All- gemeine vom 24.01.2013
Stadt Lübeck	16.000 EUR	56.000 EUR	350 %	www.os- nachbarn.de, Magazin für Osnabrück, vom 23.01.2013
17 McDonalds Restau- rants von Christian Eckstein	276,32 EUR	1.144,69 EUR	414 %	www.os- nachbarn.de, Magazin für Osnabrück, vom 23.01.2013
Bauunternehmen Henning GmbH, Ur-	906,96 EUR	3.307,08 EUR	365 %	Persönliches Anschreiben

bach				der Geschäftsführerin vom 22.01.2013
Stadt Bergisch Gladbach	2.000 EUR	20.000 EUR	1.000 %	Wirtschaftswoch e vom 30.01.2013, Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Duisburg	50.000 EUR	ca. 100.000 EUR	200 %	Spiegel Online vom 29.01.2013, FAZ Online vom 30.01.2013
Stadt Bielefeld	31.000 EUR	Verdreifachung auf 93.000 EUR	300 %	Spiegel Online vom 29.01.2013
Stadt Düsseldorf	25.000 EUR	150.000 EUR	600 %	FAZ Online vom 30.01.2013, Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Stuttgart	67.000 EUR	150.000 EUR	224 %	FAZ Online vom 30.01.2013
Stadt Konstanz	1.000 EUR	11.000 EUR	1.100 %	FAZ Online vom 30.01.2013
Stadt Potsdam	4.000 EUR	12.500 EUR	312 %	FAZ Online vom 30.01.2013
Stadt München	60.000 EUR	350.000 EUR	583 %	FAZ Online vom 31.01.2013
Gemeinde Rheinbach	1.000 EUR	7.000 EUR	700 %	Kölnische Rundschau On- line vom 31.01.2013, Handelsblatt Online vom

				03.06.2013
225 Kindertagesstätten der Stadt Köln	4.170 EUR	49.000 EUR	1.175 %	Kölnische Rundschau vom 01.02.2013
Stadt Worms		Verdreifachung auf 16.755 EUR	300 %	Wormser Zeitung vom 14.03.2013
Rewe-Gruppe (REWE, Penny, Toom)	330.000 EUR	1.500.000 EUR	455 %	Handelsblatt Online vom 16.04.2013, Lebensmittel Zeitung vom 11.01.2013
Stadt Heilbronn	13.000 EUR	40.000 EUR	308 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013, nach Recherchen der NRW-FDP
Stadt Gelsenkirchen	23.000 EUR	71.000 EUR	309 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Bonn	15.475 EUR	48.573 EUR	314 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Baden-Baden	6.200 EUR	20.000 EUR	323 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Münster	20.000 EUR	66.000 EUR	330 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Mühlheim	10.000 EUR	40.000 EUR	400 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013
Stadt Solingen	3.000 EUR	27.000 EUR	900 %	Handelsblatt Online vom 03.06.2013

Angesichts dieser Zahlen gehen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund für die Kommunen von einer deutlichen Mehrbelastung aus;

teilweise betrage der Kostenanstieg für den neuen Rundfunkbeitrag „das 13fache der bisherigen Kosten“⁵¹.

Die Rundfunkanstalten gehen von 8 % Schwarzsehern aus,⁵² in Berlin sollen es gar 22 % sein.⁵³ In entsprechender Höhe wären daher Beitragssteigerungen durch das neue Beitragsmodell zu erwarten, da Vollzugsdefizite durch die Bezugnahme auf Haushalte und Betriebsstätten wegfallen. Die entsprechenden Daten werden von den Meldebehörden erhoben und mit den Rundfunkanstalten abgeglichen, so dass „Schwarzsehen“ in Zukunft ausgeschlossen ist. Bei 1.995.400 Privathaushalten allein im Bundesland Berlin⁵⁴ würde der Wegfall von 22 % Schwarzseher zu jährlichen Beitragssteigerungen nur in Berlin in Höhe von 94,7 Millionen Euro führen. Geht man, wie oben dargestellt, von 40,8 Millionen Privathaushalten in Deutschland aus, würde der Wegfall von 8 % Schwarzsehern rechnerisch zwangsläufig zu jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 704,2 Millionen Euro führen. All dies sind Zahlen, die den Rundfunkanstalten offensichtlich bekannt sind und von denen sie demnach ausgehen können. Dass Berechnungen von Mehreinnahmen, folgt man der Argumentation der Rundfunkanstalten, demgegenüber nicht einmal ansatzweise möglich sein sollen, kann nur verwundern. Es handelt sich hier um ganz primitive Berechnungen mit wenigen Faktoren, die jeder mit dem Taschenrechner durchführen kann.

Das ZDF geht in einer Stellungnahme vom 25.02.2013 im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof⁵⁵ entsprechend auch davon aus, dass durch die Neuregelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages der Erosion der Gebührenakzeptanz und der daraus folgenden Nichtanmeldung von Empfangsgeräten entgegengewirkt werden könne. Konkret kann das nur heißen, dass erhebliche Mehreinnahmen erwartet werden.

Die genannten Zahlen zeigen, dass Mehreinnahmen höchstwahrscheinlich generiert werden. Wenn deutlich mehr Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten und Fahrzeugen bei gleichbleibender Abgabenhöhe zur Rundfunkfinanzierung herangezogen werden, muss zwangsläufig eine Einnahmensteigerung eintreten. Damit

⁵¹ Gemeinsame Presseerklärung des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom 17.01.2013.

⁵² Die Welt Online vom 22.10.2007, abrufbar unter:
<http://www.welt.de/wirtschaft/article1287405/So-weit-duerfen-GEZ-Kontrolleure-gehen.html>.

⁵³ Der Tagesspiegel Online vom 30.06.2011, abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/medien/sinkende-einnahmen-bei-der-gez-berlin-hat-die-meisten-schwarzseher/4334066.html>.

⁵⁴ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 157 vom 30.05.2012.

⁵⁵ Az. Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12.

lässt sich die von den Verfassern des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages postulierte Aufkommensneutralität nicht aufrechterhalten. Es fehlt außerdem an Darlegungen, dass das zukünftige Abgabenaufkommen in einem angemessenen Verhältnis zu dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf der Rundfunkanstalten steht. Hierzu sei der Hinweis gestattet, dass die Einsparpotenziale, die sich unter anderem angesichts einer unübersichtlichen Vielzahl öffentlich-rechtlicher Sender und angesichts der Berichterstattung über Intendantengehälter weit jenseits der Bezüge der Bundeskanzlerin aufdrängen, noch längst nicht ausgereizt sein dürften.⁵⁶

Die Rundfunkrätin Andrea Verpoorten (CDU) wird von der Wirtschaftswoche mit folgender Aussage zitiert:⁵⁷

„Es kann doch nicht sein, dass die Öffentlich-Rechtlichen garantierte Gelder von den Bürgern bekommen, aber ihren Kontrollorganen, wie der Rundfunkrat eines ist, die Verwendung der Gelder nicht offenlegen wollen. Wer öffentliche Gelder nutzt, muss auch transparent machen, wofür er sie ausgibt. [...] Geld ist im Überfluss vorhanden. ARD und ZDF sind verpflichtet, endlich den Nachweis zu führen, dass sie mit den ihnen zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln sparsam und wirtschaftlich umgehen. Was in der Öffentlichkeit – zum Beispiel über Moderations-Verträge – bekannt wird, lässt aber eher das Gegenteil vermuten. Es ist nicht die Aufgabe der Gebührenzahler, derartige Extravaganzen zu finanzieren.“

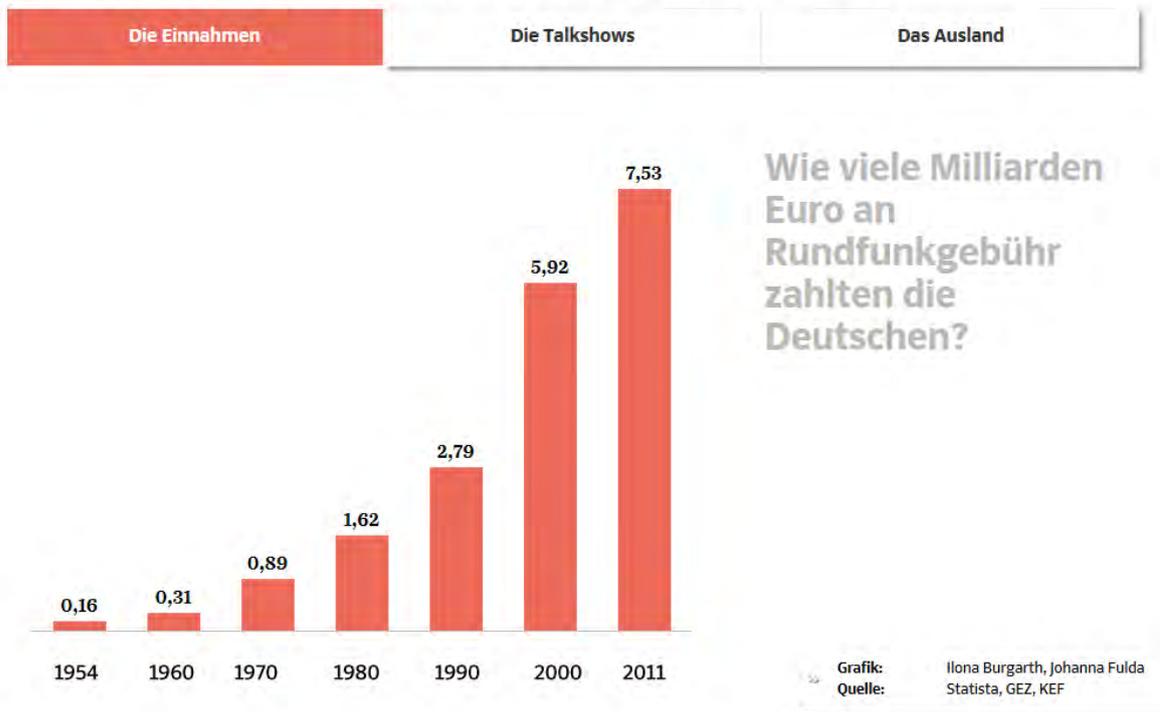
Der Bayerische Rundfunk behauptete im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof larmoyant, die Rundfunkanstalten müssten „trotz fortschreitender Inflation seit Jahren mit dem gleichen Budget auskommen“. Bislang ist die folgende Darstellung der Süddeutschen Zeitung über die Entwicklung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unwidersprochen geblieben:⁵⁸

⁵⁶ Wirtschaftswoche Online vom 14.01.2013: Gehälter – So viel verdienen die Chefs von ARD und ZDF, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/erfolg/beruf/gehaelter-und-nebeneinkuenfte-so-viel-verdienen-die-chefs-von-ard-und-zdf/7437564.html>; Wirtschaftswoche Online vom 18.10.2012: Milliardenteures öffentlich-rechtliches System – Warum die GEZ überflüssig geworden ist, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/finanzen/steuern-recht/milliardenteures-system-warum-die-gez-ueberfluessig-geworden-ist/7265590.html>.

⁵⁷ Wirtschaftswoche Online vom 21.12.2012, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/rundfunkraetin-verpoorten-den-naechsten-volksaufstand-organisiere-ich-mit/7554016.html>.

⁵⁸ Süddeutsche Zeitung Online, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/medien/neuer-rundfunkbeitrag-was-sich-fuer-hoerer-seher-und-streamer-aendert-1.1567496>.

Teures Vergnügen Wie sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert



d. Unbestimmtheit der Beitragspflichten gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV in Bezug auf den Begriff der „Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“

Eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ergibt sich auch aus der Unbestimmtheit der Beitragsbemessung für Betriebsstätten gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG⁵⁹ schließt der Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung von Gesetzen auch das Erfordernis der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit ein, denn:

„Der Betroffene muss die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung so erkennen können, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. (...) Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen. (...) Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein.“

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 – BVerfGE 110, 33, 54 = NJW 2004, 2213.

Dem vorstehend formulierten Maßstab genügt die Beitragsbemessung für Betriebsstätten gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV nicht, denn sie knüpft an den unklaren Begriff der „sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ an.

Der Begriff der „sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ stellt den Anzeigepflichtigen Betriebsstätteninhaber vor Probleme, die allein anhand des Normtextes, auch im systematischen Zusammenhang, nicht lösbar sind. Der Begriff wird nur teilweise in § 6 Abs. 4 RBeitrStV eingegrenzt, indem Auszubildende ausdrücklich ausgenommen werden. Eine positive Legaldefinition ist weder im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag noch in anderen Normen ersichtlich. Unklar bleibt beispielsweise, wie im Falle von geringfügig Beschäftigten mit sogenannten 450-Euro-Jobs zu verfahren ist, weil bei Begründung solcher Beschäftigungsverhältnisse ab dem 1. Januar 2013 der Arbeitgeber verpflichtet ist, für einen 450-Euro-Job einen Pauschalbeitrag zur Rentenversicherung in Höhe von 15 Prozent des Arbeitsentgelts zu zahlen. Damit ist eine vollständige Freiheit von der Sozialversicherungspflicht nicht gegeben. Auf den Internetseiten des Beitragsservice⁶⁰ wird zwar erläutert, dass geringfügig Beschäftigte generell bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht zu berücksichtigen seien, aber dabei handelt es sich nur um die derzeitige Interpretation der Rechtslage durch die Rundfunkanstalten, die keine Bindungswirkung haben kann. Die Abgabepflichtigen sind nicht davor geschützt, dass die Rundfunkanstalten oder die Aufsichtsbehörden der Rundfunkanstalten die Frage der Einbeziehung geringfügig Beschäftigter in Zukunft abweichend beurteilen.

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich mit Beschäftigten in Elternzeit. Während der Elternzeit ruhen die Hauptpflichten des Beschäftigungsverhältnisses, werden aber nicht aufgehoben. Die Sozialversicherungsverhältnisse werden beitragsfrei gestellt, bestehen aber ebenfalls fort. Gemäß den Erläuterungen des Beitragsservice im Internet (siehe oben) sind auch Mitarbeiter in Elternzeit von der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausgenommen, und nach dem Sinn und Zweck der Abgabenerhebung spricht Überwiegendes dafür, die in den Betriebsstätten für längere Zeit nicht anwesenden Mitarbeiter des Unternehmens unberücksichtigt zu lassen. Der Wortlaut des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages ist allerdings alles andere als eindeutig und sagt auch zu diesem Punkt schlicht gar nichts.

⁶⁰ Abrufbar unter:

www.rundfunkbeitrag.de/haeufige_fragen/#unternehmen_wer_gilt_als_beschaeftigter.

2. Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber im Grundsatz, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dies gilt insbesondere bei der Auferlegung von Pflichten wie hier bei gesetzlichen Abgabepflichten. Dabei sind Typisierungen und Generalisierungen zulässig, aber eine damit verbundenen Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen ist dann bedenklich, wenn dadurch eine ins Gewicht fallende verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbare Mehrbelastung eines Teils der Betroffenen herbeigeführt wird, die außer Verhältnis zu den mit der Typisierung verbundenen Zielen steht.⁶¹ Letzteres ist hier der Fall.

Erstens wird mit einer unterschiedslosen Einbeziehung von Unternehmen mit wenigen und mit vielen Betriebsstätten, in denen häufig keine für das Unternehmen vorteilhafte Rundfunkteilnahme möglich ist, der Rahmen zulässiger Typisierungen verlassen. Zweitens bedeutet die Staffelung der Rundfunkabgabe nach der Zahl der Betriebsstätten für Unternehmen mit vielen Filialen, wie z.B. solchen des Einzelhandels, im Vergleich zu Großbetrieben mit nur wenigen Standorten eine überproportionale Belastung. Degenhart untermauert in seinem Gutachten die Feststellung, dass die vorgenommene Typisierung und die überproportionale Belastung gegen das Grundgesetz verstoßen.⁶²

a. Voraussetzungen der Typisierung von Betriebsstätten

Grundvoraussetzung einer jeden Typisierung ist es, dass die der Typisierung zugrunde liegenden Annahmen auf die Mehrzahl der Lebenssachverhalte zutreffen. Der atypische Fall wird aus Gründen der Praktikabilität von der Regelung miterfasst, muss deshalb aber auch vereinzelt bleiben. Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen treffen darf.⁶³ Diese Vorgabe wurde bei der Begründung der Pflicht zur Entrichtung der Betriebsstättenabgabe missachtet.

⁶¹ BVerfG, Urteil vom 24.01.1962 – 1 BvR 845/58 – BVerfGE 13, 331, 341 = NJW 1962, 435; BVerfG, Urteil vom 20.12.1966 – 1 BvR 320/57, 70/63 – BVerfGE 21, 27 = NJW 1967, 147; BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325, 354 = NJW 1984, 785; BayVerfGH, Entscheidung vom 28.11.1985 – Vf. 19-VII/84 – NVwZ 1987, 126; Meder, BayVerf., 3. Aufl. 1985, Art. 118 Rn. 10 m. w. Nachw.

⁶² K&R, 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 18 ff. und 20 ff.; ebenso Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 104 ff. und 145 ff.

⁶³ BVerfG, Urteil vom 08.02.1983 – 1 BvL 28/7 – BVerfGE 63, 119, 128 = NJW 1983, 2017; BVerfG, Beschluss vom 29.05.1990 – 1 BvL 20/84 u. a. – BVerfGE 82, 60, 102 = NJW 1990, 2869; BVerfG, Beschluss vom 30.05.1990 – 1 BvL 2/83 u. a. – BVerfGE 82, 126, 152 = NJW 1990, 2246; BVerfG, Beschluss vom 08.10.1991 – 1 BvL 50/86 – BVerfGE 84, 348, 365 = NJW 1992, 423.

Eine wesentliche Typisierung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages besteht in den pauschalen Annahmen, in Betriebsstätten fände ebenso wie in privaten Raumeinheiten regelmäßig Rundfunkempfang statt, und dieser begründe für die Inhaber der Betriebsstätten einen kommunikativen Nutzen. Belastbare Fakten werden für diese Behauptungen nicht angeführt.

b. Unzutreffende Annahmen der Üblichkeit von Rundfunkempfang in Betriebsstätten

Nicht zu bestreiten ist sicherlich, dass in einigen Betriebsstätten Rundfunkkonsum stattfindet. Dies ist jedoch die Ausnahme und nicht die Regel. Vielmehr entspricht es der Lebenswirklichkeit, dass Rundfunknutzung in der weit überwiegenden Zahl der Betriebsstätten aus Gründen der Arbeitssicherheit mit den Anforderungen an die Konzentration der Beschäftigten auf ihre Aufgaben nicht vereinbar ist, aus Rücksicht auf Kundenkontakte ausscheidet oder aus anderen Gründen nicht stattfindet. Die Zahl ist so groß, dass von Vereinzlungen nicht mehr die Rede sein kann.

Auch das im Auftrag der ARD, des ZDF und des Deutschlandradio erstellte Gutachten von Prof. Paul Kirchhof vom April 2010 über die „Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (Kirchhof-Gutachten),⁶⁴ auf das sich die Begründung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags beruft, räumt ein, die Erwerbstätigkeit stehe „einem Rundfunk- und Fernsehempfang oft entgegen“.⁶⁵ Wenn in diesem Gutachten dann weiter ausgeführt wird, gleichwohl gebe es eine „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“, so wird daraus nur die Notwendigkeit von Differenzierungen deutlich, die sich im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht finden lassen. Das Verhalten der Beschäftigten in den Pausen wird eher dem privaten als dem betrieblichen und dem Betriebsstätteninhaber nützigen Bereich zuzuordnen sein, Massenfertigungen machen nur einen Teil der Arbeitswirklichkeit aus, Firmenfahrzeuge sind als Besonderheit im Zusammenhang mit § 5 Abs. 2 RBeitrStV zu würdigen (s.u.) und die Nutzung der mannigfaltigen Funktionen von internetfähigen Geräten bedeutete eine Anknüpfung an Empfangsgeräte, welche nach der Konzeption des neuen Rechtes der Rundfunkfinanzierung für die Abgabepflicht gerade nicht mehr ausschlaggebend sein sollten.

⁶⁴ Abrufbar unter:

<http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=1453944/property=download-/nid=8236/g73vou/Kirchhof-Gutachten+zur+Rundfunkfinanzierung.pdf>

⁶⁵ Kirchhof-Gutachten S. 11.

Im Übrigen haben die Beschäftigten von Unternehmen für ihre privaten Multifunktionsgeräte (Smartphones, iPads) ohnehin bereits mit ihrer privat zu entrichtenden Rundfunkgebühr gezahlt, so dass eine erneute Erfassung im Betrieb eine doppelte Erfassung bedeutet.

Bereits die erste Prämisse, die der Typisierung in Bezug auf Betriebsstätten zugrunde liegt, nämlich die Unterstellung einer überwiegenden Anzahl von Betriebsstätten mit Rundfunkempfang, erweist sich bei näherer Betrachtung als unzutreffend.

Die Rundfunkanstalten können keine Belege für die Annahme angeben, dass in der Mehrzahl der Betriebsstätten überhaupt Rundfunkempfang stattfindet, geschweige denn für die Vorteilhaftigkeit des Rundfunkempfangs für die Inhaber der Betriebsstätten. Im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof hat das ZDF mit Stellungnahme vom 25.2.2013 im Anschluss an die unbestreitbare Feststellung, dass in Wohnungen und Kraftfahrzeugen ganz überwiegend Rundfunkempfang stattfindet, zugegeben: „Dagegen gibt es keine eindeutigen Statistiken oder belastbare Erfahrungswerte über Betriebsstätten.“

Der Bayerische Rundfunk hat im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgetragen, es komme im Rahmen der zulässigen gesetzlichen Typisierung nicht darauf an, ob Rundfunkempfang in Betriebsstätten üblich ist, sondern die technische Möglichkeit reiche aus (Schriftsatz vom 27.2.2013). Dieser Einwand offenbart ein grundlegend verkehrtes Verständnis der Wesensmerkmale des Beitrags als Abgabenform. Der Beitrag wird nicht für die rein abstrakte Möglichkeit einer Leistungsanspruchnahme erhoben, sondern er kann erhoben werden, soweit bestimmten Personen die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen besondere Vorteile bietet. Als Beispiel verweisen wir auf den Kurbeitrag gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes. Danach gilt neben weiteren Voraussetzungen: „Beitragspflichtig sind alle Personen, die sich in dem nach Absatz 1 anerkannten Gebiet zu Kur- oder Erholungszwecken aufhalten, ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinn des Melderechts zu haben, und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten ist.“ Die einschränkende Voraussetzung des Aufenthalts zu „Kur- oder Erholungszwecken“ schließt es aus, den Kurbeitrag auch von Personen zu erheben, die sich aus beruflichen oder geschäftlichen Gründen in einem staatlich anerkannten Kur- und Erholungsort aufhalten. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Geschäftsreisende zwar theoretisch ebenso wie Touristen Kureinrichtungen nutzen könnten, dass die Nutzung im Rahmen einer Geschäftsreise aber unüblich und die Erhebung eines Beitrags im Rahmen typisierender Betrachtung nicht gerechtfertigt ist. Bei der Reform der Rundfunkfinanzierung auf einen vermeintlichen Beitrag ist es versäumt worden, eine entsprechende logische Konsequenz zu ziehen. Der Ein-

wand des Bayerischen Rundfunks geht erkennbar vom alten Rundfunkgebührenmodell aus, nach dessen Regelungen es gerade nicht auf das Innehaben einer Raumeinheit (Wohnung, Betriebsstätte) ankam, sondern umgekehrt auf die abstrakte technische Möglichkeit des Rundfunkempfangs. Dieses Modell ist jedoch mit der Neuregelung abgeschafft worden.

c. Unzutreffende Annahmen des Nutzens für den Betriebsstätteninhaber

Ferner erwächst selbst den Inhabern der seltenen Betriebsstätten, in denen Rundfunk empfangen wird, daraus kein kommunikativer Nutzen, der als besonderer Vorteil ausgleichsfähig wäre. Die Vorstellung, ein Betriebsstätteninhaber zöge aus der Mediennutzung seiner Mitarbeiter regelmäßig einen besonderen Vorteil, erscheint äußerst bemüht. Sofern seine Mitarbeiter sich während ihres Aufenthalts in der Betriebsstätte zu privaten Zwecken aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkquellen informieren oder sich durch diese unterhalten lassen, dürfte der Vorteil in aller erster Linie den Mitarbeitern zufließen und nicht ihrem abgabepflichtigen Arbeitgeber. Dass die Mediennutzung am Arbeitsplatz für den Betriebsstätteninhaber auch negative Folgen haben kann, sei nur am Rande angesprochen.

Allenfalls denkbar wäre im Falle des Rundfunkempfangs in Betriebsstätten ein über den individuellen Vorteil jeder einzelnen Person hinausgehender Nutzen, der dann ggf. (auch) dem Betriebsstätteninhaber zugerechnet werden könnte, wenn es ein regelmäßiges kollektives „Rundfunkerlebnis“ der Beschäftigten gäbe. Derartiges mag zwar dem Idealtypus der gemeinsam arbeitenden und gemeinsam die Freizeit gestaltenden Brigade in den Planwirtschaften realsozialistischer Staaten entsprechen haben. Die hier in Rede stehende Betriebsstättenabgabe lässt sich jedoch schwerlich auf diesen Anachronismus stützen. Auch die vereinzelt Fälle, in denen Arbeitnehmer während oder zwischen der Arbeitszeit im Betrieb gemeinsam Übertragungen von Fußballländerspielen oder ähnlicher Großereignisse verfolgen, sind nicht geeignet, Verallgemeinerungen und Typisierungen zu rechtfertigen. Zusammenfassend begegnet es „erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln, wenn die Angehörigen eines Betriebs als eine Gruppe aufgefasst werden, der das Rundfunkangebot als besonderer Vorteil zugeordnet werden kann, sodass hieraus eine gruppenbezogene Beitragspflicht legitimiert wäre“.⁶⁶

⁶⁶ Degenhart, ZUM 2011, 193, 196 unter Hinweis auf die Ausführungen zu diesem Erfordernis bei Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 17.

d. Unverhältnismäßige Härten der Typisierung

Selbst wenn man vernachlässigte, dass im vorliegenden Fall die Härten der Typisierung mehr als nur eine Minderheit treffen, verstößt die Typisierung auch gegen das Gebot, keine unverhältnismäßigen Härten hervorzurufen. Die Mehrbelastung eines Teils der Betroffenen darf nicht außer Verhältnis zu den mit der Typisierung verbundenen Zielen stehen.⁶⁷ Dies ist aber hier der Fall.

Ziel der Typisierung ist eine Verwaltungsvereinfachung. Indem pauschal für sämtliche Betriebe angenommen wird, sie zögen zumindest einen potenziellen Nutzen aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot, werden Ressourcen zur Überprüfung dieser Annahme im Einzelfall eingespart. Demgegenüber wird den nur aufgrund der Typisierung von der Abgabepflicht Erfassten nicht lediglich eine einmalige Geldzahlungspflicht auferlegt. Vielmehr ist die Abgabe dauerhaft monatlich zu erbringen. Für nicht wenige Unternehmen, insbesondere solche mit vielen Betriebsstätten oder einer großen Fahrzeugflotte, ist die finanzielle Belastung enorm.

Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung stark filialisierter Unternehmen liegt überdies nicht nur in ihrer unmittelbaren finanziellen Mehrbelastung, sondern zusätzlich auch darin, dass sich ihr Verwaltungsaufwand aufgrund der Vielzahl der von ihr verlangten betriebsstättenbezogenen Angaben gemäß § 14 Abs. 2 RBeitrStV unangemessen steigert. Es geht ferner nicht nur um diese Angaben, sondern es müssen im Nachhinein auch die Beitragsbescheide mit den gemachten Angaben abgeglichen werden

Der dargestellte Bearbeitungs- und Kontrollaufwand vervielfältigt sich mit der Zahl der Betriebsstätten, ohne dass er durch die Zunahme eines entsprechenden Nutzens gerechtfertigt wäre. Auch insoweit besteht eine gleichheitswidrige Belastung von Unternehmen mit vielen Betriebsstätten (z.B. Handel, Autovermietung, dezentrale Verwaltungen) im Vergleich zu Großbetrieben mit gleicher Mitarbeiterzahl, aber nur wenigen Standorten.

e. Sachwidrige Staffelung der Betriebsstättenabgabe

Die Betriebsstättenabgabe des § 5 Abs. 1 RBeitrStV verlässt auch deshalb die Grenzen der zulässigen Typisierung, weil sie zwar eine degressive Staffelung der Höhe des „Beitrags“ in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten enthält, nicht aber in

⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 24.01.1962 – 1 BvR 845/58 – BVerfGE 13, 331, 341 = NJW 1962, 435; BVerfG, Urteil vom 20.12.1966 – 1 BvR 320/57, 70/63 – BVerfGE 21, 27 = NJW 1967, 147; BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325, 354 = NJW 1984, 785; BayVerfGH, Entscheidung vom 28.11.1985 – Vf. 19-VII/84 – NVwZ 1987, 126.

Abhängigkeit von der Zahl der Betriebsstätten. Das führt dazu, dass „Beitrags-schuldner“ mit einer Vielzahl von Betriebsstätten, wie z.B. Handelsunternehmen mit einer Vielzahl von Verkaufsstätten, überproportional belastet werden und ein Mehr-faches der Abgaben zu entrichten haben, die – bei insgesamt gleichen Beschäfti-gungszahlen – beispielsweise auf Unternehmen mit großen industriellen Ferti-gungsanlagen unter dem Dach einer einzigen Betriebsstätte entfallen. Dies ist auch deshalb systemwidrig, weil nach den Darlegungen oben Rundfunkempfang am Ar-beitsplatz – wenn überhaupt – eher mit monotonen Massenfertigungen vereinbar ist als in Verkaufsstätten des Einzelhandels.

Die Rundfunkanstalten haben in ihrem schriftsätzlichen Vortrag und teilweise mit populistischen Sendungen in ihren Programmen versucht, den Darlegungen der gleichheitswidrigen überproportionalen Belastung von Unternehmen mit vielen Be-triebsstätten, z.B. Filialunternehmen des Einzelhandels, auf Stammtisch-Niveau dadurch zu begegnen, dass sie für die Belastung solcher Unternehmen mit Rund-funkbeiträgen einen Vergleich mit dem Unternehmensumsatz und sogar mit dem vermuteten Vermögen des Unternehmens heranziehen. Es geht jedoch um die Fra-ge, ob die Belastungsgleichheit der Beitragsschuldner gewahrt ist. Daher sind Bei-tragsschuldner miteinander zu vergleichen und nicht die Belastungsbeträge in ein Verhältnis zu Umsatzzahlen zu setzen. Folglich kommt es hier allein darauf an, ob die Beitragsstaffel des Betriebsstättenbeitrags gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV eine sachgerechte Differenzierung beinhaltet. Dies ist nicht der Fall, weil bei unterstell-tem kommunikativem Nutzen für Betriebsstätteninhaber dieser Nutzen allenfalls mit der Zahl seiner Mitarbeiter korrespondieren könnte, eine Zunahme mit der Zahl seiner Betriebsstätten aber nicht nachvollziehbar ist.⁶⁸ Konkret ist es nicht einzuse-hen, weshalb ein Unternehmen mit vielen Filialen ein Vielfaches dessen zahlen soll, was beispielsweise Industrieunternehmen an Betriebsstättenbeiträgen zu entrichten haben, obwohl diese über mehr Beschäftigte verfügen, die sich lediglich auf wenige Standorte verteilen. Es kommt hinzu, dass die Beitragsstaffel bei 20.000 oder mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigten endet, in mehreren Werken z.B. von Au-tomobilherstellern in Deutschland aber weit mehr Beschäftigte tätig sind.

Wollte man sich ernsthaft auf diese polemische und völlig unjuristische Argumenta-tion der Rundfunkanstalten einlassen, fragt sich, wie sich die unterschiedliche Belas-tung der Unternehmen mit vielen und derjenigen mit wenigen Betriebsstätten erklä-ren ließe, die sich z.B. aus folgendem Vergleich ergibt: Das Unternehmen Rewe-Group beschäftigt an etwa 7.000 Betriebsstätten 323.000 Mitarbeiter. Dafür sollen

⁶⁸ Vgl. Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 145 f.

sie in Zukunft jährlich ca. 1.500.000 EUR Rundfunkbeiträge bezahlen.⁶⁹ Beschäftigt ein Unternehmen 323.000 Mitarbeiter an nur einem Standort, müsste es nur 38.836,80 EUR zahlen, und beschäftigt es seine 323.000 Mitarbeiter an zehn Standorten (mit etwa gleich vielen Mitarbeitern), so hätte es dennoch nur 388.368 EUR zu zahlen.

Wenn es angeblich um den kommunikativen Nutzen geht, der durch den neuen Rundfunkbeitrag abgegolten werden soll, kann dieser doch in einzelnen Standorten mit sehr vielen Beschäftigten nicht geringer sein als bei Unternehmen mit vielen Standorten, aber vergleichsweise weniger Beschäftigten.

f. Inkonsistente Ermäßigungen und Befreiungen für einzelne Beitrags-schuldner

Der Grundsatz der Belastungsgleichheit ist auch deshalb nicht gewahrt, weil der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag eine Vielzahl nicht nachvollziehbarer Ausnahmen enthält.

Zur Zulässigkeit von Ausnahmen von der Rundfunkgebührenerhebung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof auf Vorlage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs entschieden:⁷⁰

„Zur Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetriebs ist die Sicherung des Gebührenaufkommens notwendig; die Gewährung von Ausnahmen von der Pflicht zur Zahlung der Rundfunkgebühren wirkt sich auf die Finanzierung des Rundfunks oder die Höhe der Kostenbelastung der übrigen (gebührenpflichtigen) Rundfunkteilnehmer aus. Finanzielle Erwägungen stellen damit grundsätzlich sachliche Ausgangserwägungen für die Einschränkung des Kreises der von der Rundfunkgebühr Befreiten dar. Zudem gilt für Gebühren – wie bei Steuern – der Grundsatz der Gleichheit der Belastung, der beherrschender Bestandteil der Steuergerechtigkeit ist (vgl. Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Rn. 51 zu Art. 3 m. w. N.).

Eine Befreiung von den Rundfunkgebühren stellt somit die Ausnahme von der Regel dar. Das bedeutet, dass Ausnahmen von der Rundfunkgebühr einer sachlichen Rechtfertigung bedürfen, da sie andernfalls gegen den Grundsatz

⁶⁹ Handelsblatt Online vom 16.04.2013, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/gravierende-benachteiligung-rewefordert-senkung-der-rundfunkgebuehr/8076218.html>; Lebensmittel Zeitung vom 11.01.2013.

⁷⁰ Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 08.11.2002 – Vf. 3-V-00 – ZUM-RD 2003, 9, 15.

der Gleichheit der Belastung aller Rundfunkteilnehmer verstoßen würden. Der Normgeber hat demgemäß einen engen Gestaltungsspielraum, was die Einräumung von Ausnahmen anbelangt, dagegen einen weiten Spielraum, die Einräumung von (weiteren) Ausnahmen zu unterlassen, da er andernfalls dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abgabengleichheit und -gerechtigkeit nicht genügen könnte und zudem die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden würde. Dementsprechend haben die Normgeber im Rundfunkgebührenstaatsvertrag und in der Befreiungsverordnung die Gebührenbefreiungen eng begrenzt und sie grundsätzlich nur aus sozialen Gründen oder aus Billigkeitsgründen für Geräte im ausschließlich privaten Bereich sowie in gemeinnützigen oder mildtätigen Einrichtungen gewährt. Die Gewährung dieser Befreiungen ist wegen des Sozialstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV sowie wegen der Bedeutung der Informationsfreiheit auch vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes sachlich gerechtfertigt.“

Mit diesen Grundsätzen sind die Regelungen des Beitragsstaatsvertrages nicht zu vereinbaren. Von einer engen Begrenzung der Ausnahmetatbestände und einer konsistenten sachlichen Rechtfertigung kann keine Rede sein.

§ 5 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 RBeitrStV begrenzt die Beitragspflicht auf höchstens einen Rundfunkbeitrag für jede Betriebsstätte so unterschiedlicher Einrichtungen wie beispielsweise gemeinnütziger Einrichtungen für behinderte Menschen, öffentlicher allgemeinbildender Schulen und der Polizei, nicht aber für Einrichtungen wie Krankenhäuser, Bibliotheken, Kindergärten oder Gerichte. Eine einheitliche Vergünstigung nach dem Kriterium, ob die Einrichtungen dem Gemeinwohl dienen, ist damit nicht erkennbar.

Auffällig ist insbesondere die Ungleichbehandlung von Einrichtungen für behinderte Menschen mit ihrer Beitragsermäßigung einerseits und Krankenhäusern ohne entsprechende Ermäßigung andererseits. Die nach früherer Rechtslage bestehende umgekehrte Ungleichbehandlung gemäß dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag in der Fassung des Art. 4 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in Verbindung mit der Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht (BefrVO) vom 21. Juli 1992, wonach private Behinderteneinrichtungen im Gegensatz zu entsprechenden privaten Krankenhäusern, Altenwohnheimen, Altenheimen und Altenpflegeheimen von der Rundfunkgebührenbefreiung ausgeschlossen waren, billigte der Verfassungsgerichtshof in der zitierten Entscheidung vom 8. November 2002 unter Hinweis darauf, dass für behinderte Menschen persönliche Befreiungen galten, die in der ver-

fassungsrechtlichen Bewertung den Befreiungen der Einrichtungen, in denen sich diese Personengruppen typischerweise befinden, gleichstünden.⁷¹ Persönliche Befreiungen und Ermäßigungen bestehen – völlig zu Recht – für behinderte Menschen im privaten Bereich auch nach § 4 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV. Im nicht privaten Bereich ist aber für eine Verminderung des an die Zahl der – regelmäßig nicht behinderten – Beschäftigten anknüpfenden Betriebsstättenbeitrags für Behinderteneinrichtungen jedenfalls dann keine Rechtfertigung ersichtlich, wenn sie nicht auch ganz ähnlichen Einrichtungen wie in diesem Falle den Krankenhäusern gewährt werden. Die Sprunghaftigkeit des Gesetzgebers spricht für sich: Nach der zu Anfang der 1990er Jahre geltenden Rechtslage waren die privaten Krankenhäuser, aber nicht die privaten Behinderteneinrichtungen von den Rundfunkabgaben befreit, nach § 5 Abs. 7 Nr. 1 und Nr. 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages 2005 galt die Befreiung sowohl für Krankenhäuser als auch für Behinderteneinrichtungen, und nach aktuellem Recht gilt eine Ermäßigung nur Behinderteneinrichtungen, nicht aber für Krankenhäuser. Ein sachliches Differenzierungskriterium hierfür ist beim besten Willen nicht ersichtlich.

Erstaunlich ist auch die in § 5 Abs. 6 Nr. 1 RBeitrStV enthaltene vollständige Befreiung (nicht nur Beschränkung auf einen Beitrag pro Betriebsstätte) von „privaten Rundfunkveranstaltern oder –anbietern“. Diese zahlen keinen einzigen Betriebsstätten- oder Fahrzeugbeitrag. Damit werden ausgerechnet diejenigen Medienunternehmen vollständig von der Beitragspflicht ausgenommen, in deren Betriebsstätten und Fahrzeugen von Berufs wegen Rundfunkangebote konsumiert, analysiert, verglichen und bewertet werden. Hierzu bleibt auch die Begründung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages⁷² mit ihrem nebulösen Hinweis auf eine vermeintliche „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ unergiebig. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass mit Zugeständnissen an die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einer allzu negativen Berichterstattung vorgebeugt werden sollte. Im Ergebnis wurde zumindest genau dies erreicht, denn private Rundfunksender halten sich mit Kritik an der Novellierung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auffällig zurück und überlassen diese im Wesentlichen den Printmedien. Erkauft wird dieses Wohlwollen der Konkurrenz freilich auf Kosten der verbleibenden Ab-

⁷¹ Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 08.11.2002 – Vf. 3-V-00 – ZUM-RD 2003, 9, 16.

⁷² BayLT-Drs. 16/7001, S. 19.

gabenschuldner, während diejenigen profitieren, die mit der wie auch immer definierten „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ lukrative Gewinne erwirtschaften.⁷³

Mit den genannten Regelungen ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag von der verfassungsrechtlich geforderten Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit jedenfalls weit entfernt.

g. Zwischenergebnis

Festzuhalten ist damit, dass die vorgenommene Typisierung dem Grunde nach und in ihrer konkreten Ausgestaltung unzulässig ist. Die Gleichbehandlung der zahlreichen Inhaber von Betriebsstätten, in denen kein Rundfunkempfang stattfindet, mit den wenigen Betriebsstätteninhabern, die vom Rundfunkempfang in ihren Betrieben tatsächlich profitieren, ist nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus widersprechen die Staffelung der Betriebsstättenbeiträge und ihre Ausnahmen dem Gebot der Abgabengerechtigkeit.

II. Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV (Beitrag für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge)

1. Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

a. Systemwidrigkeit und Unverhältnismäßigkeit

Auch § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV, mit dem eine Pflicht zur Zahlung eines „Beitrags“ für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge (Kfz) begründet wird, verstößt gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die Abgabepflicht ist systemwidrig und unverhältnismäßig.

Durch die Abgabe für betrieblich genutzte Kfz wird der Betriebsstätteninhaber aus demselben Grund in doppelter Weise zur Finanzierung herangezogen. Entgolten werden soll der kommunikative Nutzen, den der Betriebsstätteninhaber aus dem Rundfunkangebot für seinen Betrieb vorgeblich zieht. Jener vorgebliche besondere Vorteil ist indes bereits mit der Betriebsstättenabgabe abgeschöpft. Der kommuni-

⁷³ Handelsblatt Online vom 25.02.2013: Noch nie GEZahlt. Ausgerechnet die privaten Fernsehsender entrichten keine Rundfunkgebühr, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/kolumne-off-screen-noch-nie-gezahlt/7826268.html>.

kative Nutzen, so er denn überhaupt angenommen werden kann (s. o.), besteht für den Betriebsstätteninhaber darin, dass die Betriebsstättenmitarbeiter das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm konsumieren (können). Der Kreis der Fahrer der der Betriebsstätte zugeordneten Fahrzeuge ist zwangsläufig eine Teilmenge des Kreises der Betriebsstättenmitarbeiter. Indem nun noch einmal für die (potenzielle) Rundfunknutzung bestimmter Mitarbeiter – den Fahrern der Betriebs-Kfz – gezahlt werden soll, wird systemwidrig offensichtlich doch wieder an das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgeräts im Kfz angeknüpft und nicht an den kommunikativen Nutzen für den Betriebsstätteninhaber. Auch insoweit sind die Ausführungen von Degenhart zutreffend⁷⁴:

„Das Beitragssystem soll darauf beruhen, dass das Rundfunkangebot sich »an den Menschen« richtet [Fußnote 44: Dazu und zum Folgenden Kirchhof, Rechtsgutachten, aaO. (Fn. 10), S. 78]. Dann aber muss eben deshalb auch der Abgabentatbestand »auf den Menschen ausgerichtet« sein. Ein nutzerunabhängiger Beitrag für Kraftfahrzeuge ist dies nicht. Eben ein solcher Beitrag aber soll für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge erhoben werden. Ist bereits der Belastungsgrund der Zusammenarbeit im Betrieb und der hierdurch begründeten »Empfangsgemeinschaft« in seiner Plausibilität nicht zwingend, so gilt dies erst recht im Hinblick auf die Beitragspflichtigkeit betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge. Mit ihr würde der Gesetzgeber sich noch weitergehend vom Erfordernis des auf den Menschen ausgerichteten Abgabentatbestandes entfernen und faktisch wieder eine gerätebezogene Gebühr einführen, denn ein Radioempfangsgerät ist Ausstattungsmerkmal so gut wie eines jeden Kraftfahrzeugs. Als »Mensch« wird der Nutzer des Kraftfahrzeugs bereits mehrfach erfasst: im privaten Bereich durch den Haushaltsbeitrag, im nichtprivaten Bereich über seine Zugehörigkeit zu der betrieblichen Erwerbsgemeinschaft. Deshalb widerspricht es bereits der Konzeption des Rundfunkbeitrags, wenn Kraftfahrzeuge, die auf einen Betrieb zugelassen sind, nochmals und gesondert erfasst werden und einen eigenen Abgabentatbestand bilden.“

Weiter schreibt Degenhart in seinem Gutachten:⁷⁵

„Wenn die Beiträge also gleichheitskonform auf die potentiellen Rundfunknutzer ausgerichtet sein müssen, kann es nicht auf die Anzahl der der jeweiligen Betriebsstätte zugeordneten Kraftfahrzeuge ankommen. Sie begründen

⁷⁴ Degenhart, ZUM 2011, 193, 197.

⁷⁵ K&R 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 23.

keinen zusätzlichen kommunikativen Nutzen, während die Nutzer der Kraftfahrzeuge bereits als Beschäftigte der jeweiligen Betriebsstätte erfasst werden. Daher widerspricht es auch der Konzeption des Rundfunkbeitrags, wenn Kraftfahrzeuge, die auf einen Betrieb zugelassen sind, nochmals und gesondert erfasst werden und einen eigenen Abgabentatbestand bilden. Selbst wenn man hierbei darauf abstellen wollte, dass die Fahrer der einem Betrieb zugehörigen Kraftfahrzeuge eben jener durch die Zusammenarbeit im Betrieb gebildeten sozialen Gruppe angehören, in der Rundfunkempfang stattfindet, so wird dieser „Vorteil“ doch bereits dadurch abgegolten, dass für die Betriebsstätte selbst der nach Beschäftigtenzahl gestaffelte Rundfunkbeitrag geschuldet wird. Zusätzlich auf die betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge als „Raumeinheiten“ zuzugreifen, ist damit zur Abgeltung eines wie immer zu bestimmenden „kommunikativen Nutzens“ weder erforderlich noch gerechtfertigt und führt faktisch zu nichts anderem als zu einer zusätzlichen gerätebezogenen Rundfunkgebühr – wofür auch der Hinweis spricht, dass Kraftfahrzeuge zu nahezu 100% mit Radio ausgestattet sind.

Die Beitragspflichtigkeit betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge bedeutet mithin eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte, nicht vorteilsäquivalente Zusatzbelastung, mit der der Gesetzgeber sich in systemwidriger Weise vom Erfordernis des auf den potentiellen Rundfunkempfänger ausgerichteten Abgabentatbestands entfernt.

Dem ist nichts hinzuzufügen. Eine Rechtfertigung für die Systemwidrigkeiten des im nicht privaten Bereich erhobenen Fahrzeugbeitrags gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV ist nicht erkennbar.

Ferner dient auch der Fahrzeugbeitrag der Steigerung des Abgabenaufkommens, ohne dass eine taugliche Kalkulationsgrundlage ersichtlich wäre oder die von den Rundfunkanstalten proklamierte Aufkommensneutralität nachvollziehbar wäre. Die unter den Gesichtspunkten des Kostendeckungsprinzips und der Verhältnismäßigkeit oben⁷⁶ gegen den Betriebsstättenbeitrag erhobenen Einwendungen treffen in gleicher Weise daher auch auf den Fahrzeugbeitrag zu.

⁷⁶ S. 10 ff.

b. Unbestimmtheit der Beitragspflichten gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV in Bezug auf die Dauer des Innehabens von Kraftfahrzeugen

Eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ergibt sich auch aus der Unbestimmtheit der Beitragsbemessung für Kraftfahrzeuge gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV.

Wie schon erwähnt, schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁷ der Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung von Gesetzen auch das Erfordernis der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit ein.

In Bezug auf Fahrzeugbeiträge ist unklar, wie in den Fällen zu verfahren ist, in denen Betriebsfahrzeuge ausgetauscht werden, ohne dass sich die Anzahl der Fahrzeuge in der Flotte eines Unternehmens ändert. Wenn beispielsweise ein Unternehmen einem seiner Mitarbeiter wiederkehrend ein Leasing-Fahrzeug zur Verfügung stellt und der Leasing-Vertrag ausläuft, ist es nach Auslieferung des Folgefahrzeugs zweckmäßig, an demselben Tag das bisher genutzte Fahrzeug bei der Straßenverkehrszulassungsbehörde abzumelden und das Folgefahrzeug anzumelden. Da der jeweilige Mitarbeiter nicht zwei Fahrzeuge gleichzeitig in Gebrauch nehmen kann und weil in dem gebildeten Beispiel nicht einmal eine Überschneidung der Zulassungszeiten gegeben wäre, kann mit dem Fahrzeugwechsel keine Zunahme eines irgendwie gearteten kommunikativen Nutzens einhergehen. Gleichwohl enthält § 7 Abs. 1 Satz 2 RBeitrStV die folgende Fiktion:

„Das Innehaben eines Kraftfahrzeuges beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem es auf den Beitragsschuldner zugelassen wird.“

Ferner heißt es in § 7 Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV:

„Das Innehaben eines Kraftfahrzeuges endet mit dem Ablauf des Monats, in dem die Zulassung auf den Beitragsschuldner endet.“

Soll hier tatsächlich, nur um einen weiteren Drittelbeitrag zu generieren, jeweils ein voller Monatsbeitrag für das bisherige Fahrzeug und das Folgefahrzeug desselben Mitarbeiters zu Buche schlagen, also faktisch der Rundfunkbeitrag doppelt entrichtet, und eine entsprechende Änderungsanzeige mit Aufwand auf Seiten der Beitragsschuldners und der Rundfunkanstalten erforderlich werden? Diese Auslegung mit einer konkret auf jedes einzelne Fahrzeug bezogenen Betrachtungsweise legt in der Tat die Begründung zu § 7 RBeitrStV nahe; mit der Regelung werde „erreicht, dass der Beitragsschuldner für jede seiner Wohnungen, für jede seiner Betriebsstätten und jedes auf ihn zugelassene Kraftfahrzeug jeweils gesondert den gesetzlich

⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 – BVerfGE 110, 33, 54 = NJW 2004, 2213.

vorgeschriebenen Rundfunkbeitrag zu entrichten hat“.⁷⁸ Für diese strenge Auslegung spricht auch, dass nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 9 RBeitrStV jede Datenänderung anzuzeigen ist und dabei das Datum des Beginns des Innehabens „des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs“ (also nicht nur irgendeines Kraftfahrzeugs) mitzuteilen ist. Entsprechend gilt im Falle der Abmeldung, dass nach § 8 Abs. 5 Nr. 1 RBeitrStV das Datum des Endes des Innehabens „des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs“ mitzuteilen ist.

Die Verfasser des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages haben andererseits offensichtlich erkannt, dass eine allzu kleinliche Handhabung im Falle von Fahrzeugwechseln unangemessen wäre und mit dem behaupteten kommunikativen Nutzen nicht korrespondieren würde. Jedenfalls lautet die Begründung⁷⁹ zu § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBeitrStV:

„Nach Nummer 12 sind lediglich Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge anzuzeigen, nicht jedoch das jeweilige Kennzeichen. Diese pauschale Anmeldung soll ein unbürokratisches und verwaltungsökonomisches Verfahren zur Erfassung unter anderem sog. Vorführwagen gewährleisten. Soweit sich die Parameter für die Höhe der kraftfahrzeugbezogenen Beitragspflicht – insbesondere Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge – bei einem Beitragsschuldner nicht ändern, bedarf es keiner Änderungsmeldung. Einzelne Fahrzeuge können also ohne bürokratischen Aufwand „ausgetauscht“ werden.“

Der Beitragsschuldner steht nun angesichts des Normtextes und sich widersprechender Begründungen vor der unlösbaren Aufgabe, seine Beitragspflichten und die damit verbundenen Anzeigepflichten zu ermitteln. Der Wortlaut der Vorschriften legt eine strenge Auslegung nahe, die aber sinnwidrig wäre. Der Begründung lassen sich gegensätzliche Aussagen entnehmen. Ohne Änderung der Vorschriften kann daher die erforderliche Bestimmtheit des Normbefehls nicht hergestellt werden.

2. Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Des Weiteren verstößt die Abgabe für betrieblich genutzte Kfz auch gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Es ist kein tragender sachlicher Grund dafür ersichtlich, warum die Haushaltsabgabe im privaten Bereich den Vorteil Rundfunk-

⁷⁸ BayLT-Drs. 16/7001, S. 20.

⁷⁹ BayLT-Drs. 16/7001, S. 21.

nutzung im Kfz vollständig mit abdeckt, im betrieblichen Bereich hingegen nicht. Es handelt sich um eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen:⁸⁰

„Hier kommt es zudem zu einer signifikanten Ungleichbehandlung gegenüber dem privaten Bereich. Dort deckt die Haushaltsabgabe bzw. der Wohnungsbeitrag jeden der Wohnung zuzurechnenden Erhalt des Leistungsangebots des Rundfunks, insbesondere auch durch das Autoradio ab - dies zu Recht, da auch insoweit kein äquivalent abzugeltender zusätzlicher kommunikativer Nutzen entsteht. Nichts anderes aber gilt für betriebliche genutzte Kraftfahrzeuge, deren Beitragsbelastung auch deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.“

III. Verfassungswidrigkeit des § 8 RBeitrStV (Anzeigepflicht)

Die Anzeigepflicht gemäß § 8 RBeitrStV verletzt die Normadressaten in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Ohne dass es näherer Darlegungen bedürfte, ist diese Verfassungswidrigkeit untrennbar mit der dargelegten Verfassungswidrigkeit des Betriebsstättenbeitrags und des Fahrzeugbeitrags verbunden, da die Anzeigepflicht den Zweck verfolgt, die Erhebung dieser Beiträge zu ermöglichen. Ohne wirksame Zahlungspflichten kann es keine Berechtigung zur Erhebung der Bemessungsgrundlagen geben, so dass die Anzeigepflicht das Schicksal der Beitragszahlungspflicht teilen muss. Darüber hinaus aber zeigt sich, dass die Anzeigepflicht selbst dann in ihrer normierten Form nicht aufrechterhalten wäre, wenn die Beitragspflichten im Übrigen der verfassungsrechtlichen Prüfung standhielten.

In mehreren Absätzen, die aufeinander Bezug nehmen und daher hier insgesamt zur Überprüfung gestellt werden, verlangt die Anzeigepflicht gemäß § 8 RBeitrStV von Unternehmen als Inhabern von Betriebsstätten sowie Kraftfahrzeugen eine Fülle von Angaben, die nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand zusammengestellt und übermittelt werden können. Teilweise sind Inhalt und Ausmaß der Anzeigepflicht aufgrund gesetzgebungstechnischer Mängel der Vorschriften unklar. Insofern verstößt die Anzeigepflicht gegen das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit. Außerdem verursachen einzelne Tatbestände der Anzeigepflicht erheblichen Verwaltungsaufwand, ohne dass damit ein auch nur annähernd

⁸⁰ Degenhart, K&R 2013, Beihefter 1 zu Heft 3, S. 23; ders. ZUM 2011, 193, 197.

entsprechender Nutzen einherginge. Insoweit verstößt die Anzeigepflicht gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

1. Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG wegen Unbestimmtheit der Anzeigepflicht gemäß § 8 RBeitrStV

Nach der oben zitierten Rechtsprechung des BVerfG⁸¹ schließt der Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung nach Art. 2 Abs. 1 GG auch das Erfordernis der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit ein. Diesem Maßstab genügt die Anzeigepflicht gemäß § 8 RBeitrStV nicht, denn der Abgabepflichtige wird in mehrfacher Hinsicht im Unklaren darüber gelassen, welche Angaben von ihm verlangt werden.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 7 RBeitrStV ist die „Änderung der Anzahl der im Jahresdurchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ jeweils zum 31. März eines Jahres anzuzeigen. Insoweit verweisen wir auf die oben zu ausgeführte Unbestimmtheit dieses Tatbestandsmerkmals in Bezug auf geringfügig Beschäftigte und Mitarbeiter in Elternzeit. Der Beitragspflichtige wird nicht nur hinsichtlich seiner Zahlungspflicht, sondern bereits hinsichtlich seiner Anzeigepflicht im Unklaren gelassen.

Die Unbestimmtheit des Fahrzeugbeitrags bei Fahrzeugwechseln innerhalb einer der Größe nach unveränderten Fahrzeugflotte (dazu oben) wirkt sich ebenso auf die Anzeigepflicht aus, da einerseits nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 9 RBeitrStV jede Datenänderung anzuzeigen ist und dabei das Datum des Beginns des Innehabens „des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs“ (also nicht nur irgendeines Kraftfahrzeugs) mitzuteilen ist, andererseits aber nach § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBeitrStV und der Begründung zu dieser Regelung (möglicherweise nur) Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge maßgeblich sein sollen.

Weitere Rätsel gibt der Text des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages den Adressaten auf, soweit nach § 8 Abs. 1 RBeitrStV das Innehaben eines „beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs“ anzuzeigen ist. Insoweit bleibt unklar, ob alle Fahrzeuge anzuzeigen sind, die abstrakt – weil es sich gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV um Personenkraftwagen, Lastkraftwagen oder nicht für den öffentlichen Personennahverkehr eingesetzte Omnibusse handelt – beitragspflichtig sind. Alternativ können auch nur diejenigen Kraftfahrzeuge gemeint sein, die – über die Definition in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV hinaus – konkret beitragspflichtig sind, weil ihre Anzahl die der Betriebsstätten übersteigt und sie nicht von der Ausnahmeregelung des § 5

⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 – BVerfGE 110, 33, 54 = NJW 2004, 2213.

Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV profitieren. Es wäre den Normbetroffenen eine Hilfe gewesen, wenn der Rundfunkbeitragsstaatsvertragsgesetzgeber in § 5 Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV wenigstens formuliert hätte, dass pro Betriebsstätte jeweils ein Kraftfahrzeug „nicht beitragspflichtig“ ist. Dann ließe sich anhand dieses Wortlauts darauf schließen, dass die entsprechende Anzahl von Kraftfahrzeugen auch nicht von der Anzeigepflicht des § 8 Abs. 1 RBeitrStV betroffen ist. Stattdessen heißt es aber in § 5 Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV, dass für jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers ein Fahrzeugbeitrag „nicht zu entrichten“ ist.

Der Verdacht, dass jedes prinzipiell beitragspflichtige Kraftfahrzeug gemeldet werden muss, wird auch durch die Erläuterungen des Beitragsservice im Internet genährt, denn dort heißt es: „Ändert sich die Zahl der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge, müssen Unternehmen und Institutionen das sofort mitteilen.“⁸² Eine Einschränkung auf die Kraftfahrzeuge, deren Zahl die der Betriebsstätten übersteigt, findet sich dort ausdrücklich nur im Zusammenhang mit der Beitragszahlungspflicht, nicht im Zusammenhang mit der Anzeigepflicht. Der Anzeigepflichtige kann sich zur Entlastung zwar auf die Kommentarmeinung von Gall⁸³ berufen, wonach die Anzeigepflicht für die auf die Beitragspflicht für eine Betriebsstätte anrechenbaren ersten Kfz entfällt, aber es besteht keine hinreichende Sicherheit, dass sich diese Auffassung in allen Streitfällen durchsetzt, und ohnehin kann von den Normadressaten nicht verlangt werden, dass sie den Gehalt einer gesetzlichen Pflicht mithilfe eines Kommentars bestimmen.

Die festgestellten Bestimmtheitsmängel wiegen umso schwerer, weil Verstöße gegen die Anzeigepflicht des § 8 Abs. 1 RBeitrStV den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 RBeitrStV erfüllen und bußgeldbewehrt sind. Für Bußgeldtatbestände gelten die strengen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG.⁸⁴

2. Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Im Rahmen der Anzeigepflicht des § 8 RBeitrStV wird vom Adressaten die Angabe mehrerer Daten verlangt, deren Zusammenstellung und Übermittlung nur mit erheblichem Aufwand an Personal und Zeit möglich ist, die aber für die Rundfunkan-

⁸² Abrufbar unter: www.rundfunkbeitrag.de/haeufige_fragen/glossar/index_ger.html.

⁸³Gall, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, RBStV, § 8 Rn. 29.

⁸⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.1985 – 1 BvR 1053/82 – BVerfGE 71, 108, 115 = NJW 1986, 1671.

stalten als Empfänger dieser Daten nur einen minimalen oder gar keinen Nutzen haben. Insoweit erweist sich die Anzeigepflicht als Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und verletzt auch unter diesem Gesichtspunkt die Adressaten in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Die Auferlegung gesetzlicher Pflichten setzt nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus, dass sie einem legitimen Zweck dient.⁸⁵ An dieser Voraussetzung fehlt es, wenn – wie hier – durch normative Meldepflichten nutzloser Verwaltungsaufwand entsteht.

Ohne irgendein berechtigtes Interesse verlangt § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 3 RBeitrStV von Unternehmen nicht nur – nachvollziehbar – die Anschrift des Unternehmens, sondern auch die des „gesetzlichen Vertreters“. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag trennt ja ausdrücklich zwischen dem privaten und dem nicht privaten Bereich. Für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Beitragserhebung für den nicht privaten Bereich ist die Angabe der Anschrift des gesetzlichen Vertreters in den Anzeigen nach § 8 unter keinem denkbaren Gesichtspunkt geboten. Diese Bestimmung verletzt zudem den Grundsatz der Datensparsamkeit.

Gleiches gilt für die Pflicht gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBeitrStV, wonach der „die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt“ mitzuteilen ist. Solange die Abgabepflichtigen nur allen Abmeldepflichten und allen Anmeldepflichten nachkommen, ist es für eine Beitragserhebung vollständig irrelevant und es geht die Rundfunkanstalten schlicht nichts an, ob z.B. die Filiale eines Handelsunternehmens abgemeldet wird, weil sie umzieht oder weil sie ersatzlos geschlossen wird. Womöglich möchten die Rundfunkanstalten auch noch erfahren, ob die Schließung auf zu geringe Umsätze oder zu hohe Mieten zurückgeht. Einen effektiven Schutz vor derartigen Nachfragen bietet der weite Begriff des Lebenssachverhalts nicht. Dies ist auch deshalb gravierend, weil nach Kommentarmeinung aus den Reihen der Rundfunkanstalten die Wirksamkeit der Abmeldung von der Vollständigkeit der Erklärung inklusive der Angabe des begründenden Lebenssachverhalts abhängen soll.⁸⁶

Wenn § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 9 RBeitrStV so auszulegen sein sollte, wie es der systematische Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV und deren Begründung nahelegen, dass nämlich bei Fahrzeugwechseln innerhalb einer der

⁸⁵ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 20 Rn. 111; Sachs, in: ders. [Hrsg.], Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 20 Rn. 149; Schulze-Fielitz, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 [Rechtsstaat] Rn. 181.

⁸⁶ So Gall, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, RBStV, § 7 Rn. 19.

Größe nach unveränderten Fahrzeugflotte jede Abmeldung des bisherigen Fahrzeugs und jede Anmeldung des Folgefahrzeugs mitzuteilen ist, so handelte es sich um eine unverhältnismäßige Regelung, da Aufwand und Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis zueinander stünden. Die Konsequenz wäre lediglich ein zusätzlicher Drittelbeitrag für die Rundfunkanstalten. Die Bürokratiekosten für die Änderungsmitteilung wären aber wegen des Verwaltungsaufwandes sowohl auf Seiten des Beitragspflichtigen als auch auf Seiten der Rundfunkanstalten ungleich höher. Zudem wäre der zusätzlich generierte Drittelbeitrag nicht einmal nach der zweifelhaften Logik des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages von dem Gedanken eines kommunikativen Nutzens getragen.

Wenn § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 9 RBeitrStV ferner so auszulegen sein sollte, wie es die Erläuterungen des Beitragsservice im Internet nahelegen⁸⁷, dass nämlich alle abstrakt beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge auch dann mit dem Datum des Beginns des Innehabens angezeigt werden müssen, wenn die Zahl der Betriebsstätten die Zahl der Kraftfahrzeuge übersteigt, handelt es sich um eine regelrecht schikanöse Bestimmung mit Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten und ohne jeden Wert für die Rundfunkanstalt als Empfänger der Daten. Solange die Zahl der Kraftfahrzeuge unter der der Betriebsstätten bleibt, bewirken Veränderungen im Fahrzeugbestand nicht die geringste Veränderung der Beitragspflicht. Es gibt daher unter diesen Umständen keine Rechtfertigung dafür, von dem Fahrzeuginhaber Änderungsmitteilungen zu verlangen.

IV. Verfassungswidrigkeit des § 9 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV (Auskunftsrechte)

In § 9 Abs. 1 Satz 2 ff. RBeitrStV regelt der Gesetzgeber das Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalten gegenüber Vermietern und Verwaltern von Wohnungen. Abs. 2 der Regelung ermächtigt die Rundfunkanstalten, Satzungen zu erlassen. Die Vorschriften sind mit dem Grundgesetz unvereinbar, denn sie verstoßen gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 GG.

⁸⁷ Abrufbar unter http://www.rundfunkbeitrag.de/haeufige_fragen/glossar/index_ger.html.

1. Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Die Regelung verstößt gegen das Recht der Normadressaten auf informationelle Selbstbestimmung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet die Befugnis eines Unternehmens, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen. Der Schutzbereich umfasst ferner den Schutz des Unternehmens gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner betriebsbezogenen Daten. Die Daten, die dem Vermieter oder Verwalter vom Inhaber der Betriebsstätte zur Verfügung gestellt wurden, unterliegen einer Zweckbindung (Abrechnung, Kontaktaufnahme, etc.) und sind nicht für die Weitergabe an Dritte gedacht.

Die von der Regelung vorgesehene Verpflichtung ist ein unverhältnismäßiger Eingriff. Die Weitergabe der Daten ist allenfalls als freiwillige Auskunft denkbar. Datenerhebungen bei nicht-öffentlichen Stellen wie Vermietern oder Verwaltern sind nur in restriktiv zu bestimmenden Ausnahmefällen zulässig. Als Parallele mag hier das Ausländerrecht herhalten, in dessen Anwendungsbereich eine Datenermittlung bei Dritten nur unter besonderen Umständen und nur sehr restriktiv angewandt wird.⁸⁸

2. Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG

Ebenfalls verletzt ist die allgemeine Handlungsfreiheit der Vermieter und Verwalter (Art. 2 Abs. 1 GG). Die allgemeine Handlungsfreiheit kann immer dann verletzt sein, wenn Personen Handlungspflichten auferlegt werden. Der Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG ist mithin eröffnet. Die Handlungspflichten für Vermieter und Verwalter sind verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. So wird der Kreis der Auskunftspflichtigen im Vergleich zum Rundfunkgebührenstaatsvertrag erheblich erweitert. Der Vermieter oder Verwalter hat mit der Beitragspflicht nichts zu tun und steht mit ihr in keinem Zusammenhang. Es ist zudem unverhältnismäßig, diese Daten von den Vermietern oder Verwaltern zu verlangen. Diese Daten können im Einzelfall von den Meldeämtern beschafft werden (Art. 19 Abs. 1 MeldeG). Nur diesen ist der Vermieter in Einzelfällen zur Auskunft verpflichtet.

Hierbei tritt Art. 2 Abs. 1 GG auch nicht hinter das speziellere Recht auf informationelle Selbstbestimmung zurück, da verschiedene Grundrechtsträger betroffen sind, auch wenn die Handlungspflicht selbst der gleichen Person auferlegt ist.

⁸⁸ Vgl. hierzu im Überblick Weichert, NVwZ 1997, 1053, 1055.

Letztlich wurde in § 9 Abs. 1 RBeitrStV gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Dem Bestimmtheitsgebot wurde nicht genügt, da die Auskunftsbefugnisse der Rundfunkanstalten nicht klar beschränkt werden, sondern mehr oder minder unbeschränkt ausgestaltet wurden. Damit liegt letztlich neben einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG auch eine Verletzung von Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vor.

Dass die Regelung in § 9 Abs. 1 RBeitrStV aus sich heraus nicht verfassungskonform sein kann, ergibt sich auch daraus, dass von den Rundfunkanstalten die Notwendigkeit gesehen wurde, diese Regelung durch weitere einschränkende Bestimmungen in den Satzungen nach § 9 Abs. 2 RBeitrStV einzuschränken, wie z.B. in § 8 Abs. 1 der Satzung des Bayerischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Rundfunkbeitragsatzung) vom 19.12.2012⁸⁹ und – gleichlautend – in § 8 Abs. 1 der Satzung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 19.10.2012⁹⁰ :

„Die Rundfunkanstalt oder die in § 2 genannte gemeinsame Stelle darf ein Auskunftsverlangen an die in § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 RBStV genannten Personen nur richten, wenn ein vorheriges Auskunftsverlangen unmittelbar beim Betroffenen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV und eine Anfrage bei der Meldebehörde oder dem maßgeblichen öffentlichen Register nach § 7 Abs. 3 erfolglos geblieben ist oder nicht möglich war. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen und auf die Daten nach § 8 Abs. 4 Nr. 3 RBStV der jeweiligen Inhaber der betreffenden Wohnung oder Betriebsstätte beschränkt.“

Auf den weitgehenden Regelungsgehalt des § 9 Abs. 1 RBeitrStV weist sogar das ZDF in einer Stellungnahme gegenüber dem BayVerfGH hin und räumt ein, dass „einige wenige Bestimmungen [...] einer einschränkenden Auslegung“ bedürfen. Die Einschränkung müsste jedoch im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst angelegt sein, was tatsächlich nicht der Fall ist. Die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Norm kann auch durch eine begrenzende Satzung nicht geheilt werden.

V. Ergebnisse

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass wesentliche Regelungen des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gegen das Grundgesetz verstoßen:

⁸⁹ StAnz Nr. 51-52/2012.

⁹⁰ Nds. MBl. S. 1104.

Der Betriebsstättenbeitrag gemäß § 5 Abs. 1 RBeitrStV bedeutet einen Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG), da der damit verbundene Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz, wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot und das Kostendeckungsprinzip sowie wegen Unbestimmtheit der Beitragspflichten in Bezug auf den Begriff der „Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ nicht gerechtfertigt ist.

Ferner beinhaltet der Betriebsstättenbeitrag einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG), weil ihm unzutreffende Annahmen der Üblichkeit von Rundfunkempfang in Betriebsstätten, unzutreffende Annahmen des Nutzens für den Betriebsstätteninhaber, unverhältnismäßige Härten der Typisierung, eine sachwidrige Staffelung der Betriebsstättenabgabe sowie inkonsistente Ermäßigungen und Befreiungen für einzelne Beitragsschuldner zugrunde liegen.

Der Beitrag für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV verstößt gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) weil er systemwidrig und unverhältnismäßig ist und zudem die Regelungen über die Dauer des Innehabens von Kraftfahrzeugen vollkommen unbestimmt sind.

Auch der Fahrzeugbeitrag führt zu einem Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG), denn es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die Haushaltsabgabe im privaten Bereich den Vorteil Rundfunknutzung im Kfz vollständig mit abdeckt, im betrieblichen Bereich hingegen nicht.

Die Anzeigepflicht des § 8 RBeitrStV verletzt die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG wegen Unbestimmtheit der anzuzeigenden Tatbestände sowie – angesichts des immensen Verwaltungsaufwandes – wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 RBeitrStV den Rundfunkanstalten eingeräumte Recht, von Vermietern Auskünfte zu verlangen und diese Rechte durch Satzungen zu konkretisieren, verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, denn die bei Vermietern vorhandenen Daten der Inhaber von Betriebsstätten sind nicht zur Weitergabe an Dritte bestimmt und die Erhebung bei nicht-öffentlichen Stellen ist nicht gerechtfertigt.

VI. Schlussbemerkung

Die hier vertretene Auffassung entspricht im Ergebnis mehreren fundierten Beiträgen aus der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den gerügten Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages. Wir verweisen hierzu noch einmal auf das von Prof. Dr. Christoph Degenhart erstellte Rechtsgutachten „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrages nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“⁹¹ sowie den Aufsatz von Koriath/Koemm „Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig“.⁹²

Zu einem vernichtenden Ergebnis gelangte auch eine ehemalige Mitarbeiterin des Norddeutschen Rundfunks. In ihrer Doktorarbeit setzt sich Anna Terschüren (Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Diss. TU Ilmenau 2013, hier zitiert als „Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung“) detailliert mit den Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auseinander, analysiert und bewertet die Finanzierungssysteme sowohl bis als auch ab 2013 und entwickelt ein alternatives idealtypisches Model der Steuerfinanzierung. Hier ist vor allem die Bewertung der gegenwärtigen Rundfunkfinanzierung von Interesse. Es handele sich um einen „Kompromiss aus politischen Interessen, wobei die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen und der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung, anscheinend von keiner beteiligten Partei konsequent berücksichtigt wurde“⁹³. Nach Ansicht der Verfasserin „entspricht der Rundfunkbeitrag einer unzulässigen Zwecksteuer und verstößt gegen die allgemeine Gleichbehandlung sowie gegen die allgemeine Handlungsfreiheit“⁹⁴.

Neben den genannten rechtswissenschaftlichen Veröffentlichungen entsprechen die vorstehenden Ergebnisse auch einer unüberschaubaren Vielzahl von veröffentlichten Meinungen in der Presse, die – wie nicht weiter verwundern wird – keinerlei Niederschlag im Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefunden haben, weder in Nachrichtensendungen noch in politischen oder gesellschaftskritischen Magazinen. Die Rundfunkanstalten blenden diese Tatsache weitgehend aus

⁹¹ K&R, 2013, Beihefter 1 zu Heft 3.

⁹² DSfR 2013, 833.

⁹³ Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 162.

⁹⁴ Terschüren, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 162.

und produzieren zum Thema fast ausschließlich Rechtfertigungsbeiträge für ihr eigenes rechtswidriges Handeln.⁹⁵

Aus der Flut der Veröffentlichungen in den vergangenen Monaten seien hier nur einige Beispiele für die Kritik am neuen Rundfunkbeitrag zitiert:

- RP online vom 19.12.2012, SWR-Justiziar: GEZ-Gebühr noch nicht perfekt
- Handelsblatt vom 07.01.2013, Bei ARD und ZDF sitzen sie in der Gebührenfalle,
- Der Tagesspiegel vom 07.01.2013, Neue Rundfunkgebühr kommt Unternehmen teuer
- Die Welt vom 11.01.2013, Politik geißelt Abgabe als „dreist“ und „rechtswidrig“
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.01.2013, Schon GEZürnt?
- Pressemeldung des Deutschen Städte und Gemeindebunds e.V. vom 17.01.2013, Neuer Rundfunkbeitrag verursacht deutliche Mehrbelastung für bürgernahe Verwaltungen
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.01.2013, Merkel: Öffentlich-rechtliche Sender sollen Maß halten
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.01.2013, Gebühren-Murks,
- Pressemeldung des Bayerischen Gemeindetages vom 23.01.2013, Neuer Rundfunkbeitrag führt zu Kostenexplosion bei Städten und Gemeinden
- Spiegel online vom 29.01.2013, Stadt Köln stellt Zahlung von Rundfunkgebühr ein
- Kölnische Rundschau vom 04.02.2013, Erzbistum Köln findet Gebühr rechtswidrig
- Weser-Kurier vom 07.02.2013, „Eine Verfünfachung ist happig“, Städtetags-Präsident Christian Ude ist unzufrieden mit den neuen Rundfunkgebühren
- Pressemitteilung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 08.02.2013, Kommunale Spitzenverbände zur Diskussion um den neuen Rundfunkbeitrag – ZDF und Kommunen streben gemeinsame Lösung an
- Handelsblatt online vom 08.03.2013, Hans-Joachim Otto, Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Warum die neue GEZ-Gebühr keine Zukunft hat,
- BILD online vom 21.03.2013, Massen-Protest gegen Rundfunkabgabe
- Handelsblatt vom 22.03.2013, S. 19, Demos gegen Rundfunkbeitrag. Rechtsexperte hält Haushaltsabgabe für verfassungswidrig
- Handelsblatt online vom 22.03.2013, Widerstand gegen neue Gebühr formiert sich.

⁹⁵ Vgl. ARD Pressemeldung, Faktencheck zum neuen Rundfunkbeitrag, abrufbar unter: http://www.ard.de/home/intern/Faktencheck_zum_neuen_Rundfunkbeitrag/113366/index.html.

- Süddeutsche Zeitung vom 24.03.2013, NDR-Mitarbeiterin befindet Rundfunkbeitrag für verfassungswidrig
- Handelsblatt Online vom 15.04.2013, Nächster Poker um die Rundfunkgebühr
- Handelsblatt vom 16.04.2013, Gravierende Benachteiligung, Rewe fordert Senkung der Rundfunkgebühr
- stern.de vom 17.04.2013, Ärger über neuen Rundfunkbeitrag, Handelskette Rewe erwägt Klage
- Handelsblatt Online vom 03.06.2013, Brandbrief vom Steuerzahlerbund, ARD und ZDF sollen Kosten offen legen
- Manager Magazin Online vom 19.08.2013, Sechsstellige Mehrkosten, Sixt klagt gegen Rundfunkbeitrag

Angesichts des Widerstandes in der Rechtswissenschaft und in den Printmedien versuchen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten derzeit mit einer teuren und breitangelegten bundesweiten Kampagne in vielen Medien (ganzseitige Anzeigen, Leuchtreklamen etc.), den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag salonfähig zu machen.



(Beispiel einer von vielen Leuchtreklamen im Hauptbahnhof Berlin, am 05.02.2013)

Diese Kampagne von ARD und ZDF ist in zweifacher Weise bemerkenswert. Erstens reiht sie sich ein in die fragwürdigen Ausgaben, für die letztlich die Rundfunkabgabenschuldner aufzukommen haben. Zweitens dokumentiert sie sehr deutlich, dass die Rundfunkanstalten nicht nur als Informationsvermittler, Unterhaltungs- und Bildungsgaranten auftreten, in deren Rollen sie sich gerne sehen. Vielmehr betätigen sie sich ungehemmt als Meinungsmacher in eigener Sache. Diese strategisch geschickte Verteidigung des umstrittenen Rundfunkbeitrags mit den subtilen Methoden des Marketings ist offenbar getragen von demselben – im wahrsten Sinne des Wortes – Sendungsbewusstsein, mit dem sich die Rundfunkanstalten zu Mitre-

genten in der politischen Willensbildung aufgeschwungen haben, indem sie sich den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag im Wesentlichen selbst geschrieben haben.

Es ist auch gar nicht weiter verwunderlich, dass die Rundfunkanstalten mit mehreren Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages über die an sich berechtigten Reformziele hinausgeschossen sind, fehlt es doch schlicht an politischem Willen und Mut, ihnen Grenzen zu setzen. Seit in Deutschland der Boulevard regiert, bei dem der Politik-Talk im öffentlich-rechtlichen Fernsehen eine zentrale Rolle spielt, gibt es anscheinend kaum eine Forderung mehr, die die Rundfunkanstalten gegenüber der Politik nicht durchsetzen könnten. Die von den öffentlichen Sendern verbreiteten Meinungen erhalten durch ihre im Vergleich mit den privaten Sendern vermeintlich seriösere Machart und ihre Omnipräsenz in allen Informationskanälen, von Fernsehen über Hörfunk bis Internet, Facebook und Twitter, eine scheinbar repräsentative Qualität. An dieser Meinungsbildung kommen die an ihrer Wiederwahl interessierten Volksvertreter(innen) in den Landesparlamenten ebenso wenig vorbei wie die von der öffentlichen Berichterstattung und Kommentierung in besonderem Maße abhängigen Organe der Exekutive. Es bedarf daher in besonderem Maße einer wirksamen Kontrolle und Begrenzung der streitbefangenen Regelungen durch die unabhängige Justiz als dritte Staatsgewalt.

Hannover, 9. September 2013



H. Jacobj



S. Kappe