

Der Rundfunkbeitrag –
Rundfunk- und finanzverfassungs-
rechtliche Einordnung

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag von
ARD, ZDF und Deutschlandradio

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.
Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht,
Europarecht, Finanz- und Steuerrecht an der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage und Gang der Untersuchung	1
B. Reformbedarf und Neugestaltung	2
I. Unzulänglichkeiten der Rundfunkgebühr	2
II. Die zentralen Elemente der Neugestaltung	4
C. Rundfunkverfassungsrechtliche Anforderungen an die Rundfunkfinanzierung	6
I. Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG.....	6
II. Staatsferne und Programmautonomie	7
III. Grundversorgung	8
IV. Konsequenzen für die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks	9
1. Funktionsgerechte Finanzierung durch öffentliche, gemeinwohlgebundene Mittel	9
2. Ausgleich zwischen Finanzierungsanspruch und Mäßigungsanspruch	10
3. Anleitung durch Gesetz und Verfahren	11
D. Der Beitrag als adäquate Abgabenart zur Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks.....	12
I. Steuern	12
1. Die Voraussetzungslosigkeit der Steuer	12
2. Rundfunk im Gegenseitigkeitsverhältnis.....	14
3. Unzulässigkeit einer Rundfunksteuer.....	14
a. Keine eigene Steuer der Anstalten unter dem Grundgesetz.....	14
b. Tatbestandliche und kompetenzielle Probleme einer staatlichen Rundfunkverbrauchsteuer	15
c. Unzulässigkeit einer sonstigen „Rundfunksteuer“ der Länder	18
4. Rundfunkfinanzierung aus den allgemeinen Steuererträgen?	19
a. Mangels Sachzusammenhangs unzulässige Zweckwidmung einer anderen Steuer	19
b. Unzulässigkeit einer steuerlichen Ergänzungsabgabe zur Rundfunkfinanzierung	21
c. Rundfunkverfassungsrechtlich unzureichende gesetzliche Reservierung allgemeiner Haushaltsmittel.....	21
II. Sonderabgaben	23
1. Ausnahmsweise Anknüpfung an vorausliegende Sachverantwortung.....	23
2. Mangelnde Eignung zur Rundfunkfinanzierung	24
III. Gebühren und Beiträge	25
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	25
2. Eignung von Beiträgen zur Rundfunkfinanzierung	27
a. Programmautonomie und Staatsferne	27
b. Zweckbindung der Abgaben	28
c. Die gebotene Abstraktion vom konkreten Nutzerverhalten.....	29
d. Bestätigung durch die Rechtsprechung.....	30
IV. Sonstige Abgaben.....	31
V. Der neue Rundfunkbeitrag als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne	32
E. Verfassungsgemäße Ausgestaltung	34
I. Gründe und Grenzen tatbestandlicher Typisierung	34
II. Verfassungsgemäße und gegenwartsgerechte Tatbestandsbildung	36
1. Loslösung vom Gerätebezug und Hinwendung zum Menschen als Informationsempfänger	36

2. Die Adressateneinheit des Haushalts, typisiert im Tatbestand der Wohnung	38
3. Eigenständige Erfassung des nicht privaten, vor allem gewerblichen Bereichs....	41
4. Rundfunkempfang im staatlichen Bereich.....	45
5. Vermutung, Widerleglichkeit und Befreiungen.....	47
III. Sozialstaatliche Abstimmung	53
1. Teilhabe sozial Schwacher	53
2. Gemeinnützige Einrichtungen	56
IV. Höhe des Beitrags und Verfahren der Bedarfsfestsetzung.....	57
V. Weitere Verfahrensfragen	58
F. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	59

A. Ausgangslage und Gang der Untersuchung

Seit Anfang 2013 wird der öffentlichrechtliche Rundfunk in Deutschland durch die Erhebung von Rundfunkbeiträgen finanziert, dies auf Grundlage des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags der Länder (RBStV). Der Rundfunkbeitrag knüpft tatbestandlich an die Innehabung einer privaten Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines nicht lediglich privat genutzten Fahrzeugs an. Der Gerätebezug der vormals erhobenen Rundfunkgebühr wurde damit aufgegeben, um den dieser Gebühr eigenen Erhebungsdefiziten abzuhelpfen und der technischen Entwicklung, namentlich der zunehmenden Verbreitung multifunktionaler und dabei mobiler Endgeräte, Rechnung zu tragen.

Verfassungsrechtliche Maßstäbe ergeben sich in diesem Zusammenhang zum einen aus dem Rundfunkverfassungsrecht, zum anderen aus dem Finanzverfassungsrecht. Diese Maßstäbe begründen und begrenzen die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags sowohl im Grundsatz wie auch im Detail¹. Im Anschluss an eine Skizzierung der Ausgangssituation und der vorgenommenen Neugestaltung (B.) werden im Folgenden die rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks verdeutlicht (C.), um auf dieser Grundlage nach der diesen Anforderungen adäquaten Abgabenart zu fragen und diese finanzverfassungsrechtlich einzuordnen (D.). Das Verfassungsrecht leitet sodann auch die nähere Ausgestaltung der Rundfunkabgabe an, was im Einzelnen zu zeigen und mit dem staatsvertraglich vereinbarten Rundfunk-

¹ Die hinzutretenden europarechtlichen Anforderungen werden im vorliegenden Rahmen nicht behandelt; dazu aus der Literatur in chronologischer Reihung *Andreas Bartosch*, Öffentlichrechtliche Rundfunkfinanzierung und EG-Beihilfenrecht – eine Zwischenbilanz, *EuZW* 1999, S. 176 ff.; *Christoph Degenhart*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nationaler und internationaler Sicht: Der Rundfunkauftrag als Grundlage und Grenze, *AfP* 2005, S. 493 ff.; *Tankred Schipanski*, Jüngste Entwicklungslinien eines eventuellen Beihilfecharakters der Gebührenfinanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks, *K&R* 2006, S. 217 ff.; *Kai Thum*, Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit EG-Beihilferecht, *NVwZ* 2007, S. 521 ff.; *Jörg Gundel*, Nationale Rundfunkfinanzierung, Art. 86 EGV und das EG-Beihilfenrecht: Die Position der Gemeinschaftsgerichte, *ZUM* 2008, S. 758 ff.; *Stephanie Schiedermaier*, Rundfunkfinanzrecht, in: *Schiwy/Schütz/Dörr*, *Medienrecht*, 5. Aufl. 2010, S. 475 (481 ff.); *Annette Smith*, Das System der deutschen Rundfunkgebühr, 2010; *Daniel Krone*, Gebührenfinanzierter Rundfunk und Beihilferecht, 2010; *Walter Frenz/Vera Götzkes*, Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Beihilfempfeänger, *ZUM* 2010, S. 563 ff.; *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 69 ff.; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 234 ff.; *Frederik Ferreau*, Rundfunkfinanzierung und EU-Beihilfentatbestand im Lichte aktueller Unionsrechtsprechung und Kommissionspraxis, *K&R* 2011, S. 298 ff.; *Hans-Heinrich Trute/Roland Broemel*, Der Verbreitungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Einspeisung und Vergütung von Programmen mit Must-Carry-Status in Kabelnetzen, *MMR-Beilage* 2012, S. 1 (15 ff.); *Ermano Geuer*, Der neue Rundfunkbeitrag aus europarechtlicher Sicht, *CR* 2013, S. 156 ff.

beitrag abzugleichen ist (E.). Die Untersuchung schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (F.).

B. Reformbedarf und Neugestaltung

I. Unzulänglichkeiten der Rundfunkgebühr

Die bislang erhobene Rundfunkgebühr beruhte auf der Vorstellung, dass ein Radio oder auch ein Fernsehgerät den Informationsmittelpunkt eines Haushalts bildet und von den Mitgliedern dieses Haushalts zum Empfang der allgemein verfügbaren Radio- und Fernsehprogramme genutzt wird. Dementsprechend wurde für das Bereithalten eines Radios eine „Grundgebühr“ von zuletzt 5,76 Euro pro Monat und für das Bereithalten eines Fernsehgeräts eine „Fernsehgebühr“ von zuletzt 17,98 Euro pro Monat erhoben. Die Gebühr knüpfte mithin an die Innehabung eines bestimmten Geräts an, hatte aber zugleich einen Haushaltsbezug, der darin zum Ausdruck kam, dass Zweitgeräte im gleichen Haushalt abgabefrei blieben. Das Aufkommen der im privaten Bereich erhobenen Rundfunkgebühr begründete über 90 % des gesamten Rundfunkabgabenaufkommens. Auch im nicht privaten, in erster Linie gewerblichen Bereich wurde die Gebühr geräteabhängig erhoben, dies in gleicher Höhe wie im privaten Bereich. In Ausnahmefällen wurden hier Entlastungen gewährt, so für Hotels und für fremdvermietete Ferienwohnungen.

Von Beginn an war die Rundfunkgebühr, die die zuvor erhobene Postgebühr im Jahr 1970 abgelöst hatte², der Kritik ausgesetzt. Diese Kritik verdichtete sich sodann aufgrund zweier Entwicklungslinien stetig³: Zum einen litt die Rundfunkgebühr unter beträchtlichen, über die Zeit zunehmenden Erhebungsdefiziten. So war eine stetige Ver-

² Diese war Entgelt für die Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb eines Rundfunkgeräts. Die Postgebühr war an die Post zu entrichten, die das Gebührenaufkommen nach Abzug eines Eigenanteils an die Rundfunkgesellschaften verteilte; siehe die Darstellung der historischen Entwicklung in BVerfGE 90, 60 (62 f.); auch *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 9 ff.; *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 54 ff.; *Annette W. Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2009, S. 41 ff.; *Philipp Karl Julius Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, 2012, S. 22 ff.

³ Zusammengefasst bei *Christoph Degenhart*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 (194 f.); siehe auch *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 9 ff.; *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 (7); *Dieter Dörr/Rolf Schwartmann*, Medienrecht, 4. Aufl. 2012, Rdnr. 221.

ringerung der Zahl der gemeldeten Teilnehmer zu beobachten⁴. Insbesondere in den Großstädten lag sie weit unter dem Durchschnitt⁵. Dies spricht dafür, dass immer mehr Menschen das Rundfunkangebot wahrnahmen, ohne die Rundfunkgebühr zu entrichten. Rechtsstaatlich war dies ebenso wenig hinnehmbar wie die korrespondierende Gefahr, dass die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) übermäßig in die Privatsphäre übergreift, um trotz sinkender Bereitschaft zur Normbefolgung eine gesetzesgemäße Gebühreinzahlung sicherzustellen. Das strukturelle Erhebungsdefizit begründete schließlich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr⁶.

Zum anderen sah sich die Rundfunkgebühr einer technischen Entwicklung ausgesetzt, die die realitätsgerechte Erfassung des Rundfunkempfangs durch den gerätebezogenen Tatbestand der Gebührenpflicht zunehmend in Frage stellte. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk kann heute nicht mehr allein durch monofunktionale, zumal stationäre Radio- und Fernsehgeräte, sondern vielmehr durch eine Vielzahl oftmals multifunktionaler, die Medienkonvergenz spiegelnder und dabei mobiler Endgeräte empfangen werden. Art und Intensität des Rundfunkempfangs durch den Einzelnen lassen sich deshalb nicht mehr angemessen durch die tatbestandliche Anknüpfung an die Innehabung bestimmter Geräte typisieren⁷. Das Recht war der Entwicklung noch insoweit nachgezogen worden, als neuartige Empfangsgeräte (NEG) ab Anfang 2007 mit der Grundgebühr belastet wurden, wenn keine anderen Geräte zum Rundfunkempfang bereitgehalten werden⁸; dies auf Grundlage der Annahme, dass noch kein befriedigender Fernsehempfang über das Internet möglich ist⁹. Doch ist diese Annahme inzwischen klar widerlegt¹⁰. Zugleich

⁴ *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, 18. KEF-Bericht, Dezember 2011, Tz. 334 ff.

⁵ *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, 17. KEF-Bericht, Dezember 2009, Tz. 460 (für Berlin, Frankfurt/Main, München und Stuttgart im Jahr 2007: zwischen 76,9 und 78,5 %).

⁶ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 15 f.; siehe zur Bedeutung struktureller Vollzugsdefizite für die Verfassungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Normen BVerfGE 84, 239 (271 f.); 110, 94 (113).

⁷ Frühzeitig zum Problem *Axel Tschentscher*, Gebührenpflichtigkeit des Internet- und Handy-Rundfunks?, AfP 2001, S. 93 ff.

⁸ Siehe dazu ausführlich *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 287 ff.; *Michael Betzinger/Sebastian Müller*, Rundfunkfinanzierung – Gebührenpflicht internetfähiger PCs, NVwZ 2010, S. 1131 ff.; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 30 ff.

⁹ Dazu *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, 17. KEF-Bericht, Dezember 2009, Tz. 295; mit höchstrichterlicher Klärung der Verfassungsmäßigkeit BVerwG, NJW 2011, S. 946 ff.; die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen; BVerfG, NJW 2012, S. 3423 ff.

ist der Markt multifunktionaler und mobiler Endgeräte weiter ausgebaut worden. Auch die technische Entwicklung legte deshalb eine grundsätzliche Neuausrichtung der Rundfunkfinanzierung nahe, insbesondere eine Loslösung vom Gerätebezug.

Dass die bisherige Rundfunkfinanzierung dringend reformbedürftig war, war im Angesicht dieser Entwicklungen weitgehend unbestritten. Nachdem die Ministerpräsidentenkonferenz bereits im Oktober 2006 die Rundfunkkommission der Länder beauftragt hatte, alternative Lösungen zur Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu erarbeiten¹¹, wurden verschiedene Modelle entwickelt und diskutiert¹², unterstützt durch Überlegungen aus der Wissenschaft¹³. Im Dezember 2010 unterzeichneten die Regierungschefs der Länder schließlich den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag und mit ihm den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der den Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) ablöste¹⁴.

II. Die zentralen Elemente der Neugestaltung

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag¹⁵ stellt die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks mit Wirkung ab 1. 1. 2013 auf die Abgabenform des Rundfunkbeitrags

¹⁰ *Hermann Eicher*, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, *Media Perspektiven* 2012, S. 614.

¹¹ Politische Vorgaben waren dabei: Aufkommensneutralität, Beteiligung des privaten und nicht privaten Bereichs, Abkehr vom Bereithalten eines Gerätes als Anknüpfungspunkt für die Zahlungspflicht, soziale Gerechtigkeit, Staatsferne, geringer Verwaltungsaufwand, Beachtung der rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben, Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz; siehe die Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 2.

¹² Zum Gang der Entwicklung *Hermann Eicher*, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, *Media Perspektiven* 2012, S. 614 ff.

¹³ Siehe insbesondere *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010; auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, *Rechtswissenschaftliches Gutachten*, Mai 2007; *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009.

¹⁴ Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

¹⁵ Zum Überblick *Andreas Gall/Axel Schneider*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 3. Aufl. 2012, Vor RBSStV Rdnr. 1 ff.; auch *Frederik Ferreau/Hans-Christian Poth*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag - Rundfunkfinanzierung im Digitalzeitalter, *NVwZ* 2011, S. 714 ff.; *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, *K&R* 2012, S. 5 (8 ff.).

um¹⁶. Die Abgabepflicht ist dabei nicht mehr an die Innehabung von Radio- oder Fernsehgeräten, sondern an die Innehabung einer privaten Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines nicht lediglich privat genutzten Fahrzeugs geknüpft. Auf das Vorhandensein oder die Anzahl von Empfangsgeräten kommt es tatbestandlich nicht mehr an. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Möglichkeit zum Rundfunkempfang grundsätzlich deutschlandweit besteht und diese Möglichkeit in den Tatbeständen der privaten Wohnung, der Betriebsstätte und des nicht lediglich privat genutzten Fahrzeugs angemessen erfasst wird¹⁷.

Im privaten Bereich ist jeder Wohnungsinhaber Beitragsschuldner (§ 2 Abs. 1 RBStV). Dies ist jede volljährige Person, die eine Wohnung selbst bewohnt (§ 2 Abs. 2 RBStV). Wohnung in diesem Sinne ist grundsätzlich jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit, die zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten werden kann (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Befreiungen und Ermäßigungen ergeben sich in der Sache durch verschiedene Ausnahmen vom Wohnungsbegriff (§ 3 Abs. 2 RBStV), in persönlicher Hinsicht aufgrund von § 4 RBStV, dies – auf Antrag – zugunsten sozial bedürftiger und zugunsten behinderter, insbesondere sehbehinderter und hörgeschädigter Menschen.

Im nicht privaten Bereich ist der Rundfunkbeitrag für jede Betriebsstätte von deren Inhaber zu entrichten; die Beitragshöhe ist dabei nach der Anzahl der Beschäftigten in der Betriebsstätte gestaffelt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Betriebsstätte in diesem Sinne ist jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit; mehrere Raumeinheiten auf einem Grundstück oder auf zusammenhängenden Grundstücken, die demselben Inhaber zuzurechnen sind, gelten als eine Betriebsstätte (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 RBStV). Sonderregelungen bestehen für Hotel- und Gästezimmer sowie Ferienwohnungen, zudem für unternehmerisch genutzte Kraftfahrzeuge (§ 5 Abs. 2 RBStV). Ermässi-

¹⁶ Ausführlich zu den zuvor alternativ erwogenen Reformoptionen *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 12 ff.; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 106 ff.

¹⁷ Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 6.

gungen werden zugunsten gemeinnütziger und vergleichbarer Einrichtungen gewährt (§ 5 Abs. 3 und 5 RBStV).

Der Rundfunkbeitrag wird monatlich erhoben (§ 7 RBStV), dies auf Grundlage einer einmaligen Anmeldung des Wohnungs- oder Betriebsstätteninhabers bei der zuständigen Landesrundfunkanstalt (§ 8 RBStV). Die Anstalten haben Auskunftsrechte nach § 9 Abs. 1 RBStV und sind ermächtigt, die Einzelheiten des Verfahrens durch Satzung zu regeln (§ 9 Abs. 2 RBStV). § 10 Abs. 1 RBStV weist das Beitragsaufkommen – in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) bestimmten Umfang – den Landesrundfunkanstalten, dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), dem Deutschlandradio sowie den Landesmedienanstalten zu, in deren Bereich sich die Wohnung oder die Betriebsstätte des Beitragsschuldners befindet oder das Kraftfahrzeug zugelassen ist. Der Beitrag ist als Schickschuld an die zuständige Landesrundfunkanstalt zu entrichten, die die entsprechenden Anteile an das ZDF, das Deutschlandradio und die jeweilige Landesmedienanstalt weiterleitet (§ 10 Abs. 2 RBStV). Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt (§ 10 Abs. 5 RBStV).

Die Höhe des Rundfunkbeitrags ergibt sich aus dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Sie beträgt gegenwärtig, entsprechend der zuvor erhobenen Fernsehgebühr, monatlich 17,98 Euro (§ 8 RFinStV).

C. Rundfunkverfassungsrechtliche Anforderungen an die Rundfunkfinanzierung

Die verfassungsrechtliche Würdigung der Neugestaltung der Rundfunkfinanzierung hat von den Maßgaben des Rundfunkverfassungsrechts auszugehen.

I. Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG

Die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG geschützte Rundfunkfreiheit dient der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung¹⁸ und ist „schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung“¹⁹. Der Rundfunk

¹⁸ BVerfGE 57, 295 (319); 59, 231 (257); 73, 118 (152); 74, 297 (323); 83, 238 (295); 114, 371 (386 f.); 119, 181 (214).

¹⁹ BVerfGE 77, 65 (74); 107, 299 (329).

hat „in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren“, gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst am Prozess der Meinungsbildung beteiligt²⁰. Ihm kommt mithin eine Vermittlungsfunktion zu²¹, deren besondere Bedeutung sich aus der „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ des laufenden Rundfunkprogramms ergibt²², zudem aus dem tatsächlichen Umfang des Konsums²³.

Aus diesen Gründen stand die objektivrechtliche Seite der Rundfunkfreiheit von Beginn an im Vordergrund. Der objektive Gehalt des Grundrechts berechtigt und verpflichtet den Staat, materielle, organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen zu schaffen, „die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will“²⁴. So hat der Gesetzgeber, an den sich die Pflicht zur Schaffung einer rechtlichen Rahmenordnung primär richtet²⁵, sicherzustellen, „dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können“²⁶, dass das Spektrum der in der Gesellschaft vorzufindenden Meinungen also im Rundfunkprogramm widergespiegelt wird. An dieser Aufgabe des Gesetzgebers hat sich weder durch den Wegfall der durch die frühere Knappheit der Frequenzen bedingten Sondersituation²⁷ noch durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die Entwicklung der Medienmärkte²⁸ etwas geändert.

II. Staatsferne und Programmautonomie

Im Rahmen des öffentlichrechtlichen Rundfunks, der angesichts der ursprünglichen Knappheit der Frequenzen und der technischen Anforderungen an die Ausgestaltung

²⁰ BVerfGE 59, 231 (257 f.); 73, 118 (152); 119, 181 (214).

²¹ BVerfGE 83, 238 (296); 90, 60 (87).

²² BVerfGE 90, 60 (87); 114, 371 (387); 119, 181 (214 f.).

²³ Im Jahr 2012 lag der Fernsehkonsum bei Zuschauern ab drei Jahren bei 222 Minuten täglich; siehe *Camille Zubayr/Heinz Gerhard*, Tendenzen im Zuschauerverhalten, *Media Perspektiven* 2013, S. 130.

²⁴ BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (153); 83, 238 (296).

²⁵ BVerfGE 57, 295 (320 f.); 119, 181 (214).

²⁶ BVerfGE 57, 295 (325); 73, 118 (153); 90, 60 (88); 114, 371 (389).

²⁷ So bereits BVerfGE 57, 295 (322).

²⁸ BVerfGE 119, 181 (214); 121, 30 (51).

zunächst im Vordergrund stand, wird die Widerspiegelung der Meinungsvielfalt durch die pluralistische Besetzung der für die Programmgestaltung verantwortlichen Gremien gewährleistet (Binnenpluralismus)²⁹. Die gebotene Distanz zum Staat (Prinzip der Staatsferne³⁰) wird dadurch sichergestellt, dass der öffentlichrechtliche Rundfunk in rechtlich selbständigen Anstalten organisiert ist³¹, dass die staatlichen Vertreter in den Entscheidungsgremien nur beschränkt Einfluss ausüben dürfen³², dass die staatliche Aufsicht auf eine Rechtsaufsicht begrenzt und auch die Finanzkontrolle der Rechnungshöfe zurückgenommen ist³³. So wird den Anstalten auch im Verhältnis zum Staat Programmautonomie gesichert³⁴.

III. Grundversorgung

Neben den öffentlichrechtlichen Rundfunk ist der privatwirtschaftliche Rundfunk getreten (duales Rundfunksystem). Weil die Vielfaltssicherung auf Grundlage des – nach dem Gedanken des Außenpluralismus organisierten und durch Werbeeinnahmen finanzierten – privatwirtschaftlichen Rundfunks, insbesondere des Privatfernsehens, aber nicht verlässlich zu gewährleisten ist³⁵, ist das derzeitige Nebeneinander nur unter der Voraussetzung mit der Rundfunkfreiheit zu vereinbaren, dass durch den öffentlichrechtlichen Rundfunk eine Grundversorgung in informatorischer, kultureller und unterhaltender Hinsicht sichergestellt wird³⁶. Die Grundversorgung ist dabei entwicklungs offen zu verstehen, insbesondere mit Blick auf die Nutzung der neuen Technologien³⁷. Der Staat hat für die technischen, organisatorischen, personellen und insbesondere auch finanziellen Grundlagen der Grundversorgung durch die öffentlichrechtlichen Anstalten

²⁹ BVerfGE 12, 205 (262 f.).

³⁰ BVerfGE 12, 205 (262 f.); 83, 238 (322).

³¹ BVerfGE 12, 205 (261 f.).

³² BVerfGE 73, 118 (165).

³³ BVerfGE 12, 205 (261).

³⁴ BVerfGE 87, 181 (201); 114, 371 (389).

³⁵ BVerfGE 87, 181 (199) („schon aufgrund seiner Finanzierungsweise“); 114, 371 (388); *Carl-Eugen Eberle*, „Vor der Verfassung keinen Bestand“, epd medien Nr. 47 vom 14.6.2008, S. 28 (29); *Helge Rossen-Stadtfeld*, „Das kommerzielle Angebot kann nicht vielfältig sein“, epd medien Nr. 9 vom 1.3.2013, S. 33 (34); demgegenüber *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (375 f.) („Zustand konsolidierter Außenpluralität“).

³⁶ BVerfGE 73, 118 (157 f.); 74, 297 (324); 90, 60 (90 f.); 119, 181 (218).

³⁷ BVerfGE 83, 238 (298); 119, 181 (218); zum Erfordernis einer Präsenz des öffentlichrechtlichen Rundfunks im Internet *Carl-Eugen Eberle*, „Vor der Verfassung keinen Bestand“, epd medien Nr. 47 vom 14.6.2008, S. 28 ff.

zu sorgen³⁸. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG enthält deshalb eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk³⁹.

IV. Konsequenzen für die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks

1. Funktionsgerechte Finanzierung durch öffentliche, gemeinwohlgebundene Mittel

Diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen haben Konsequenzen für die gebotene Art und Weise der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Während sich der private Rundfunk durch Werbeeinnahmen finanziert, die privaten Rundfunkanbieter sich also in ihrer Programmgestaltung attraktiv für werbewillige Unternehmen aufstellen müssen und dadurch in Abhängigkeit zur Wirtschaft geraten, kommt ein derartiges Finanzierungsmodell für die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, denen die vielfaltssichernde Grundversorgung obliegt, nicht in Betracht. Sie müssen in ihrer Finanzierung im Wesentlichen unabhängig von der Wirtschaft bleiben⁴⁰, um nicht darauf angewiesen zu sein, ihre Programme an bestimmten Käufergruppen ausrichten oder auf Massenattraktivität hin ausgestalten zu müssen, um ihre Funktion also „unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen“ zu können⁴¹. Es darf in diesem Sinne nicht zu einer „Erosion der Identifizierbarkeit öffentlichrechtlicher Programme“ kommen⁴². Werbeeinnahmen dürfen deshalb nur einen geringen Teil der Anstaltsetats ausmachen⁴³ (dementsprechend § 13 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV)). Ein klares, auch legitimitätssicherndes Signal würde freilich von einem strikten Werbeverbot im öffentlichrechtlichen Rundfunk ausgehen, das die Unabhängigkeit der Anstalten unterstreichen könnte und die Frage nach der quantitativen Obergrenze zulässiger Werbung im öffentlichrechtlichen Rundfunk entbehrlich machen würde⁴⁴.

³⁸ BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (324 f.); 87, 181 (199); 89, 144 (153).

³⁹ BVerfGE 73, 118 (158); 83, 238 (297 f.); 90, 60 (91).

⁴⁰ Eine vornehmliche Finanzierung der öffentlichrechtlichen Anstalten durch Werbeeinnahmen ist daher unzulässig; BVerfGE 83, 238 (311); zu weiteren Gefahren *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 99 f.

⁴¹ BVerfGE 119, 181 (220).

⁴² BVerfGE 119, 181 (220).

⁴³ BVerfGE 87, 181 (199); 90, 60 (91); auch *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 16; *Stephanie Schiedermaier*, Rundfunkfinanzrecht, in: *Schiwy/Schütz/Dörr*, Medienrecht, 5. Aufl. 2010, S. 475 (476).

⁴⁴ So auch *Martin Bullinger*, Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 163 Rdnr. 165; *Paul*

Dies drängt auf eine hauptsächliche Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks durch öffentliche, gemeinwohlgebundene Mittel⁴⁵. Hierauf richtet sich in der Sache der Finanzierungsanspruch der Anstalten, den das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundversorgungsauftrag ableitet⁴⁶. Die Art der gebotenen Finanzierung folgt hier also aus den Eigenheiten der finanzierten Aufgabe⁴⁷. Die Finanzierungsform darf die Aufgabenwahrnehmung nicht verfälschen, sondern muss ihr vielmehr dienen. Der Gemeinwohlauftrag der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten verlangt somit die Finanzierung durch öffentliche, gemeinwohlgebundene, nicht dagegen Partikularinteressen befördernde Geldmittel.

2. Ausgleich zwischen Finanzierungsanspruch und Mäßigungsanspruch

An erster Stelle muss sich der Umfang der Finanzierung an der Aufgabe, konkret an den Programmentscheidungen der Anstalten und damit an ihrem Finanzierungsbedarf orientieren⁴⁸, um die Programmautonomie zur Entfaltung zu bringen, dem Prinzip der Staatsferne zu entsprechen und dadurch die Grundversorgung zu sichern.

Zugleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln auf steuerlichen oder anderen Abgabenbelastungen der Bürger beruht; es gibt kein staatliches Geben ohne vorheriges staatliches Nehmen. Diese Abgabenbelastungen sind freiheits- und gleichheitsgrundrechtlich zu mäßigen. Das Rundfunkverfassungsrecht trifft an dieser Stelle auf das auch individualschützende Finanzverfassungsrecht. Der Staat ist deshalb gehalten, bei der Entscheidung über die Höhe der Anstaltsetats und damit der zugrundeliegenden Abgabenbelastung auch die vor übermäßiger Abgabenlast schützenden Grundrechte der Bürger im Auge zu behalten und den Finanzierungswün-

Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 50; *Stephanie Schieder-mair*, Rundfunkfinanzrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, 5. Aufl. 2010, S. 475 (489).

⁴⁵ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 18.

⁴⁶ BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (324 f., 342); 87, 181 (198); 89, 144 (153); 90, 60 (90); *Stephanie Schieder-mair*, Rundfunkfinanzrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, 5. Aufl. 2010, S. 475 (479 f.).

⁴⁷ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 21; *Michael Dro-ege*, Steuerung durch finanzielle Anreize, finanzieller Ausgleich für regulatorische Markteingriffe, in: Bayerische Landeszentrale für neue Medien (Hrsg.), BLM-Symposium Medienrecht 2011, 2011, S. 97 (105).

⁴⁸ BVerfGE 90, 60 (102); auch „die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfs-gerecht gestaltet werden“; so BVerfGE 119, 181 (218).

schen der Anstalten mit diesen Maßgaben entgegenzutreten⁴⁹, ohne dabei aber wiederum das Prinzip der Staatsferne zu verletzen, ohne also Einfluss auf die Programminhalte der Anstalten zu nehmen. Im Ergebnis ist die Programmautonomie der Anstalten, letztlich die Rundfunkfreiheit, auf den grundrechtlichen Schutz der Bürger vor unmäßigen Abgabenbelastungen abzustimmen (praktische Konkordanz).

3. *Anleitung durch Gesetz und Verfahren*

Grundrechtssichernd wirkt hier sowohl zugunsten der Rundfunkfreiheit als auch zugunsten der ökonomischen Freiheit der Bürger die Vorformung der Finanzierungs- und damit Abgabenentscheidung durch allgemeines, insbesondere verfahrensausgestaltetes Gesetz⁵⁰. Die Abstraktion des allgemeinen Gesetzes und die Anleitung der Entscheidungsfindung durch ein Verfahren bewahren die Rundfunkanstalten vor staatlicher Einflussnahme auf die konkrete Programmgestaltung⁵¹. Der Gesetzesvorbehalt und das Entscheidungsverfahren schützen zugleich den Bürger gegenüber dem Eingriff in Freiheit und Eigentum und sichern diesen Eingriff demokratisch-rechtsstaatlich ab (Grundrechtsschutz durch Verfahren).

Das auf Grundlage des 8. Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts⁵² durch den 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag landesgesetzlich neu gestaltete Verfahren⁵³ der Bedarfsanmeldung durch die Rundfunkanstalten, der Bedarfsermittlung und -feststellung durch die Sachverständigen-Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), des hierauf beruhenden Abgabenvorschlags der KEF und der daran anschließenden rechtsverbindlichen Entscheidung des Landesgesetzgebers, bei der nur noch begrenzt und mit näherer Begründung vom Vorschlag der KEF abgewichen werden darf⁵⁴, erscheint in der Gesamtschau der Verfahrensschritte als grundsätzlich

⁴⁹ Grundlegend zum Gesetzesvorbehalt im Bereich des Anstaltswesens die Facharzt-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; BVerfGE 33, 125 (158 f.).

⁵⁰ Zur verfahrensrechtlichen Form der Abstimmung zwischen Finanzierungsbedarf und Grundrechtsschutz *Dieter Dörr/Rolf Schwartmann*, Medienrecht, 4. Aufl. 2012, Rdnr. 213.

⁵¹ Zur Unzulässigkeit programmbezogener Vorgaben mittels Festsetzung der Abgabenhöhe BVerfGE 119, 181 (221).

⁵² BVerfGE 90, 60.

⁵³ Ausführlich *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 175 ff.; *Philipp Karl Julius Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, 2012, S. 81 ff.

⁵⁴ BVerfGE 119, 181 (226 ff.); dazu *Rudolf Wendt*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 5 Rdnr. 48b.

angemessen, um die praktische Konkordanz der im Raum stehenden Freiheiten zu gewährleisten. Das Verfahren ist in seiner Grundstruktur geeignet, eine sachgerechte Finanzausstattung der Anstalten bei gleichzeitiger Wahrung der rechtlich geschützten Interessen der Abgabenschuldner zu sichern⁵⁵.

D. Der Beitrag als adäquate Abgabenart zur Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks

Die rundfunkverfassungsrechtlich vorgegebenen Eigenheiten der finanzierten Aufgabe, die auf eine hauptsächliche Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks durch öffentliche Abgabenerträge drängen, erlangen determinierende Kraft auch für die Entscheidung über die konkret gebotene Finanzierungsform. Das Rundfunkverfassungsrecht wirkt hier unmittelbar mit dem Finanzverfassungsrecht und seinen Kategorien und Maßgaben zusammen.

I. Steuern

1. Die Voraussetzungslosigkeit der Steuer

Im Zentrum der staatlichen Finanzierungsformen steht die Steuer, die sich mit der Entstehung des modernen Staates und der Ausbildung einer Geldwirtschaft zur Hauptfinanzierungsquelle staatlicher Aufgaben entwickelt hat. Die Vorschriften der Einnahmenverfassung (Art. 105 bis 108 GG), die weitgehend von der Steuer handeln, sind unmittelbarer Ausdruck dieses Steuerstaatskonzepts⁵⁶. Der Steuerstaat belässt die Produktionsfaktoren in privater Hand, verzichtet also strukturell auf eine staatliche Erwerbswirtschaft, und beschränkt sich darauf, am Erfolg des freiheitlichen unternehmerischen

⁵⁵ Dieter Dörr/Rolf Schwartmann, *Medienrecht*, 4. Aufl. 2012, Rdnr. 214; Wieland Bosman, *Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag*, K&R 2012, S. 5 (6); siehe auch die Maßgabenkonkretisierung bei Christoph Degenhart, *Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr*, ZUM 2009, S. 374 (379 f.); kritisch dagegen Philipp Karl Julius Mohr, *Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr*, 2012, S. 215 f. (zu wenig gesetzgeberischer Einfluss auf die Abgabenhöhe).

⁵⁶ Zum Konzept des Steuerstaats Josef Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: Stödter/Thieme (Hrsg.), *FS für Ipsen zum 70. Geburtstag*, 1977, S. 409 ff.; Klaus Vogel, *Der Finanz- und Steuerstaat*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 30 Rdnr. 69 ff.; aus der Rechtsprechung BVerfGE 78, 249 (266 f.); 82, 159 (178); 93, 319 (342); 101, 141 (147).

Handelns zu partizipieren. Er gründet deshalb auch auf den Freiheitsgrundrechten, insbesondere aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG⁵⁷.

Während zur abstrakten Rechtfertigung der Steuer auf die Gesamtheit der staatlichen Leistungen verwiesen werden kann (Gedanke der Globaläquivalenz), zumal auf die Infrastrukturleistungen, die dem privaten wirtschaftlichen Erfolg zugrundeliegen (Markteinkommenstheorie), hat sich als Maßstab einer freiheits- und gleichheitsgerechten Individualbesteuerung das Leistungsfähigkeitsprinzip etabliert⁵⁸, nach dem der Einzelne in tatbestandlicher Anknüpfung an Manifestationen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit besteuert wird⁵⁹, sei es im Zeitpunkt des Vermögenshinzuerwerbs, während der Innehabung von Vermögen oder im Zeitpunkt der Vermögensverwendung. Die Bemessung der Steuer nach der individuellen wirtschaftlichen Fähigkeit, zur Deckung der Staatsausgaben beizutragen, und die dadurch erreichte Abkopplung der Steuer von staatlichen Gegenleistungen sichert die demokratisch und rechtsstaatlich gebotene Unbefangenheit des Staates gegenüber seinen Financiers und erlaubt es dem Staat, Ausgabenentscheidungen nach je sachbereichsspezifischen Prinzipien zu treffen, so nach dem Prinzip der Bedürftigkeit⁶⁰.

Eines der verfassungskonkretisierenden⁶¹ Definitionsmerkmale der Steuer gemäß § 3 AO ist deshalb ihre Voraussetzungslosigkeit⁶². Der Tatbestand der steuerauslösenden Norm knüpft allein an wirtschaftliche Leistungsfähigkeit an. Er ist unabhängig von konkreten staatlichen Ausgaben, insbesondere von staatlichen Gegenleistungen an den Steuerzahler. Steuerpflichtig ist, wer aufgrund seiner Leistungsfähigkeit zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben imstande ist, nicht dagegen, wer eine staatliche Leistung erhält.

⁵⁷ *Paul Kirchhof*, Die Steuern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 118 Rdnr. 2.

⁵⁸ Aus jüngerer Zeit BVerfGE 93, 121 (134 ff.); 107, 27 (46 ff.); 116, 164 (180); 117, 1 (30 f.); 121, 108 (119); 122, 210 (230 f.); 123, 111 (120); 126, 400 (417); 127, 224 (245); aus der Literatur etwa *Dieter Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983.

⁵⁹ *Johanna Hey*, in: Tipke/Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 3 Rdnr. 54.

⁶⁰ *Paul Kirchhof*, Die Steuern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 118 Rdnr. 3.

⁶¹ Grundlegend BVerfGE 3, 407 (435); BVerfGE 7, 244 (251).

⁶² Dazu *Klaus-Dieter Driën*, in: Tipke/Kruse (Hrsg.), Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Stand: November 2012, § 3 AO Rdnr. 18 ff.

2. *Rundfunk im Gegenseitigkeitsverhältnis*

Schon im ersten Zugriff lässt dies die Steuer als zur Rundfunkfinanzierung ungeeignet erscheinen. Weil und soweit sich diese Finanzierung dadurch begründet, dass dem Zahlungspflichtigen der Zugang zum öffentlichrechtlichen Rundfunk eröffnet wird, und der Tatbestand der Zahlungspflicht auf diesen Zugang Bezug nimmt, wird ein individuelles Leistungs- und Gegenleistungsverhältnis vorausgesetzt und rechtlich gefasst, das mit der Steuer als voraussetzungsloser Gemeinlast für die allgemeinen Staatsaufgaben nicht vereinbar ist⁶³. Das Tauschverhältnis deutet vielmehr auf die Finanzierungsformen der Gebühr und des Beitrags. Die Ausgestaltung nach der Leistungsäquivalenz schützt den Bürger, dem gegenüber sich die Abgabe durch die Gegenleistung legitimieren muss. Der Äquivalenzzusammenhang schützt zugleich die Anstalten in ihrer Programmautonomie; denn die Leistung des Programmangebots begründet den Zufluss des Abgabenertrags an die Anstalten, also die Absonderung vom allgemeinen Staatshaushalt.

3. *Unzulässigkeit einer Rundfunksteuer*

Die mangelnde Eignung der Steuer als Mittel zur Rundfunkfinanzierung bestätigt sich bei Anlegung der steuerverfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben⁶⁴.

a. Keine eigene Steuer der Anstalten unter dem Grundgesetz

In Betracht kommt zunächst eine eigene Steuer der Anstalten. Die Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen sind jedoch verfassungsrechtlich abschließend geregelt⁶⁵ und mit einer historisch begründeten Ausnahme allein Bund und Ländern, punktuell auch den Kommunen (Art. 106 Abs. 5, Abs. 5a und Abs. 6 GG) zugewiesen. Die Ausnahme betrifft die körperschaftlich verfassten Religionsgesellschaften, die nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV das Recht haben, Kirchensteuern zu erheben. Diese

⁶³ Ebenso im grundsätzlichen Zugriff *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 173; anders dagegen *Klaus Hümmelich/Klaus Beucher*, Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand, AfP 1989, S. 708 (714 f.), dies allerdings nur unter Verweis auf die – komplementär zum Privatrundfunk stehende – „Versorgung der Bevölkerung mit Information und Unterhaltung“.

⁶⁴ Während die Einordnung einer vorgefundenen Abgabe als Steuer oder Entgelt allein vom jeweiligen Abgabentatbestand abhängt, kann über die Eignung einer bestimmten Abgabenform für einen bestimmten Finanzierungszweck nur unter Berücksichtigung der Rechtmäßigkeitsanforderungen dieser Abgabenform entschieden werden.

⁶⁵ *Markus Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 105 Rdnr. 45 f. m. w. N.

Steuererhebungskompetenz geht historisch im Wesentlichen auf die Zeit nach dem Reichsdeputationshauptschluss 1803 und die Säkularisierung kirchlicher Güter zurück, als die Sicherstellung der weiteren Kirchenfinanzierung in Frage stand und den Kirchen von den Landesherren deshalb die kirchliche Steuerhoheit angeboten oder auch aufgedrängt wurde⁶⁶.

Das viele Jahrhunderte zurückreichende, komplexe Verhältnis zwischen Staat und Kirchen als den beiden großen Trägern von Hoheitsgewalt, im Rahmen dessen es – korrespondierend zur Säkularisierung – zur Herausbildung des eigenständigen Kirchensteuerrechts gekommen ist, ist mit dem Verhältnis zwischen Staat und Rundfunkanstalten nicht zu vergleichen. Die Ausgestaltung eines eigenständigen Besteuerungsrechts einer funktional separierten juristischen Person des öffentlichen Rechts, das neben dem Besteuerungsregime von Bund, Ländern und Kommunen steht, ist deshalb nicht zu legitimieren.

Ein solches Recht würde die Geschlossenheit und Konsistenz des Besteuerungsregimes der Gebietskörperschaften durchbrechen. Dies würde die Gefahr von Überbelastungen begründen, zumal sich die Frage nach der richtigen Steuerbemessung im Einzelfall stellte, und auch den bundesstaatlichen Finanzausgleich verzerren, der auf einem Katalog von Steuerarten aufbaut (Art. 106 GG)⁶⁷.

b. Tatbestandliche und kompetenzielle Probleme einer staatlichen Rundfunkverbrauchssteuer

Ein anderer Ansatz zur Rechtfertigung einer Rundfunksteuer könnte darin bestehen, den Rundfunkkonsum als Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu deuten, an die die Rundfunkabgabe als staatliche Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG anknüpft. Diese würde dann zweckgebunden zur Finanzierung des öffentlichrechtlichen

⁶⁶ *Heiner Marré*, Das kirchliche Besteuerungsrecht, in: Listl/Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, S. 1101 ff.

⁶⁷ Im Übrigen würde die Einführung einer Steuer in der Regelungs- und Ertragszuständigkeit der Anstalten eine Verfassungsänderung erfordern; *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks, 2005, S. 221 f.; *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 42; *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 16; *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlichrechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 78; *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (19 f.).

Rundfunks eingesetzt werden (Zwecksteuer)⁶⁸, der sich nach diesem Modell als allgemeine, staatssteuerlich zu finanzierende Staatsaufgabe darstellte.

Doch ist auch dieser Ansatz nicht tragfähig. Denn Verbrauchsteuern setzen in ihrer tatbestandlichen Grundstruktur einen privatwirtschaftlichen Marktvorgang voraus, der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit indiziert und deshalb als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung einer freiheits- und gleichheitsgerechten Steuer auf die Vermögensverwendung dienen kann, sei es der Übergang einer Ware aus dem Steuerlager des Unternehmers in den freien Verkehr, sei es die Verschaffung von Verfügungsmacht gegen Entgelt. Steuerschuldner ist bei den Verbrauchsteuern der Unternehmer, der die Steuer regelmäßig im Preis auf den Endverbraucher überwälzt⁶⁹. Vorliegend stehen sich aber die finanzierungsbedürftige Anstalt und der Bürger, dem das Rundfunkangebot unterbreitet wird, unmittelbar gegenüber, ohne dass es zu einem privatwirtschaftlichen, Leistungsfähigkeit belegenden Austausch am Markt käme. Es fehlt mithin an einer Bemessungsgrundlage, die sich aus einem Konsumakt ableiten lassen könnte⁷⁰. Soweit auch der nicht private, vor allem gewerbliche Bereich in die Rundfunkfinanzierung einbezogen werden soll, bewegt sich der Abgabenschuldner ohnehin in der Erwerbs-, nicht der Konsumsphäre⁷¹. Auch dies zeigt, dass hier in Wirklichkeit und ausschließlich ein bipolares Austauschverhältnis zwischen Staat und Bürger gegenständlich ist. Tatbestandlich ist nicht wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern das anstaltsseitige Angebot des Rundfunkprogramms. Es gibt keine privatwirtschaftlich gehandelte Ware oder sonstige Leistung, mithin keine Menge und kein Entgelt, an die eine Steuer anknüpfen könnte (vgl. §§ 10 und 12 UStG). Bemessungsgrundlage und Entgelt fallen hier gleichsam zusammen⁷².

⁶⁸ Zur Zulässigkeit der Zweckbindung von Steuererträgen (Zwecksteuern) BVerfGE 49, 343 (353 f.); 110, 274 (294 f.); *Christian Waldhoff*, Die Zwecksteuer. Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, *StuW* 2002, S. 285 ff.; anders als es *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 29 voraussetzt, schließt die Zweckbindung des Abgabenaufkommens die Qualifikation als Steuer also keineswegs aus.

⁶⁹ Zur Überwälzung als Regel bei den Verbrauchsteuern BVerfGE 14, 76 (96); 69, 174 (183); 98, 106 (124).

⁷⁰ Ebenso *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235.

⁷¹ *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, *Rechtsgutachten, K&R Beihefter* 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (13), der deshalb – insoweit zu Recht – eine Einordnung als Aufwandsteuer ausschließt.

⁷² Daraus ergibt sich zugleich, dass steuerbare wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch nicht aus der Zahlung der Rundfunkabgabe selbst abgeleitet werden kann. Dies würde steuertechnisch eine 100%-

Erwägen mag man insoweit allenfalls, die Rundfunksteuer als besondere Verbrauchssteuer auf den Erwerb von Empfangsgeräten auszugestalten. Abgesehen davon, dass der Gerätebezug in die Vergangenheit weist und zur Sicherung einer wirklichkeitsgerechten Abgabenerhebung überwunden werden soll, hat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die sich im Erwerb eines günstigen oder aber teuren Empfangsgeräts manifestiert, aber mit der Werthaltigkeit des durch die Anstalten unterbreiteten Rundfunkangebots nichts zu tun. Der Wert dieses Angebots ist für alle Bürger grundsätzlich gleich hoch, unabhängig von der Art der genutzten Geräte. Zudem wird ein Gerät nur einmal angeschafft, der Rundfunk aber laufend konsumiert. Auch das Entgelt für den Geräteerwerb kommt deshalb als Bemessungsgrundlage für eine Rundfunkverbrauchsteuer nicht in Betracht.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Verbrauchsteuererträge durch Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zugewiesen sind. Die Gesetzgebungskompetenz für die besonderen Verbrauchsteuern ist aufgrund dessen gemäß Art. 105 Abs. 2 Alt. 1 GG eine konkurrierende Bundeskompetenz. Diese zwingende Ertrags- und Gesetzgebungskompetenzzuordnung an den Bund lässt eine Mittelweitergabe an die Anstalten, deren „Muttergemeinwesen“ die Länder sind, nicht zu (Verbot der Fremd- oder Mischfinanzierung)⁷³ und ist auch mit der strikten Länderzuständigkeit für die Regelung des Rundfunks (Art. 70 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren⁷⁴. Abgesehen von den steuerdogmatischen Problemen des verbrauchsteuerlichen Modells wäre hier also eine Verfassungsänderung erforderlich (Art. 79 GG), die eine Rundfunksteuer als besondere Verbrauchsteuer in der Regelungs- und Ertragszuständigkeit der Länder einführen müsste.

Ganz ähnliche Probleme erwachsen schließlich beim Versuch einer Einordnung als örtliche Verbrauchsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 1, 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Auch insoweit stellt sich steuerdogmatisch die Frage nach der maßgeblichen Bemessungsgrundlage des Verbrauchs, an den die Steuer anknüpfen könnte⁷⁵. Zudem ist der Verbrauch im vorlie-

Besteuerung unter Zugrundelegung der Bemessungsgrundlage des Entgelts bedeuten, Tatbestand und Rechtsfolge konfundieren und die Unterscheidung zwischen Entgelten und Steuern ad absurdum führen.

⁷³ Zum zwingenden Charakter der Kompetenzverteilung nach der Finanzverfassung BVerfGE 32, 145 (156); 55, 274 (301); 105, 185 (194).

⁷⁴ Siehe auch *Julia Köster*, Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative?, ZUM 2012, S. 946 (947).

⁷⁵ *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235.

genden Zusammenhang kein örtlicher, weil er nicht an örtliche Gegebenheiten anknüpft und die gemeindliche Abgabenerhebung darüber hinaus zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen kann⁷⁶. Die Ertragskompetenz liegt im Fall der örtlichen Verbrauchsteuern verfassungsrechtlich zwingend bei den Gemeinden oder Gemeindeverbänden (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG); auch dies ist mit der organisationsrechtlichen Anbindung der Rundfunkanstalten nicht vereinbar.

c. Unzulässigkeit einer sonstigen „Rundfunksteuer“ der Länder

Für eine in anderer Form ausgestaltete „Rundfunksteuer“ der Länder, mit der bei Licht betrachtet das Finanzierungsanliegen, aber nicht der Rechtfertigungsgrund der steuerlichen Belastung benannt ist, lassen weder das auf das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtete System der Steuerarten noch das geltende Finanzverfassungsrecht Raum. Es ist nicht ersichtlich, an welche Form der Manifestation wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine solche Steuer anknüpfen sollte⁷⁷. Die Länder haben keine Kompetenz, eine derartige, in ihren Belastungsgründen unklare Steuer einzuführen⁷⁸. Denn die Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen

⁷⁶ Zu diesen Kriterien BVerfGE 65, 325 (349); auch BVerfGE 16, 306 (327); 40, 56 (61); 98, 106 (124); BVerwGE 45, 264 (274); 58, 230 (237 f.); mit gleichem Ergebnis im vorliegenden Zusammenhang *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235; *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 75; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 225; *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (13); auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 47 (unter dem Gesichtspunkt der örtlichen Aufwandsteuer).

⁷⁷ Siehe auch *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (381) („Frage der Anknüpfung des Steuertatbestandes“).

⁷⁸ Ebenso *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 48 f.; *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235 f.; *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 76; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 226; *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (19 f.); *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (13 f.); *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836); kritisch auch *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 15; a. A. *Klaus Hümmelich/Klaus Beucher*, Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand, AfP 1989, S. 708 (715).

der Länder sind, ebenso wie die entsprechenden Kompetenzen des Bundes, auf die Steuerarten gemäß Art. 106 GG beschränkt⁷⁹.

4. Rundfunkfinanzierung aus den allgemeinen Steuererträgen?

a. Mangels Sachzusammenhangs unzulässige Zweckwidmung einer anderen Steuer

Vor diesem Hintergrund mag man erwägen, eine tatbestandlich nicht auf den Rundfunk, sondern auf andere Bemessungsgrundlagen bezogene Steuer heranzuziehen, um ihre Erträge ganz oder teilweise für die Finanzierung der Rundfunkanstalten zu reservieren.

Die gesetzliche Zweckbindung einer Steuer konfliktiert mit dem haushaltsrechtlichen Non-Affektationsprinzip nach § 7 Satz 1 HGrG („Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben.“). Diesem Prinzip kommt Verfassungsrang zu, weil es die rechtsstaatlich und demokratisch gebotene Distanz zwischen dem Staat und seinen Financiers wirksam absichert⁸⁰. Jede Vorabwidmung bestimmter Steuererträge für bestimmte Ausgaben verschafft dem Zahler der entsprechenden Steuern Einfluss auf die staatliche Aufgabenwahrnehmung und beschränkt ungeachtet der Tatsache, dass die Zweckwidmung ihrerseits gesetzlichen Ursprungs ist, die Gestaltungsräume des Aufgaben- und Haushaltsgesetzgebers, dem es zukommt, je nach Gesamtvolumen des Etats Prioritäten für das jeweilige Haushaltsjahr zu setzen.

Vorliegend sind aber zugleich die Spezifika des Rundfunkrechts zu berücksichtigen, die ihrerseits auf verfassungsrechtlichen Vorgaben, insoweit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG, beruhen. Die verfassungsrechtlich gebotene Programmautonomie der Anstalten und das sich daraus für den Staat ergebene Gebot der Staatsferne können in diesem Zusammenhang durchaus eine Vorabreservierung von Steuererträgen nahelegen, um die Tätigkeit der Anstalten wirtschaftlich abzusichern und ihre Finanzierungsgrundlage den jährlichen haushaltspolitischen Verteilungskämpfen zu entziehen. Dem verfassungskräf-

⁷⁹ Hanno Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand: 1. Januar 2013, Art. 105 Rdnr. 42 f. m. w. N.

⁸⁰ So auch Markus Heintzen, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rdnr. 47; a. A. Andreas Nebel, in: Pisch (Hrsg.), Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, Art. 110 Rdnr. 21; Klaus Stern, Staatsrecht, Bd. 2, 1980, S. 1244; Werner Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rn. 17; offengelassen in BVerfGE 93, 319 (348) und in BVerfGE 110, 274 (294) („kann dahinstehen“).

tigen Non-Affektationsprinzip tritt insoweit also das ebenfalls verfassungskräftige Prinzip der Staatsferne im Bereich des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber⁸¹.

Doch scheitert die steuerliche Zweckbindung hier aus einem anderen Grund. Die Zweckbindung von Steuern, die den Gesamtdeckungsgrundsatz durchbricht, ist auch bei Vorliegen verfassungskräftiger Gründe für diese Bindung in jedem Fall nur dann zulässig, wenn ein hinreichender sachlicher Zusammenhang zwischen der in Anspruch genommenen Steuer und dem zu finanzierenden Zweck besteht, der die Absonderung der konkreten Steuermittel rechtfertigt⁸². Inmitten steht hier die verfassungsrechtlich geforderte Symmetrie zwischen Abgabepflicht und Finanzierungsverantwortung, die auch im Übrigen das staatliche Abgabensystem leitet. Deutlich wird dies in den Begriffen der allgemeinen Steuer als Gemeinlast, der Gebühren und Beiträge als Vorzugslasten und in der sonderabgabenrechtlichen Tatbestandsvoraussetzung der gruppenspezifischen Sachverantwortung. In diesem Licht ist auch die Vorschrift des § 7 Satz 2 HGrG zu lesen, die die gesetzliche oder haushaltsrechtliche Zweckwidmung von Steuern einfachrechtlich erlaubt. Weist die einzelne Steuer und damit der belastete Steuerpflichtige eine gewisse Nähe zu dem zu finanzierenden Zweck auf, ist das rechtsstaatliche und demokratische Unbehagen an der Hinwegsetzung über das Prinzip der Non-Affektation gemildert. Besteht diese Nähe zwischen der Steuer und dem Finanzierungszweck dagegen nicht, erscheint die Zweckbindung willkürlich.

Im wohl bekanntesten Beispiel für eine zulässige Verwendungsbindung von Steuermitteln, der nach Art. 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes hälftigen Reservierung der Erträge der Mineralölsteuer für Zwecke des Straßenwesens, ist der gebotene Sachzusammenhang vorhanden⁸³.

Vorliegend kommt demgegenüber keine Steuerart – zumal in der vollständigen oder teilweisen Regelungs- und Ertragszuständigkeit der Länder – in Betracht, die eine in

⁸¹ Mit diesem Grundansatz auch *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 81 ff. („Zulässigkeit von Verwendungszweckbindungen bei entsprechender verfassungsrechtlicher Grundlage“).

⁸² Ebenso *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 84.

⁸³ Dazu *Christoph Gröpl*, in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2011, § 8 Rdnr. 17.

diesem Sinne hinreichende, besondere Nähe zum Zweck der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks aufweisen würde⁸⁴. Keine der in Art. 106 GG genannten und in der Praxis weiter konkretisierten Steuerarten hat eine solche Nähe. Dies verwundert auch nicht, wurde der öffentlichrechtliche Rundfunk doch seit jeher in eigenständiger Weise finanziert und auch tatbestandlich nicht durch die Steuern in den Blick genommen. Die Zweckbindung einer anderen Steuer scheidet deshalb zur Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks aus⁸⁵.

b. Unzulässigkeit einer steuerlichen Ergänzungsabgabe zur Rundfunkfinanzierung

Gleiches gilt im Ergebnis für die Erhebung einer – dem Solidaritätszuschlag vergleichbaren – steuerlichen Ergänzungsabgabe zur Rundfunkfinanzierung, insbesondere für das Modell einer Medienabgabe in Anknüpfung an die Einkommensteuer⁸⁶. Die Zweckbindung der Erträge einer solchen Ergänzungsabgabe scheitert ebenfalls am fehlenden sachlichen Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und dem Finanzierungsanliegen. Zudem stehen die Erträge von Ergänzungsabgaben zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer verfassungsrechtlich zwingend dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG), was wiederum mit dem Befund kollidiert, dass die „Muttergemeinwesen“ der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten die Länder sind⁸⁷.

c. Rundfunkverfassungsrechtlich unzureichende gesetzliche Reservierung allgemeiner Haushaltsmittel

Verbietet sich damit eine Mittelbindung auf der Seite der Steuereinnahmen, bleibt noch die Option einer Bindung ausschließlich auf der Seite der Verwendung der allgemeinen, primär durch Steuererhebung generierten Haushaltsmittel der Länder⁸⁸. Eine solche

⁸⁴ Anderes gälte für eine Rundfunkverbrauchsteuer, die aber, wie dargelegt (siehe oben D.I.3.b.), aus anderen Gründen scheitert.

⁸⁵ *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 217 ff. sieht zudem Probleme im Hinblick auf die Finanzierungssicherheit.

⁸⁶ Dazu auch *Julia Köster*, Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative?, ZUM 2012, S. 946 (946 f.).

⁸⁷ Ebenso zur Ergänzungsabgabe *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 76.

⁸⁸ Befürwortend *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 88 ff.; wohl auch *Siegfried Jutzi*, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603 (608); *Stefan Koriath/Maxi Ko-*

Bindung hätte die schlichte Gestalt eines parlamentarischen Leistungsgesetzes im weiteren Sinne.

Einer derartigen, rein haushaltsrechtlichen Lösung stehen jedoch besondere Bedenken mit Blick auf die rundfunkverfassungsrechtlichen Gebote der Programmautonomie und Staatsferne entgegen. Leistungsgesetze speisen sich im Vollzug aus dem allgemeinen Haushalt, aus dem grundsätzlich alle Staatsaufgaben finanziert werden. Sie stehen deshalb im Grundsatz in Konkurrenz und zur Disposition des Gesetzgebers, dem es zukommt, über Prioritäten zu entscheiden. Die haushaltsrechtliche Lösung setzt die Rundfunkfinanzierung somit – ungeachtet ihrer rundfunkverfassungsrechtlichen Gebotenheit – massiven Gefahren politischen Drucks aus. Es besteht ein greifbares Risiko inhaltlicher Einflussnahmen durch die Drohung mit Kürzungen, die sich angesichts der Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung und gegebenenfalls auch von Konjunkturschwankungen leicht begründen lassen, alternativ auch durch das Angebot von Wohlverhaltensprämien; dies jährlich wiederkehrend im Zyklus der Haushaltsgesetzgebung, im Rahmen derer grundsätzlich alle Leistungsgesetze in das Blickfeld der politischen Öffentlichkeit gelangen, jedenfalls aber gebracht werden können. Das Beispiel der über staatliche Zuschüsse aus Haushaltsmitteln finanzierten Deutschen Welle steht hier als Mahnung im Raum⁸⁹. Derartige Einflussnahmerisiken oder auch tatsächliche Einflussnahmen sind mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Abschirmung des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat nicht zu vereinbaren⁹⁰. Geboten

emm, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836).

⁸⁹ Siehe dazu die Erläuterungen von *Reinhard Hartstein*, in: Stern/Peifer/Hain (Hrsg.), Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2012, S. 69 f.; auch *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 228 f.; zu den Grenzen finanzieller Anreizsetzung im Bereich des öffentlichrechtlichen Rundfunks auch *Michael Droege*, Steuerung durch finanzielle Anreize, finanzieller Ausgleich für regulatorische Markteingriffe, in: Bayerische Landeszentrale für neue Medien (Hrsg.), BLM-Symposium Medienrecht 2011, 2011, S. 97 (111 ff.).

⁹⁰ Ebenso *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 211 ff.; *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 53 f.; *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 32 („Die Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung steht einer parlamentarischen Budgetkontrolle des dem Rundfunk vorbehaltenen Abgabenaufkommens strikt entgegen. Die Rundfunkfinanzierung muss so organisiert werden, dass der Abgabenertrag von vornherein den Rundfunkanstalten vorbehalten bleibt, staatliche Organe also nicht über die Verwendung dieses Abgabenaufkommens entscheiden.“); *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 227 ff.; *Julia Köster*, Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative?, ZUM 2012, S. 946 (947 f.); *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (20); im Ergebnis auch *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (381) („erfordert ... so differenzierte Kautelen, dass“ diese Finanzierungsform „keine relevanten Vorteile mehr böte“); *Dieter Grimm*, in: FAZ v. 11.1.2013, S. 7; mit Beden-

sind Finanzierungsstrukturen, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk davor bewahren, in den Mahlstrom der zyklisch wiederkehrenden haushaltspolitischen Diskussion zu geraten.

II. Sonderabgaben

Der haushaltspolitischen Diskussion über die Zuordnungen aus dem Gesamtetat könnte die Rundfunkfinanzierung entzogen werden, wenn sie als eigenständiger, durch Sonderabgaben gespeister Einnahmen- und Ausgabenkreislauf (Sondervermögen)⁹¹ organisiert werden dürfte.

1. *Ausnahmsweise Anknüpfung an vorausliegende Sachverantwortung*

Sonderabgaben haben sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als eine besondere, nur unter strengen Voraussetzungen zulässige Finanzierungsform herausgebildet⁹². Sie rechtfertigen sich, als „seltene Ausnahme“⁹³, in ihrer Belastungswirkung und ihrer Haushaltsflüchtigkeit neben Steuern und Individualentgelten allein dann, wenn sie einem bestimmten Sachzweck dienen, der die Inanspruchnahme einer Sachkompetenz (Art. 70 ff. GG) legitimiert, wenn sie eine homogene Gruppe belasten, der eine spezifische, vorgefundene Sachverantwortung zukommt, und wenn das finanzierte Staatshandeln die Gruppe von ihrer Sachverantwortung befreit, die Abgabe in diesem Sinne also gruppennützig verwendet wird⁹⁴. Sonderabgaben wandeln unterstellte Sachverantwortung in Finanzierungsverantwortung um. Sie sind aufgrund der Gruppennützigkeit des finanzierten Staatshandelns als abstrahierte Form des Individualentgelts anzusehen und damit den Entgelten in Gegenüberstellung zu den Steuern als Gemeinlasten zuzuordnen.

Bedenken werfen Sonderabgaben gleichwohl insoweit auf, als sie allein auf eine unterstellte Sachverantwortung gestützt werden, also unabhängig davon erhoben werden

ken im Rahmen der Diskussion in Österreich *Michael R. Kogler*, Rundfunk-Gebühr, Programm-Entgelt oder „Audiovisions-Steuer“, *Medien und Recht* 2009, S. 267 (276 f.).

⁹¹ Die Zweckbindung auf Ertragsseite ist eines der Wesensmerkmale von Sonderabgaben.

⁹² Grundlegend BVerfGE 55, 274 (304 ff.).

⁹³ BVerfGE 55, 274 (308); 91, 186 (203); 92, 91 (113); 101, 141 (147).

⁹⁴ Zu diesen Voraussetzungen BVerfGE 55, 274 (304 ff.); 67, 256 (275 ff.); 82, 159 (180 f.); 101, 141 (147 f.); 108, 186 (217 f.); 110, 370 (389); 113, 128 (149 f.); 122, 316 (334 f.); 123, 132 (142).

können, ob den Gruppenmitgliedern greifbare, äquivalente Vorteile jenseits der Befreiung von der tatsächlichen oder vermeintlichen Sachverantwortung zufließen⁹⁵. Sonderabgaben stehen insoweit in bedenklicher Nähe zu Steuern, was die Steuerstaatlichkeit ebenso wie den Gesamtdeckungsgrundsatz des Haushaltsrechts strapaziert.

Der regeldurchbrechende Ausnahmecharakter der Sonderabgaben kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass der Fortbestand ihrer Voraussetzungen im Einzelfall periodisch wiederkehrend überprüft werden muss⁹⁶ und dass Sonderabgabenkreisläufe haushaltsrechtlich besonders dokumentiert werden müssen⁹⁷.

Das Bundesverfassungsgericht, das die Kategorie der Sonderabgabe konturiert hat, steht dieser Abgabe mit Blick auf ihre finanz- und haushaltsverfassungsrechtliche Bedenklichkeit zugleich kritisch gegenüber. In der Rechtsprechung des Gerichts finden sich zahlreiche Entscheidungen, durch die Sonderabgaben als verfassungswidrig verworfen wurden⁹⁸.

2. Mangelnde Eignung zur Rundfunkfinanzierung

Stellt man dieser Grundcharakteristik der Sonderabgabe als einem nur ausnahmsweise zulässigen und idealtypisch vorübergehend einzusetzenden Finanzierungsinstrument das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Bild des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber, so erweist sich, dass auch die Sonderabgabe zur Rundfunkfinanzierung ungeeignet ist⁹⁹. Der öffentlichrechtliche Rundfunk begründet keinen nur ausnahmsweise entstehenden, vorübergehenden, besonderen Finanzierungsbedarf, sondern ist institutionell in der Verfassung angelegt und von einer Bestands- und Entwicklungsgarantie getragen,

⁹⁵ Siehe die detaillierte Analyse bei *Christian Thiemann*, Die Dogmatik der Sonderabgabe im Umbruch, AöR Bd. 138 (2013), S. 60 ff.

⁹⁶ BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181).

⁹⁷ Erstmals in BVerfGE 108, 186 (218); sodann BVerfGE 110, 370 (389); 113, 128 (150).

⁹⁸ Siehe den Überblick bei *Hanno Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand: 1. Januar 2013, Art. 105 Rdnr. 19.3.

⁹⁹ Auch *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (381) („erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken ausgesetzt“); im Ergebnis ebenso *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 43; *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 246 f.; *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 38 ff.

erfordert mithin ein entsprechend solides, auf Dauer angelegtes finanzielles Fundament¹⁰⁰.

Auch bilden die Adressaten des öffentlichrechtlichen Rundfunkangebots keine homogene Gruppe, der eine dem Recht vorausliegende Verantwortung für den Rundfunk zukäme, die sich in eine Finanzierungsverantwortung ummünzen ließe¹⁰¹. Vielmehr ist der öffentlichrechtliche Rundfunk staatlich konstituiert. Der Staat macht mithin das öffentlichrechtliche Rundfunkangebot, das als staatliche Leistung zu entgelten ist. Der Staat befreit den Bürger mit anderen Worten nicht von einer vorausliegenden Sachverantwortung, was sich der Staat bezahlen lassen dürfte; entgolten wird vielmehr eine originäre staatliche Leistung, die den Bürger begünstigt.

III. Gebühren und Beiträge

Auch die Prüfung der Sonderabgabe drängt mithin auf die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks durch Vorzugslasten, also durch Gebühren oder Beiträge.

1. *Gemeinsamkeiten und Unterschiede*

Während Steuern dazu dienen, die Lasten der Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben gerecht auf die Bürger zu verteilen, hier also der Gedanke der gerechten Lastentragung im Mittelpunkt steht (Steuer als Gemeinlast), ist der leitende Gedanke der Vorzugslasten die individuelle Tauschgerechtigkeit, ihr Bemessungsprinzip die Äquivalenz¹⁰². Gebühren- und beitragspflichtig wird nicht, wer leistungsfähig ist, sondern wer eine tatbestandlich umschriebene, besondere staatliche Leistung erhalten hat.

Besteht diese Leistung in einem besonderen, auch eingreifenden Verwaltungshandeln, werden Verwaltungsgebühren erhoben, die nach den verursachten Kosten bemessen werden (Kostendeckungsprinzip)¹⁰³. Besteht die Leistung in der Übertragung eines besonderen Nutzens, werden Benutzungsgebühren festgesetzt, die nach dem Wert dieses

¹⁰⁰ Ebenso *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 37.

¹⁰¹ *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (835).

¹⁰² *Peter Bohley*, Gebühren und Beiträge, 1977, S. 103 ff.; *Arndt Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004.

¹⁰³ BVerfGE 50, 217 (226); 91, 207 (223); *Jürgen Raecke*, Das Kostendeckungsprinzip, 1971.

Nutzens bemessen sein können¹⁰⁴. Das Verwaltungsprogramm wird hierdurch in dem Sinne vollendet, dass der Vorteil der Sache nach verschafft, vermögensmäßig aber neutralisiert wird.

Im Unterschied zu Gebühren entgelten Beiträge keine konkrete staatliche Leistung, sondern ein bevorzugendes Leistungsangebot, dessen Annahme im Ermessen des Abgabepflichtigen steht. Die Beitragspflicht ist also unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme der angebotenen Leistung¹⁰⁵.

Gebühren und Beiträge schaffen Transparenz und Kostenverantwortung, sowohl auf Seiten des Staates als auch auf Seiten des Bürgers. Sie können deshalb zur effizienten Ressourcenallokation beitragen, Wettbewerbsdruck entstehen lassen oder auch Aufgabenprivatisierungen rechtfertigen¹⁰⁶. Zugleich greifen Vorzugslasten aber die Fundamente des Steuerstaats an, der auf einer solidarischen Finanzierung der Staatsaufgaben durch die Gesamtheit der Steuerzahler nach dem Maßstab ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruht¹⁰⁷ und der dadurch eine rechtsstaatlich-demokratisch gestaltete Bestimmung und Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglicht. Gebühren und Beiträge müssen deshalb auf das Bild des Steuerstaats, verfassungsrechtlich auf die Anforderungen des Rechtsstaats und der Demokratie abgestimmt bleiben, auch auf die grundrechtlichen Freiheits- und Gleichheitsgewährleistungen¹⁰⁸. Ein Ausverkauf von Freiheiten, vor allem ein Ausverkauf von Rechten, scheidet aus. Die verfassungsrechtlichen Maßgaben, nicht ökonomische Mächtigkeiten entscheiden unter dem Grundgesetz über die Zuordnung der wesentlichen Freiheiten und Rechte.

¹⁰⁴ Der Gebührenbegriff ist deshalb „doppelgliedrig“; *Klaus Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: Faller u. a. (Hrsg.), FS für Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 518 ff.; zum Sonderfall der Verleihungsgebühr BVerfGE 93, 319 (344); auch BVerwGE 115, 32 (36).

¹⁰⁵ BVerfGE 42, 223 (228); 82, 159 (178); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 113, 128 (148); BVerwGE 72, 212 (218 f.).

¹⁰⁶ *Dieter Birk/Rolf Eckhoff*, Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern: Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 54 (59 f.); *Ute Sacksofsky*, Staatsfinanzierung durch Gebühren?, in: dies./Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 188 (190 ff.).

¹⁰⁷ Zum Basis-Solidarverbund aller Steuerpflichtigen *Hanno Kube*, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, DStJG Bd. 29 (2006), S. 11 (17).

¹⁰⁸ *Hanno Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 361 ff.

Zudem beanspruchen Gebühren und Beiträge Sachkompetenzen (Art. 70 ff. GG). Dies ist im Grundsatz richtig¹⁰⁹, weil sie Verwaltungsprogramme vollenden. Doch stehen sie damit ihrerseits außerhalb der Finanzverfassung im engeren Sinne, also auch in Spannung zu den individualschützenden und gleichgewichtssichernden Gehalten der Art. 105 bis 108 GG.

2. Eignung von Beiträgen zur Rundfunkfinanzierung

a. Programmautonomie und Staatsferne

Die Spezifika des öffentlichrechtlichen Rundfunks sprechen nachdrücklich für eine Finanzierung in der Abgabenform der Vorzugslasten. So deuten die Gebote der Programmautonomie und Staatsferne klar auf eine Finanzierungsstruktur, bei der sich die jeweilige Anstalt und der finanzierende Nutzer möglichst unmittelbar gegenüberstehen, Parlament und exekutive Aufsicht also im Hintergrund bleiben. Das Gebühren und Beiträge prägende individuelle Abgabenverhältnis entspricht diesen Erfordernissen. Wer das Rundfunkangebot erhält, hat dafür zu zahlen¹¹⁰. Der Staat spielt insoweit keine entscheidende Rolle, kann auf das Finanzierungsvolumen und damit die Programminhalte keinen strukturellen, maßgeblichen Einfluss nehmen; seine Hauptaufgabe ist auf die grundrechtssichernde Mäßigung der Abgabenlast beschränkt¹¹¹. Das abgabenrechtliche Band zwischen Anstalt und Nutzer stärkt die Anstalt damit in ihrer Unabhängigkeit vom Staat. Zugleich entsteht, anders als bei einer in diesem Sinne anonymen Steuerfinanzierung, eine besondere Verantwortung der Anstalt dem finanzierenden Nutzer gegenüber¹¹².

¹⁰⁹ Vgl. bereits PrOVGE 18, 23.

¹¹⁰ Dieser Zusammenhang setzt nicht zwingend die tatbestandliche Anknüpfung an Geräte voraus; anders offenbar *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 29, der die „Medienabgabe“ deshalb von vornherein nicht als Beitrag einordnen möchte.

¹¹¹ Siehe oben C.IV.2.

¹¹² Ebenso *Helge Rossen-Stadtfeld*, „Das kommerzielle Angebot kann nicht vielfältig sein“, epd medien Nr. 9 vom 1.3.2013, S. 33 (35).

b. Zweckbindung der Abgaben

Nicht anders als Steuern gehen auch Gebühren und Beiträge grundsätzlich in den allgemeinen Staatshaushalt ein. Ertragskompetent ist dabei die aufgabenzuständige Gebietskörperschaft¹¹³.

Die zur Sicherung von Programmautonomie und Staatsferne unabdingbare Zweckbindung der Rundfunkabgaben¹¹⁴ muss deshalb gesetzlich geregelt werden. Anders als bei den allgemeinen Steuern, bei denen mangels hinreichenden Sachzusammenhangs eine Ertragsbindung für den öffentlichrechtlichen Rundfunk ausscheidet¹¹⁵, ist ein derartiger Sachzusammenhang bei Vorzugslasten, die für die Unterbreitung des Rundfunkangebots erhoben werden, vorhanden.

Die Zweckbindung ist zugleich rundfunkverfassungsrechtlich geboten, weil sie von zentraler Bedeutung für die tatsächliche Sicherung von Programmautonomie und Staatsferne ist. Das rundfunkverfassungsrechtliche Bindungsgebot tritt hier normativ gleichrangig dem allgemeinen haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Non-Affektation gegenüber und kann die Abweichung von diesem allgemeinen Grundsatz sachbereichsspezifisch legitimieren¹¹⁶.

Im Licht der rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen erscheint die Anstalt damit als in der Sache zuständige, auch ertragskompetente Stelle, der Staat dagegen vor allem als Mäßiger der Rundfunkabgaben. Die die Rundfunkfreiheit sichernde Organisation des öffentlichrechtlichen Rundfunks in eigenständigen, in Distanz zur unmittelbaren Staatsverwaltung stehenden, zudem grundrechtsfähigen¹¹⁷ Anstalten des öffentlichen Rechts setzt sich mithin unmittelbar in der Zweckbindung des Abgabenaufkommens zugunsten der Anstalten fort¹¹⁸.

¹¹³ Hanno Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand: 1. Januar 2013, Art. 105 Rdnr. 15.

¹¹⁴ Zur Zulässigkeit der Zweckbindung von Entgelten BVerfGE 93, 319 (348).

¹¹⁵ Siehe oben D.I.4.a.

¹¹⁶ Siehe dazu bereits oben D.I.4.a.

¹¹⁷ BVerfGE 31, 314 (322); 59, 231 (254 f.).

¹¹⁸ In diesem Sinne auch *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 44, wonach „die haushaltsrechtlich[e] Verselbständigung von Rundfunkabgabe und Rundfunkhaushalt“ in „der Gesetzgebungskompetenz des Rundfunkrechts“ angelegt ist.

c. Die gebotene Abstraktion vom konkreten Nutzerverhalten

Schließlich sind die Vorgaben des Rundfunkverfassungsrechts auch für die Wahl zwischen Gebühr und Beitrag fruchtbar zu machen. Während die Gebühr nur bei konkreter, tatsächlicher Nutzung der staatlichen Leistung ausgelöst wird, kann der Beitrag tatbestandlich bereits an die Unterbreitung des Leistungsangebots anknüpfen und auf den Nachweis tatsächlicher Annahme verzichten.

Im Sachzusammenhang der Rundfunkfinanzierung ist hier wiederum von entscheidender Bedeutung, dass diese Finanzierung die Programmautonomie der Anstalten sichern soll, die ihrerseits die Grundlage für die Gewährleistung der Grundversorgung in informatorischer, kultureller und unterhaltender Hinsicht bildet. Dies schließt es aus, die Anstalten über die Finanzierungsform unmittelbar vom je aktuellen Massengeschmack oder von Gegenwartsmoden abhängig zu machen¹¹⁹. Die Zusammenstellung eines qualitativ hochwertigen, dem Grundversorgungsauftrag entsprechenden Programms darf nicht unter das Diktat von Einschaltquoten gestellt werden. Gegenleistung für das Entgelt kann deshalb nur die „Gesamtveranstaltung“¹²⁰ Rundfunk sein, weshalb auch Abrechnungsmodelle wie pay-per-channel, pay-per-view oder video-on-demand für den öffentlichrechtlichen Rundfunk kategorisch ausscheiden¹²¹. Die durch die Abgabenform des Beitrags erreichte Abstraktion vom konkreten Seh- und Hörverhalten der Bevölkerung und die Bezugnahme auf die alleinige Möglichkeit des Rundfunkempfangs entsprechen damit unmittelbar rundfunkverfassungsrechtlichen Erfordernissen.

¹¹⁹ *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 16; *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 44.

¹²⁰ BVerfGE 31, 314 (329 f.); *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (382).

¹²¹ BVerfG, NJW 2012, S. 3423 (Zugangsbeschränkung würde „mit dem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kollidieren“) unter Verweis auf VG Regensburg, Urt. v. 24.3.2009 – RO 3 K 08.01829; entsprechend bereits BVerfGE 74, 297 (326); 87, 181 (199); auch BayVerfGH, Urt. v. 15.12.2005 – Az. 8 VII 04, Rdnr. 87; ebenso *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 230 ff.; *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (20 f.); anders demgegenüber *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 410 ff.

d. Bestätigung durch die Rechtsprechung

Die herausragende Eignung der Finanzierungsform des Beitrags für die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum alten System der Erhebung von Rundfunk-„Gebühren“ nachdrücklich bestätigt¹²².

Schon in seiner Umsatzsteuer-Entscheidung aus dem Jahr 1971 setzt das Bundesverfassungsgericht die Qualifikation der damals neuen Rundfunkabgabe als Gebühr ausdrücklich in Anführungszeichen und führt aus, dass diese Abgabe „das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“ Rundfunk sei¹²³. Auch in Folgeentscheidungen knüpft das Bundesverfassungsgericht nur begrifflich an die staatsvertragliche Bezeichnung der Abgabe als Gebühr an, ordnet sie aber in der Sache als zulässigen Beitrag ein. Im Hessen 3-Urteil von 1992 heißt es, die gewählte Finanzierung sei „die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung... In der ungeschmälernten Erfüllung der essentiellen Funktion des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung unter den Bedingungen des dualen Systems findet sie ihre Rechtfertigung“¹²⁴. Im 1. Rundfunkgebührenurteil (8. Rundfunkurteil) von 1994 ergänzt das Gericht in diesem Sinne, die ausgestaltete Finanzierungsform erlaube dem Rundfunk, „unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht“¹²⁵. Die Abgabe dürfe „ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus“ geknüpft werden¹²⁶. In einer Nichtannahmeentscheidung aus dem Jahr 1999 bestätigt das Bundesverfassungsgericht diese Einordnung als selbstverständlich. Die Zahlungspflicht werde, so das Gericht, durch „das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts“ ausgelöst und setze nicht das Einschalten dieses Geräts voraus¹²⁷. Entgolten wird also, beitragsstypisch, das staatliche Leistungsangebot. Entsprechend heißt es schließlich in der Nichtannahmeent-

¹²² Mit einem Überblick über die rechtsprechungsseitige Einordnung auch *Annette W. Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2009, S. 136 ff.; *Eva Ellen Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 19 ff.

¹²³ BVerfGE 31, 314 (329 f.).

¹²⁴ BVerfGE 87, 181 (199).

¹²⁵ BVerfGE 90, 60 (90).

¹²⁶ BVerfGE 90, 60 (91).

¹²⁷ BVerfG, NJW 2000, S. 649.

scheidung bezüglich der Erhebung von Rundfunkabgaben für internetfähige PCs von Mitte 2012, dass es sich bei der Rundfunkabgabe „nicht um eine voraussetzungslose Steuer zur Finanzierung des Gemeinwesens“ handle, „sondern um eine Vorzugslast. Denn sie ist für eine Begünstigung durch eine Leistung der Rundfunkanstalten zu zahlen, indem sie an den durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes begründeten Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft wird“¹²⁸.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 dahinstehen lassen, ob es sich bei der Rundfunkabgabe nach der damaligen Ausgestaltung um eine Gebühr, eine „Gebühr mit Beitragscharakter“ oder einen Beitrag handelt, weil es darauf im zu beurteilenden Rechtsstreit nicht ankam. Zugleich hat das Gericht in dieser Entscheidung aber seinerseits betont, dass die Art der Finanzierung den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 GG an eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks und ebenso den rechtsstaatlichen Anforderungen des Gebots der Gleichheit aller Bürger bei der Heranziehung zu öffentlichen Lasten genüge¹²⁹. Im Urteil zur Abgabepflicht für internetfähige PCs von 2010 bestätigt das Bundesverwaltungsgericht sodann in der Sache klar die Einordnung durch das Bundesverfassungsgericht, wenn es ausführt, dass die Abgabepflicht „ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den durch das Bereithalten eines Empfangsgeräts begründeten Teilnehmerstatus anknüpfen“ dürfe¹³⁰.

IV. Sonstige Abgaben

Die herausragende Eignung des im Aufkommen zweckgebundenen Beitrags zur Rundfunkfinanzierung entbindet von der Notwendigkeit, die blasse, in der rechtspraktischen Ausfüllung sehr heterogene und rechtsstaatlich unverlässliche Abgabekategorie der sonstigen Abgaben zu bemühen¹³¹.

¹²⁸ BVerfG, NJW 2012, S. 3423.

¹²⁹ BVerwG, NJW 1999, S. 2454 (2455).

¹³⁰ BVerwG, NJW 2011, S. 946 (950).

¹³¹ Zu dieser Kategorie *Hanno Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand: 1. Januar 2013, Art. 105 Rdnr. 24.

Auch mit einem Ausweichen auf die Einordnung der Rundfunkabgabe als Abgabe „sui generis“¹³² sind die Herausforderungen der näheren Maßstabildung eher aufgeschoben als bewältigt¹³³.

Soweit die Rundfunkabgabe schließlich als „sachbereichsimplicite“, sich aus der Natur des Rundfunks erklärende Abgabe qualifiziert wird, die sich deshalb unmittelbar auf Art. 70 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stützen können¹³⁴, werden die rundfunkverfassungsrechtlichen Spezifika zur Rechtfertigung einer weiteren, im Ausgangspunkt ebenfalls undeutlichen und auch in der Verallgemeinerung schwer eingrenzba- ren Abgabensart herangezogen¹³⁵, obwohl die traditionsreiche Abgabekategorie des Beitrags diesen Spezifika voll und ganz gerecht wird.

Im Ganzen bietet sich damit die Finanzierungsform des Beitrags rundfunk- wie auch finanzverfassungsrechtlich vorrangig und eindeutig zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an; dies sowohl in der abgabentatbestandlichen Struktur wie auch mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen.

V. Der neue Rundfunkbeitrag als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne

Der Rundfunkbeitrag, wie er durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ausgestaltet wurde, ist ein Beitrag in diesem Sinne. Er wird im Vertrag wie auch in der Amtlichen Begründung durchgängig als „Beitrag“ bezeichnet. Der charakteristische Gegenleistungsbezug wird in der Amtlichen Begründung verdeutlicht, wenn es dort heißt: „Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat beizutragen, wer die allgemein zugänglichen Angebote des Rundfunks empfangen kann, aber nicht notwendig empfangen

¹³² So für die alte Rundfunk-„Gebühr“ *Christian Waldhoff*, Die Steuerfinanzierung als rundfunk- und finanzverfassungsrechtlich adäquate Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, August 2010, S. 68 f.; *Philipp Karl Julius Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, 2012, S. 41.

¹³³ Ebenso *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 251 ff.

¹³⁴ *Hubertus Gersdorf/Frauke Brosius-Gersdorf*, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems nach bayerischem Rundfunkrecht, 1997, S. 64 ff.; *Arne Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 171 ff.; *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 41 ff. und S. 53 ff.; grundsätzlich offen auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 34 f.

¹³⁵ Kritisch auch *André Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 247 ff.

(haben) muss.“¹³⁶ Damit steht der Rundfunkbeitrag in der Tradition der alten Rundfunkgebühr, die ebenfalls für die Ermöglichung des Rundfunkempfangs, also die Unterbreitung des Programmangebots, zu entrichten war. Ebenso wie zuvor erlangt der Bürger infolge des ihm unterbreiteten Angebots einen Teilnehmerstatus¹³⁷. Anders als bei der voraussetzungslos erhobenen Steuer ist also ein bestimmtes staatliches Leistungsangebot an den Bürger tatbestandlich¹³⁸.

Dass dieses Angebot nicht nur an ganz bestimmte Personen, sondern an die Allgemeinheit derjenigen adressiert ist, die zum Rundfunkempfang befähigt sind, steht der Einordnung als Beitrag nicht entgegen. Die Qualifizierung als Entgelt scheidet grundsätzlich nicht an der Größe des Adressatenkreises des staatlichen Leistungsangebots. Entscheidend ist allein, dass die Abgabe als Gegenleistung für eine staatliche Leistung, nicht dagegen voraussetzungslos erhoben wird. Maßgeblich ist mithin nur die Art des Belastungsgrundes dem Einzelnen gegenüber, nicht die Anzahl paralleler Belastungen¹³⁹. Auch für die Ausstellung des Personalausweises, den jeder Deutsche ab 16 Jahren haben muss, werden Verwaltungsgebühren erhoben. Im Fall des Rundfunkbeitrags kommt noch hinzu, dass sich die Weite des Adressatenkreises des Leistungsangebots hier aus dem Verfassungsrecht ergibt, namentlich aus der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG) und aus dem Grundversorgungsauftrag der Rundfunkanstalten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG).

Ebenso unerheblich ist die Tatsache, dass die Inanspruchnahme der Leistung grundsätzlich nicht zur Wahl gestellt wird¹⁴⁰. Die Freiwilligkeit des Leistungsempfangs ist kei-

¹³⁶ Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 5 f.

¹³⁷ *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (474); am Begriff des Teilnehmerstatus macht *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (12) demgegenüber eine Unterscheidung zwischen dem alten und dem neuen Modell fest.

¹³⁸ *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (477).

¹³⁹ Ebenso *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (477); a. A. *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836).

¹⁴⁰ Ebenso *Hermann Eicher*, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, Media Perspektiven 2012, S. 614 (617); siehe auch *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 (9); a. A. *Stefan Koriath/Maxi*

neswegs Voraussetzung der Entgelterhebung, wie die Tradition der Verwaltungsgebühren zeigt, konkret wiederum das Beispiel der Ausstellung des Personalausweises.

Wenngleich die Abgabenbemessung ein Element der Rechtmäßigkeit, nicht dagegen der Tatbestandlichkeit einer bestimmten Abgabe ist, bestätigt dennoch auch die Tatsache, dass der Rundfunkbeitrag nach dem Gegenleistungsgedanken und eindeutig nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen erhoben wird, die Einordnung dieses Beitrags als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne¹⁴¹. Die Frage nach der auch im Detail zutreffenden Typisierung ist damit noch nicht beantwortet, wohl aber die Frage nach der grundsätzlichen Einordnung der Abgabenart.

Die Qualifizierung als Beitrag erlaubt es den Ländern, den Rundfunkbeitrag auf Grundlage von Art. 70 Abs. 1 GG auszugestalten¹⁴².

E. Verfassungsgemäße Ausgestaltung

I. Gründe und Grenzen tatbestandlicher Typisierung

Der Beitrag rechtfertigt sich in seiner zur Steuer hinzutretenden Belastungswirkung, weil und soweit er ein besonderes staatliches Leistungsangebot entgelt, das dem Bürger in der Sache, nicht aber in der Vermögenswirkung überbracht werden soll. Der Tatbe-

Koemm, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836).

¹⁴¹ Im Ergebnis ebenso aus der nach Abschluss des Vertrags veröffentlichten Literatur *Andreas Gall/Axel Schneider*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, Vor RBSStV Rdnr. 37; *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 (9); *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (21); *ders.*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (476 ff.); a. A. (Steuer) *Helmut Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 115; *Ermano Geuer*, Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, VR 2012, S. 378 (379); *ders.*, Die Haushaltsabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland – Modell für Österreich?, Medien und Recht 2012, S. 219 (221); *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (11 f.); *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (835).

¹⁴² Zur Entgelterhebung im Annex zu den Sachgesetzgebungskompetenzen für den konkreten Fall der Rundfunkfinanzierung bereits BVerwGE 29, 214; im vorliegenden Zusammenhang *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (478).

stand der Beitragspflicht muss sich deshalb genau auf das Leistungsangebot beziehen, soll die Abgabe als Beitrag eingeordnet und legitimiert werden können. Es gilt hier der so genannte Wirklichkeits-, hilfsweise der Wahrscheinlichkeitsmaßstab¹⁴³.

Zugleich verlangt das Beitragsrecht jedoch nach angemessener Typisierung¹⁴⁴. Dies hat mehrere Gründe. Typisierung schafft Verständlichkeit und fördert damit die Einsichtigkeit der Abgabe. Typisierung gewährleistet weiterhin die Praktikabilität des Vollzugs, der bei übermäßiger Orientierung an den Details des Einzelfalls scheitern muss und in diesem Scheitern seinerseits zu erheblicher Ungleichheit, einer Ungleichheit im Belastungserfolg, führt. Ein angemessen typisierendes Recht verhindert Gestaltungen und Umgehungen, die sich an Einzelheiten festmachen; es ist in diesem Sinne unausweichlich, was ebenfalls der Gleichheit dient. Und schließlich kann der Staat, der den Gesetzesvollzug auf typisierende Normen stützt, auch auf Distanz bleiben und die Privatsphäre des Bürgers schonen. Gerade dieser letzte Aspekt hat für die Rundfunkabgabe herausragende Bedeutung. Denn Rundfunkempfang vollzieht sich in hohem Maße im privaten Raum, im geschützten Bereich, zumal der eigenen Wohnung. So streiten im vorliegenden Zusammenhang das allgemeine Persönlichkeitsrecht als Gewährleistung der Privatsphäre (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG)¹⁴⁵ und auch andere die Privatheit schützende Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG)¹⁴⁶, nachdrücklich für eine tatbestandliche Typisierung des Rundfunkbeitrags, die dazu führt, dass im Vollzug weitgehend auf die staatliche Einsichtnahme in die Privatsphäre verzichtet¹⁴⁷ und dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der möglichst sparsamen Datenerhebung und -verwendung entsprochen werden kann.

Ihre Grenze findet die Typisierung im Gebot einer hinreichend realitätsgerechten, damit dem Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab Rechnung tragenden Abgabenbe-

¹⁴³ Zu diesen Maßstäben *Marcel Kaufmann*, Kommunale Gebühren, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal финанzen, 2006, § 15 Rdnr. 65 f.

¹⁴⁴ Entsprechend zum Steuerrecht BVerfGE 99, 280 (290); 105, 73 (127); 117, 1 (31); 122, 210 (232 f.); 123, 111 (121).

¹⁴⁵ Zu diesem Gewährleistungsgehalt *Hanno Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rdnr. 38 ff.

¹⁴⁶ *Hans-Detlef Horn*, Schutz der Privatsphäre, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 149 Rdnr. 85 ff.

¹⁴⁷ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 55.

lastung¹⁴⁸. Einen Beitrag zu erheben, obwohl mit angemessenem Verwaltungsaufwand verifiziert werden kann, dass der Rundfunkempfang tatsächlich ausgeschlossen ist, verbietet sich daher.

Die Praxis der Erhebung des Rundfunkbeitrags ist von einer – auch im Vergleich zu den Steuern und umso mehr zu den anderen Abgaben – sehr hohen Fallzahl¹⁴⁹ bei vergleichsweise geringer Belastungsintensität im einzelnen Fall geprägt. Zugleich ist der Vollzug sehr stark privatsphärensensibel. Dies spricht in der Grundtendenz für eine im vorliegenden Zusammenhang weite gesetzgeberische Typisierungsbefugnis.

II. Verfassungsgemäße und gegenwartsgerechte Tatbestandbildung

Vor diesem Hintergrund ist nach Eckpunkten eines verfassungsgemäßen und gegenwartsgerechten Tatbestands der Pflicht zur Zahlung eines Rundfunkbeitrags zu fragen. Diese Eckpunkte sind mit dem staatsvertraglich vereinbarten Rundfunkbeitrag abzugleichen.

1. Loslösung vom Gerätebezug und Hinwendung zum Menschen als Informationsempfänger

Solange das Radio und das Fernsehgerät den Informationsmittelpunkt eines Haushalts bildeten, konnte es im Grundsatz sachgerecht erscheinen, an die Innehabung dieser Geräte anzuknüpfen, um die Möglichkeit des Rundfunkempfangs tatbestandlich zu erfassen.

Durch die Medienkonvergenz und die Multifunktionalität der Empfangsgeräte wird die Realitätsgerechtigkeit dieser Anknüpfung jedoch zunehmend zweifelhaft. Das öffentlichrechtliche Radio- und Fernsehprogramm kann heute auch über stationäre und mobile Computer mit Internetzugang (Laptops, Tablet-PCs) und über eine breite Palette anderer Multifunktionsgeräte, an erster Stelle Smartphones, empfangen werden. Werden Rundfunkabgaben allein von den Inhabern klassischer Radio- und Fernsehgeräte erhoben, ergibt sich mithin ein erhebliches „free rider“-Problem, im Ergebnis eine Überbelastung

¹⁴⁸ BVerfGE 99, 280 (290); 105, 73 (127); 117, 1 (31); 122, 210 (232 f.); 123, 111 (121).

¹⁴⁹ Die GEZ weist in ihrem Geschäftsbericht 2011, S. 7 eine Zahl von 41,8 Mio. Teilnehmerkonten nach.

der abgabenpflichtigen Nutzergruppe. Dieses Problem dürfte sich über die nächsten Jahre weiter verschärfen.

Das Online-Angebot zu verschlüsseln und eigenständig kostenpflichtig zu stellen, ist dabei kein gangbarer Weg; zum einen aus technischen Gründen (Manipulationsanfälligkeit von Decodern, Weitergabe von Zugangsdaten etc.)¹⁵⁰, zum anderen und insbesondere mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der eine Übertragungstechnik verlangt, die alle Rundfunkteilnehmer erreicht¹⁵¹. Nur durch eine solche Übertragungstechnik kann verhindert werden, dass sich die Anstalten vom Quotendruck leiten lassen und die Gefahr entsteht, dass das Programm nicht mehr die Grundversorgung sichert¹⁵².

Hinzu kommen die Vollzugsschwierigkeiten, zu denen die Geräteabhängigkeit der Beitragspflicht zunehmend geführt hat. Auch diese haben Belastungsungerechtigkeiten begründet, die den Rechtstreuen benachteiligen. Die GEZ geriet zugleich in Versuchung, übermäßig in die Privatsphäre überzugreifen, um einen gesetzesgemäßen Vollzug trotz des verbreitet zu beobachtenden rechtswidrigen Verhaltens¹⁵³ sicherzustellen.

Sowohl der Wirklichkeitsmaßstab als auch die Typisierungsanliegen der Einsichtigkeit, der Praktikabilität und der Unausweichlichkeit der Belastung drängen daher auf die Loslösung vom Gerätebezug der Abgabepflicht und auf die Hinwendung zu einem gegenwartsangemessenen und zukunftsfähigen, auch der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werdenden Abgabentatbestand.

An dieser Stelle ist auf die grundrechtliche Ausgangswertung der Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG zurückzukommen, nach der jeder Mensch das Recht hat, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eine derartige Quelle¹⁵⁴, zumal die Informationsfrei-

¹⁵⁰ BVerfG, NJW 2012, S. 3423 („Zweifel an einer umgehungssicheren Ausgestaltung“).

¹⁵¹ Zuletzt BVerfG, NJW 2012, S. 3423; siehe dazu bereits oben D.III.2.c.

¹⁵² Siehe auch oben D.III.2.c. zu den rundfunkverfassungsrechtlichen Gründen für die Abstraktion des Gegenleistungsverhältnisses in der Finanzierungsart des Beitrags.

¹⁵³ Dazu bereits oben B.I.; siehe insbesondere die Analyse der Teilnehmerzahlen in den Großstädten in *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, 17. KEF-Bericht, Dezember 2009, Tz. 460.

¹⁵⁴ *Herbert Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 5 Rdnr. 54 f.

heit nicht die Kostenlosigkeit der Unterrichtung garantiert¹⁵⁵. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit stellt den Menschen in den Mittelpunkt. Entscheidend ist seine Information, nicht der Informationsweg und nicht die Art und Anzahl der zur Verfügung stehenden Informationsgeräte. So erscheint es sachgerecht, beim Menschen als Rezipienten des öffentlichrechtlichen Rundfunkangebots auch für den Zweck der Beitragserhebung anzuknüpfen¹⁵⁶. Ungeachtet der Art und Anzahl der Empfangsgeräte ist es der Mensch, dem das Rundfunkangebot gemacht wird und der dieses Angebot auf die eine oder andere Weise empfangen kann, pro Zeiteinheit immer nur einmal.

Dies spricht nachdrücklich dafür, im Grundsatz jeden Menschen, der nach seinen sinnlichen und kognitiven Fähigkeiten in der Lage ist, öffentlichrechtlichen Rundfunk zu empfangen, und dem darüber hinaus die technischen Möglichkeiten dazu auf die eine oder andere Weise offenstehen, beitragspflichtig zu stellen.

Weil heute praktisch jeder Volljährige über Möglichkeiten zum Rundfunkempfang verfügt, sei es über Radio- und Fernsehgeräte, sei es über Computer und Smartphones, sollte nach diesen Maßgaben, also insoweit, grundsätzlich jeder Volljährige in Anknüpfung an das ihm unterbreitete Rundfunkangebot beitragspflichtig gestellt werden.

2. Die Adressateneinheit des Haushalts, typisiert im Tatbestand der Wohnung

Schon die alte Rundfunk-„Gebühr“ bezog die Unterbreitung des Rundfunkangebots allerdings nicht auf die Adressateneinheit des einzelnen Menschen, sondern auf die Adressateneinheit des Haushalts, die im Tatbestand der Wohnung typisiert wurde. So wurde auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten pro Wohnung abgestellt; Zweitgeräte in derselben Wohnung blieben abgabefrei (siehe § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RGebStV)¹⁵⁷. Die Adressateneinheit des Haushalts und ihre Typisierung im Tatbestand der Wohnung eignen sich für die abgabenrechtliche Anknüpfung auch in Zukunft, dies aus mehreren Gründen.

¹⁵⁵ BVerwG, NJW 2011, S. 946 (950); auch BayVerfGH, Urt. v. 15.12.2005 – Az. 8 VII 04, Rdnr. 84; *Siegfried Jutzi*, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603 (604).

¹⁵⁶ Ebenso *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 13 f.

¹⁵⁷ Dazu *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 66.

Die Adressateneinheit des Haushalts erfasst den Beitragspflichtigen realitätsgerecht im Rahmen einer Empfangsgemeinschaft, in der das Rundfunkprogramm oftmals gemeinsam verfolgt wird und innerhalb derer sich auch unterschiedliche Nutzungsgewohnheiten vielfach ausgleichen werden¹⁵⁸. Die Abgabenart des Beitrags ist für diese Form der Abstraktion offen¹⁵⁹. Zugleich entspricht sie, wegen des gegenseitigen Ausgleichs der Nutzungsgewohnheiten, dem Prinzip der Individualäquivalenz sogar besser als eine auf jeden einzelnen Menschen innerhalb eines Haushalts abstellende konkretere Anknüpfung. Die Grundvorstellung ist damit diejenige eines pro Haushalt gleichen Rundfunkangebots.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Steuer- und Abgabenrecht in seinen Bemessungsprinzipien offen für Wertungen, insbesondere Freiheits- und Gleichheitswertungen, aus dem Gesamtbestand des Verfassungsrechts ist. So speist sich das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Ordnungsprinzip nicht allein aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG, sondern ebenso aus Art. 12 Abs. 1, aus Art. 9 Abs. 1 und insbesondere auch aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 (Sozialstaatsprinzip) und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG¹⁶⁰. Dementsprechend ist auch die Entgelterhebung nach dem Äquivalenzprinzip verfassungsrechtlich offen für Ausgestaltungen, die den grundrechtlich geschützten Freiheiten dienen; dies umso mehr, als das Äquivalenzprinzip im verfassungsrechtlichen Rahmen vor allem als Verbot der Überbelastung (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz), nicht dagegen als Gebot eines strikt kosten- und leistungsäquivalenten Austauschs verstanden wird¹⁶¹. Die Erhebung von Rundfunkbeiträgen wird deshalb gerade auch durch Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie) und Art. 6 Abs. 2 GG (Schutz des elterlichen Bestimmungsrechts) angeleitet; dies mit

¹⁵⁸ Paul Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 59 f.

¹⁵⁹ A. A. Christoph Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (10 f.).

¹⁶⁰ Zu dieser freiheitsgrundrechtlich offenen Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips Paul Kirchhof, Gemeinnützigkeit – Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung, DStJG Bd. 26 (2003), S. 1 (3 ff.); ders., in: ders./Söhn/Mellinghoff (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, Stand: März 2013, § 10b Rdnr. A 42 ff.; Stephan Geserich, Privater, gemeinwohlwirksamer Aufwand im System der deutschen Einkommensteuer und des europäischen Rechts, 1999, S. 26 ff. und S. 53 f.; grundsätzlich auch Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 2, 2. Aufl. 2003, S. 795.

¹⁶¹ Dies lässt Raum für die Verfolgung weitergehender Zwecke neben dem reinen Kostenausgleich oder der reinen Vorteilsabschöpfung; aus der Rechtsprechung BVerfGE 50, 217 (227); 97, 332 (345); 108, 1 (18); BVerwGE 79, 90 (91); 112, 297 (300 f.); 115, 32 (46); 115, 125 (128 f.). Im Bereich der Rundfunkabgabe nimmt der 6. Senat des BVerwG den Maßstab sogar noch weiter zurück und legt lediglich abstrakt Art. 3 Abs. 1 GG an; siehe BVerwG, Beschluss vom 4.4.2002, Az. 6 B 1/02 (juris), Rdnr. 8 mit Verweis auf die Rechtsprechungspraxis.

der Folge, dass die Einheiten der Ehe und der Familie hier in ihrer inneren Freiheit voraussetzen, in ihrer Integrität zu bewahren und finanziell nicht durch eine Mehrfachheranziehung zu belasten sind¹⁶². Art. 6 GG stützt damit die auf die Familie – typisiert im Tatbestand der Haushaltsgemeinschaft – bezogene Erhebung des Rundfunkbeitrags ab.

Die Gewährleistung von Individualäquivalenz und die grundrechtlichen Wertungen aus Art. 6 Abs. 1 und 2 GG sprechen damit deutlich für die Abgabepflichtigkeit des Haushaltsinhabers für das allen Haushaltsangehörigen unterbreitete Rundfunkangebot und gegen eine Pflichtigkeit jedes einzelnen Volljährigen¹⁶³. Hinzu kommt, dass dadurch auch die Zahl der Vollzugsakte im Vergleich zu einer Anknüpfung an Einzelpersonen erheblich reduziert werden kann¹⁶⁴. In die gleiche Richtung zielen die aktuellen Entwicklungen in Österreich¹⁶⁵ und in der Schweiz¹⁶⁶.

Die Haushaltsgemeinschaft wird schließlich angemessen im Tatbestand der Wohnung typisiert. Diese Typisierung gewährleistet die grundrechtssichernde Distanz des Staates, der infolge der Anknüpfung an das äußere Bild der Wohnung nicht darauf angewiesen ist, Einblick in die inneren Zusammenhänge und Abgrenzungen von Haushaltsgemeinschaften zu nehmen¹⁶⁷. Gleichwohl werden mit Wohnungen weitestgehend Haushalte erfasst. Zudem liegt die Tatbestandlichkeit der Wohnung auch unter Praktikabilitätsge-

¹⁶² Siehe zu den Konsequenzen der von der FDP favorisierten Pro-Kopf-Abgabe *Hermann Eicher*, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, *Media Perspektiven* 2012, S. 614 (615 f.); gegen die Mehrbelastung von Mehrpersonenhaushalten durch eine personenbezogene Abgabe auch *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, *ZUM* 2009, S. 374 (382).

¹⁶³ Für diese gruppenbezogene Erfassung auch *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 14 f.; *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, *Rechtsgutachten*, 2010, S. 16 f. („bewegt sich insoweit im Rahmen zulässiger Typisierung“).

¹⁶⁴ *Armin Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 63.

¹⁶⁵ In Österreich wird derzeit der Umstieg auf eine Haushaltsabgabe vorbereitet; siehe <http://derstandard.at/1363709022601/ORF-Reform-Arbeitsgruppen-Experten-nehmen-Regierung-in-die-Pflicht> (Beitrag vom 24.4.2013).

¹⁶⁶ Auch der Schweizer Bundesrat plant im Rahmen einer Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG), die Rundfunkgebührenpflicht in Zukunft auf Haushalte und Unternehmen zu beziehen; siehe <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Schweiz-Systemwechsel-bei-Radio-und-TV-Gebuehren-1873914.html> (Beitrag vom 30.5.2013).

¹⁶⁷ *Andreas Gall/Axel Schneider*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 3. Aufl. 2012, Vor RBSStV Rdnr. 44; *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, *NVwZ* 2013, S. 19 (22).

sichtspunkten nahe. Denn der Vollzug kann dadurch weitgehend auf bestehende Datensätze gestützt werden.

Vor diesem Hintergrund ist § 2 Abs. 1 RBStV verfassungsgemäß, wenn danach im privaten Bereich für jede Wohnung¹⁶⁸ von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist. Dass auch Zweitwohnungen eine volle Beitragspflicht auslösen, obwohl der haushalts- bzw. wohnungsbezogene Beitrag das Angebot des privaten Rundfunkempfangs an alle Haushaltsangehörigen dem Grundgedanken nach in vollem Umfang, also auch unabhängig vom Ort des Empfangs, entgelt¹⁶⁹, kann damit gerechtfertigt werden, dass sich nicht in grundrechtskonformer Weise – zumal missbrauchsausschließend – verifizieren lässt, welche Wohnungen Zweitwohnungen sind und wer tatsächlich in diesen Wohnungen wohnt, ob mit anderen Worten ein neuer, noch nicht durch den Rundfunkbeitrag erfasster Haushalt begründet wird oder nicht.

3. Eigenständige Erfassung des nicht privaten, vor allem gewerblichen Bereichs

Wenn der Mensch durch das öffentlichrechtliche Rundfunkangebot pro Zeiteinheit immer nur einmal erreicht werden kann und dieses Angebot durch den haushaltsbezogenen Beitrag abgegolten ist, stellt sich die Frage, ob und inwieweit daneben eine eigenständige Beitragspflicht im nicht privaten, vor allem gewerblichen Bereich geboten oder jedenfalls zulässig ist.

Sachgerechter Anknüpfungspunkt ist hier der Befund, dass das öffentlichrechtliche Rundfunkangebot im nicht privaten, vor allem gewerblichen Bereich in spezifischer Weise dem Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens dient. Es ist dieser – durch den haushaltsbezogenen Beitrag nicht abgezahlte – unternehmerische, ökonomische Nutzen, der eine gesonderte Würdigung in einem gesonderten Verhältnis der Tauschgerechtigkeit gebietet¹⁷⁰. Auch im bisherigen System der Rundfunk-„Gebühr“ stand die

¹⁶⁸ Zur Auslegung des in § 3 RBStV definierten Tatbestands der Wohnung im Einzelnen *Wolfgang Lent*, Die neue Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber, LKV 2012, S. 493 ff.; *Sabine Göhmann/Axel Schneider/Klaus Siekmann*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 3 RBStV Rdnr. 5 ff.

¹⁶⁹ Kritisch dazu *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61; auch *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836 ff.).

¹⁷⁰ Jedenfalls im Ergebnis ebenfalls für eine eigenständige Erfassung des nicht privaten Bereichs *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (382); *ders.*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs

Abgabepflichtigkeit von Radio- und Fernsehgeräten im nicht privaten Bereich außer Frage.

Adressat der Pflicht sollte aus Gründen der Zurechnung der Tatbestandserfüllung (arbeitsrechtlich erforderliche Erlaubnis des Arbeitgebers zur Rundfunknutzung), der Rechtfertigung der Belastung (Nutzenträgerschaft) und der Praktikabilität der Erhebung der Unternehmer sein.

Zur Beitragsbemessung im Einzelfall kommen verschiedene Kriterien in Betracht, die die hier eher heterogene Intensität der Eröffnung des öffentlichrechtlichen Rundfunkangebots zu erfassen vermögen¹⁷¹. Auch insoweit gilt der Wirklichkeits-, hilfsweise der Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der mit Typisierungserfordernissen, an erster Stelle dem Anliegen der Praktikabilität, abzustimmen ist. Schon dieser Abstimmungsbedarf steht der Annahme einer vollständigen oder auch nur weitgehenden verfassungsrechtlichen Determinierung der Bemessung im nicht privaten Bereich entgegen. Eindeutig ausgeschlossen sind freilich solche Kriterien, die eine realitätsgerechte Erfassung der Unterbreitung des Rundfunkangebots verzerren, ohne dabei durch Erfordernisse der Praktikabilität oder andere legitime Typisierungsmotive getragen zu sein. Vorstellbare Anknüpfungspunkte sind, ohne Anspruch auf Vollständigkeit und vorbehaltlich einer genaueren Prüfung und Konkretisierung, beispielsweise die Zahl der Beschäftigten, die geleisteten Arbeitsstunden oder auch die Zahl der Betriebsstätten, die ihrerseits nach der Zahl der dort jeweils Beschäftigten unterschieden werden können¹⁷².

Lassen sich bestimmte Sektoren gewerblicher Tätigkeit benennen, in denen es typischerweise zu einem deutlich intensivierten, dem Unternehmer dienenden Rundfunkempfang kommt, gebietet der Wirklichkeitsmaßstab, diese Sektoren abgabentatbestand-

für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Rechtsgutachten, 2010, S. 18; *ders.*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 (196); *ders.*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (14); *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61; grundsätzlich kritisch zur Beitragspflicht von Unternehmen dagegen *Matthias Wiemers*, Der neue Rundfunkbeitrag – ungerechtfertigte Belastungen für die Wirtschaft, GewArch. 2011, S. 110 (113).

¹⁷¹ Für eine Differenzierung zur Sicherung gleichheitsgerechter Belastung auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 25.

¹⁷² Nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 GG auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 39.

lich hervorzuheben. Dies dürfte vor allem für das Hotelgewerbe (auch Gästezimmer und Ferienwohnungen) gelten, wo auf die Zahl der Zimmer abgestellt werden kann, in denen in aller Regel der Fernsehempfang möglich ist. Auch betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge, die heute in nahezu jedem Fall mit einem Autoradio ausgestattet sind und in denen es nach der Lebenserfahrung zu einem intensivierten Rundfunkempfang kommt, bieten sich als Bemessungseinheiten an. Es ist diese typischerweise intensivierte Nutzung des Programmangebots, die die Hervorhebung rechtfertigt, nicht das – in die Vergangenheit weisende – Vorhandensein bestimmter Geräte¹⁷³.

Demgegenüber sind weniger intensive Nutzungen des Rundfunkempfangs oder auch empfangsfreie Räume im nicht privaten Bereich nicht hinreichend verlässlich zu typisieren. Auch eine Verifizierung im Einzelfall erscheint insoweit nicht praktisch durchführbar. Umgehungsmöglichkeiten würden damit Tür und Tor geöffnet werden¹⁷⁴. Die – vorbehaltlich der Sonderfälle von § 5 Abs. 4 und Abs. 5 RBStV – generelle, ausnahmslose Erfassung des nicht privaten Bereichs ist daher verfassungsrechtlich zulässig¹⁷⁵.

Soweit der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag eine eigenständige Beitragspflicht an die Einheit der Betriebsstätte knüpft (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV) und die Beitragshöhe pro Betriebsstätte gemäß der Zahl der Beschäftigten in dieser Betriebsstätte staffelt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV), erscheint der Vertrag danach im Grundsatz verfassungsgemäß. Gleiches gilt für die Anknüpfung besonderer Beitragspflichten an Hotel- und Gästezimmer, an Ferienwohnungen zur vorübergehenden entgeltlichen Beherbergung Dritter und an Kraftfahrzeuge, die zu gewerblichen Zwecken oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken des Inhabers genutzt werden (§ 5 Abs. 2 RBStV).

¹⁷³ So aber der Vorwurf der Inkonsistenz von *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Rechtsgutachten, 2010, S. 30 ff.; *ders.*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 (197); auch *Matthias Wiemers*, Der neue Rundfunkbeitrag – ungerechtfertigte Belastungen für die Wirtschaft, GewArch. 2011, S. 110 (113).

¹⁷⁴ Auch *Axel Schneider/Klaus Siekmann*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdnr. 7 ff.

¹⁷⁵ Ebenso im Ergebnis *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (22); a. A. *Thomas Koblenzer*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, Rechtsgutachten, S. 17; *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (18).

Vorbehaltlich der grundstücksbezogenen Vereinheitlichungen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 RBStV) wird nach § 5 Abs. 1 RBStV jede Betriebsstätte einzeln zugrunde gelegt und erst im Rahmen dessen nach der Beschäftigtenzahl differenziert. Mitunter werden insoweit Verwerfungen bemängelt, die sich aus Vergleichsrechnungen für Unternehmen mit großen Standorten einerseits und für Filialunternehmen andererseits ergeben¹⁷⁶. Dies könnte zu weiteren Überlegungen darüber Anlass geben, ob der Beschäftigtenzahl eventuell betriebsstättenübergreifend ein höheres Gewicht beizulegen ist. Allerdings erscheint verfassungsrechtlich ebenso relevant, dass die ausgestaltete Regelung eine Gleichbehandlung konkurrierender Marktteilnehmer bewirkt, so zwischen der Filiale eines großen Unternehmens und einem konkurrierenden Einzelhändler¹⁷⁷. Dies deutet zugleich darauf hin, dass sich der mögliche Nutzen aus dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gerade im Kundengeschäft nach den Betriebsstätten bemessen dürfte. Im Übrigen sind auch an dieser Stelle die Typisierungsanliegen der Klarheit und Vollziehbarkeit, zudem – mit Blick auf mögliche Gestaltungsoptionen – der Unvermeidlichkeit der Abgabe zu berücksichtigen.

Probleme kann gleichwohl die Tatsache aufwerfen, dass die Raumeinheit der Betriebsstätte in § 6 Abs. 1 RBStV zweckbezogen definiert ist, sich danach also Untergliederungen nach Maßgabe der Zwecksetzungen des Raumes ergeben. Insoweit stellt sich die Frage, in welchem sachlichen Zusammenhang die eigenständige Zwecksetzung eines Raumes oder der Fläche innerhalb eines Raumes zur Rechtfertigung der Abgabenbelastung steht. Während die Abgrenzung zwischen privater und erwerbswirtschaftlicher Sphäre (vgl. aus dem Einkommensteuerrecht § 12 EStG), also zwischen privatem und nicht privatem Bereich, für die Erhebung des Rundfunkbeitrags von grundsätzlicher Bedeutung ist, weil hier jeweils eigenständige Verhältnisse der Tauschgerechtigkeit nebeneinander stehen, erscheinen Unterscheidungen zwischen verschiedenen nicht privaten Zwecksetzungen, also einzelnen Raumwidmungen innerhalb des nicht privaten Bereichs, als für die Beitragsbemessung nicht zwingend bedeutsam. Hinzu kommt, dass die Konkretisierung dessen, was als „eigenständiger“ Zweck gelten kann, überaus problematisch ist¹⁷⁸, zu Vollzugsschwierigkeiten führen dürfte und möglicherweise auch zu

¹⁷⁶ *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (5 f. und 22).

¹⁷⁷ Ebenso *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (478).

¹⁷⁸ Siehe die Näherungen in *Axel Schneider*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 6 RBStV Rdnr. 13 f.

Missbrauch Anlass geben könnte. Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam zu prüfen, ob das Unterscheidungsmerkmal des eigenständigen Zwecks eines Raumes oder einer Fläche innerhalb eines Raumes tatsächlich unverzichtbar ist. Soweit Fälle erfasst werden sollen, in denen unterschiedliche Unternehmer dasselbe Gebäude oder Großraumbüro nutzen, sollte eher nach den verschiedenen Unternehmern differenziert und die Beitragspflicht entsprechend personal angeknüpft werden. Hilfsweise kommt zur Erhöhung der Rechtssicherheit noch in Betracht, den ertragsteuerrechtlichen Begriff des Betriebs zu nutzen, der betriebliche Einheiten abgrenzt¹⁷⁹.

Rechtfertigt sich die Abgabenbelastung im nicht privaten Bereich durch den unternehmerischen Zusammenhang des Rundfunkempfangs, der vom Zusammenhang des Empfangs im privaten Bereich zu unterscheiden ist, dann wird sich dies im Übrigen ertragsteuerrechtlich regelmäßig und vorbehaltlich privater Mitveranlassung (§ 12 Nr. 1, § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 EStG) in der Einordnung der Rundfunkabgabe als abzugsfähige Betriebsausgabe widerspiegeln¹⁸⁰. Diese Abzugsfähigkeit bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, im Ergebnis auch bei der Gewerbesteuer, mindert die effektive Beitragsbelastung der Unternehmer nach Maßgabe ihrer Durchschnittssteuersätze.

4. Rundfunkempfang im staatlichen Bereich

Für Zwecke der Besteuerung wird der staatliche dem privatwirtschaftlichen Bereich grundsätzlich insoweit gleichgestellt, als dies zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen geboten ist. Einkommen-, körperschaft-, gewerbe- und umsatzsteuerpflichtig sind deshalb staatliche Betriebe gewerblicher Art, die keine dem Staat eigentümlichen und vorbehaltenen Hoheitsaufgaben erfüllen und die zu privaten Unternehmen in Konkurrenz treten (vgl. die Grundnorm des § 4 KStG)¹⁸¹.

¹⁷⁹ *Wolfram Reiß*, in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, Stand: März 2013, § 16 Rdnr. B 214 ff.

¹⁸⁰ *Hartmut Söhn*, in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, Stand: März 2013, § 4 Rdnr. E 1200 (Stichwort „Fernsehgerät“).

¹⁸¹ *Peter Selmer/Lerke Schulze-Osterloh*, Besteuerung öffentlicher Unternehmen und Wettbewerbsneutralität, DÖV 1978, S. 381 ff.; *Roman Seer*, Inhalt und Funktion des Begriffs „Betrieb gewerblicher Art“ für die Besteuerung der öffentlichen Hand, DStR 1992, S. 1751 ff. und S. 1790 ff.; *Rainer Hüttemann*, Die Besteuerung der öffentlichen Hand, 2002.

Im Bereich der Entgelte sind staatliche Einheiten teilweise gänzlich, teilweise ebenfalls je nach bestehendem oder nicht bestehendem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft abgabenbefreit¹⁸².

Die Erhebung von Rundfunkbeiträgen bedarf hier allerdings einer ganz eigenständigen Beurteilung, weil ertragsberechtigt nicht die allgemeine Staatskasse, sondern – verfassungsrechtlich zwingend – die jeweilige Rundfunkanstalt ist, deren Programmautonomie um der Grundversorgung willen auch in den finanziellen Voraussetzungen gesichert werden muss. Dies spricht dafür, bei der Abgabepflicht nicht zwischen staatlichen und anderen Empfängern des Rundfunkangebots zu unterscheiden, sondern allein die kostenverursachende Unterbreitung des Angebots, gleich an welchen Adressaten, als Begründung für die Heranziehung zum Beitrag genügen zu lassen. Hinzu kommt, dass das für die ausdifferenzierte Umgrenzung der Steuerpflicht des Staates maßgebliche Ziel, Wettbewerbsneutralität im Verhältnis zur Privatwirtschaft herzustellen, im vorliegenden Zusammenhang von vornherein keine besondere Bedeutung hat. Denn die in der Höhe vergleichsweise geringe Rundfunkabgabe ist sehr viel weniger wettbewerbserheblich als die nach Erträgen bemessene Einkommensteuer oder die nach Umsätzen bemessene Umsatzsteuer. Danach können sowohl hoheitlich tätige Einrichtungen wie auch Betriebe gewerblicher Art in die Beitragspflicht einbezogen werden. Für diese Einbeziehung spricht schließlich auch, dass sie Abgrenzungen zur nichtstaatlichen Sphäre entbehrlich macht, nicht zuletzt dort, wo diese Abgrenzungen Probleme bereiten (Beleihungen, Verwaltungshelfer, gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, Public-Private-Partnerships etc.).

Bei der Ausgestaltung der staatlichen Beitragspflicht sollten grundsätzlich die gleichen Kriterien herangezogen werden wie für den nichtstaatlichen Bereich. Differenzierungsbedarf ist insoweit nicht ersichtlich.

Verfassungsrechtlich zwingend ist die Einbeziehung des Staates in die Rundfunkabgabepflicht allerdings nicht. Die aus einer Freistellung des Staates bei gleichem Finanzierungsbedarf der Anstalten resultierende Mehrbelastung der Haushaltsinhaber und Unternehmer würde nicht gegen das Gebot der Lastengleichheit verstoßen, weil der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz im Verhältnis zwischen Staat und Bürger nicht ohne

¹⁸² Exemplarisch § 8 Abs. 1 des Landesgebührengesetzes Rheinland-Pfalz.

weiteres gilt¹⁸³. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität wäre ein vollständiger Verzicht auf die staatliche Beitragspflicht angesichts der geringen Wettbewerbserheblichkeit des Rundfunkbeitrags zulässig.

Nach diesen Maßgaben ist es verfassungsgemäß, dass der Tatbestand der Betriebsstätte nach § 6 Abs. 1 RBStV auch den gesamten staatlichen Bereich erfasst¹⁸⁴. Problematisch erscheint die Erstreckung freilich wiederum mit Blick auf die Unterscheidung jeweils beitragspflichtiger Betriebsstätten nach dem Kriterium der eigenständigen Zweckverfolgung. Schwieriger noch als im Bereich der Privatwirtschaft lässt sich in der staatlichen Sphäre bestimmen, welche Zweckverfolgungen als jeweils eigenständig anzusehen sind. Die sich hier stellenden Subsumtionsprobleme unterstreichen das Gebot einer sorgfältigen Prüfung der tatsächlichen Erforderlichkeit des eigenständigen Zwecks als Tatbestandsmerkmal der Betriebsstätte in § 6 Abs. 1 RBStV.

5. Vermutung, Widerleglichkeit und Befreiungen

Die durch die Abgabensart des Beitrags ermöglichte Abstraktion vom konkreten Rundfunkempfang, die verallgemeinerte Bezugnahme auf den Menschen, der durch klassische oder aber neuartige Technologien zum Rundfunkempfang befähigt wird, und die tatbestandliche Erfassung der Adressaten in Haushaltsgemeinschaften (Wohnungen) oder auch unternehmerischen Einheiten (Betriebsstätten), innerhalb derer Rundfunk empfangen wird, sollten in den allermeisten Fällen sicherstellen, dass die Abgabenbelastung dem Prinzip der Tauschgerechtigkeit entspricht¹⁸⁵.

Die Zahlen sprechen dabei für sich¹⁸⁶: So verfügen – im Jahr 2010 – 97 % der deutschen Haushalte über mindestens ein Fernsehgerät, 96 % über mindestens ein Radio und

¹⁸³ Hier ergibt sich mithin anderes als bei der sozialstaatlichen Abstimmung des Rundfunkbeitrags. Denn die Entlastung der sozial schwachen Empfänger des Rundfunkangebots darf nicht zulasten der Gruppe der Beitragszahler gehen, weil die sozialstaatliche Unterstützung eine aus den allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierende Staatsaufgabe, nicht die Aufgabe einer gesellschaftlichen Gruppe ist; dazu ausführlicher unten E.III.1.

¹⁸⁴ Siehe die Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 24 („auch öffentliche ... Betriebe mit und ohne Erwerbsziel“).

¹⁸⁵ *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (473 f.).

¹⁸⁶ Diese betont auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 21; den Zahlenbefund blendet *Christoph Degen-*

77 % über mindestens einen internetfähigen PC¹⁸⁷. Hinzu kommt die starke Verbreitung von Mobiltelefonen mit Internetzugang. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass – für das Jahr 2011 – 98 % der Neuwagen und 97 % der Gebrauchtwagen mit einem Autoradio ausgestattet sind¹⁸⁸.

Dennoch bleibt zu bedenken, dass sich das Entgelt, das zur Gemeinlast der Steuer hinzutritt, auch im Fall des vom konkreten Nutzen abstrahierenden Beitrags allein durch den individuellen Vorteilsausgleich rechtfertigt, nicht durch die Finanzierungsbedürftigkeit einer bestimmten Einrichtung¹⁸⁹. Dies gilt auch dann, wenn diese Einrichtung – wie hier – gewichtige Grundrechte gewährleistet und die Wahl der Finanzierung über einen isolierten Entgeltkreislauf einem bedeutsamen, seinerseits grundrechtswesentlichen Anliegen dient, hier der Staatsferne der Rundfunkanstalten. So fragt sich, ob es aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich ist, insbesondere die im Haushaltsbezug des Tatbestands gefasste Vermutung für den Rundfunkempfang widerleglich auszugestalten, also eine Möglichkeit vorzusehen, die es dem einzelnen Haushaltsinhaber erlaubt nachzuweisen, dass die Haushaltsmitglieder kein öffentlichrechtliches Rundfunkangebot erhalten, weil sie nicht über die Voraussetzungen dafür verfügen.

Der abgabenrechtliche Wirklichkeitsmaßstab drängt auf die Eröffnung einer solchen Möglichkeit. Dieser Maßstab fragt danach, ob der Sondervorteil im einzelnen Fall gewährt oder nicht gewährt worden ist. Als tatbestandsausschließendes Kriterium bietet sich dabei der Nachweis an, dass aus bestimmten Gründen keinerlei Zugangsmöglichkeit zum öffentlichrechtlichen Rundfunk besteht.

hart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (11) dagegen aus.

¹⁸⁷ *Birgit van Eimeren/Christa-Maria Ridder*, Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2010, Media Perspektiven 2011, S. 2 (3).

¹⁸⁸ *Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe*, Zahlen & Fakten 2011, Ausgabe 2012, S. 29, abrufbar unter http://www.kfzgewerbe.de/fileadmin/user_upload/Presse/Zahlen_Fakten/Zahlen_Fakten_2012.pdf.

¹⁸⁹ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 57 f. unterscheidet hier zwischen „einer anstaltsbezogenen Verteilungsgerechtigkeit“ und „einer nutzerbezogenen Tauschgerechtigkeit“ und sieht in der Tradition des deutschen Beitragsrechts ebenfalls den öffentlichrechtlichen Vorteilsausgleich im Vordergrund; nach *Annette W. Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2009, S. 175 war schon die alte Rundfunkgebühr wegen fehlender Sicherstellung des Vorteilsausgleichs als Steuer einzuordnen, die mangels Kompetenzgrundlage verfassungswidrig erhoben worden sei.

Zugleich sind aber auch die gerade hier besonders gewichtigen Typisierungsanliegen zu würdigen, die eine tendenziell weite Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers begründen¹⁹⁰. Der Rundfunkbeitrag wird in einem Massenverfahren erhoben, das auf einfache Vollziehbarkeit und Unkompliziertheit angewiesen ist. Die Beitragshöhe, also die Eingriffsintensität, ist für den einzelnen Abgabepflichtigen moderat, zumal unter Berücksichtigung der sozialstaatlichen Abstimmung in Fällen sozialer Härten¹⁹¹. Weiterhin sind die Fälle, in denen eine Ausnahme von der Beitragspflicht tatsächlich in Betracht kommt, in der Rechtswirklichkeit sehr überschaubar. Und schließlich ist die Verifikation des Nichtvorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen der Beitragspflicht mit erheblichen Eingriffen in die Privatsphäre verbunden. All diese Gesichtspunkte stehen der Annahme einer verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, die Abgabepflicht widerleglich auszugestalten, entgegen.

Für eine solche Notwendigkeit streitet im Übrigen auch nicht die Unterscheidung zwischen einer Typisierung im „Abgabenmaßstab“ und einer Typisierung im „Abgabengrund“¹⁹². Die Anliegen, die eine Typisierung im Steuerrecht wie auch im Recht der entgeltenden Abgaben rechtfertigen, lassen diese Unterscheidung als unerheblich erscheinen¹⁹³. Denn auch dann, wenn dem Grunde nach eine tatbestandliche Ausnahme von der Abgabepflicht vorstellbar wäre, können hinreichend gewichtige Gesichtspunkte der Vereinfachung, der Verlässlichkeit, der Einsichtigkeit, der Praktikabilität und der Gleichheit im Vollzug für eine Einbeziehung in den Abgabentatbestand sprechen. Aus dem rein faktischen Befund, dass das Bundesverfassungsgericht im Steuerrecht vielfach mit Typisierungen der Höhe nach (Pauschalierungen)¹⁹⁴ befasst ist, kann freilich nicht geschlossen werden, dass das Gericht Typisierungen dem Grunde nach reserviert gegenüberstünde. Bei näherer Betrachtung zeigt sich im Übrigen, dass das Steuerrecht auch in Fragen der Begründung der Steuerpflicht von Typisierungen durchzogen ist,

¹⁹⁰ Siehe oben E.I.

¹⁹¹ Siehe unten E.III.1

¹⁹² *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (16 f.).

¹⁹³ Ebenso *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (474 f.).

¹⁹⁴ Zutreffend mit dieser begrifflichen Konkretisierung *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (474).

ohne dass dies verfassungsrechtlich zu rügen wäre¹⁹⁵. Für den Bereich der Rundfunkabgabe hat das Bundesverfassungsgericht Typisierungen dem Grunde nach sogar ganz ausdrücklich zugelassen, dies etwa bei der Würdigung von § 1 Abs. 3 Satz 1 RGebStV, wonach der Zulassungsinhaber eines Kraftfahrzeugs als Rundfunkteilnehmer und damit als Gebührenpflichtiger für das dort eingebaute Rundfunkempfangsgerät gilt¹⁹⁶. Auch das Bundesverwaltungsgericht sieht die Typisierung dem Grunde nach im Recht der Rundfunkabgaben als verfassungsrechtlich zulässig an und dabei allein durch den Willkürmaßstab begrenzt¹⁹⁷.

Im Ergebnis verbleiben Wirklichkeitsmaßstab und Typisierungsbefugnis im vorliegenden Zusammenhang in einem mit hinreichender Verlässlichkeit nur schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis. Zur verfassungsrechtlichen Absicherung, auch um der Einsichtigkeit der Abgabe und um des Rechtsfriedens willen ist daher zu empfehlen, die Widerlegung der Beitragspflicht unter bestimmten Voraussetzungen zu eröffnen¹⁹⁸. Dadurch wird gewährleistet, dass die abgabentatbestandliche Grenze zwischen Vorzugslast und Gemeinlast (Steuer) verlässlich gewahrt bleibt, also nicht einmal der Anschein entstehen kann, die Abgabe sei eine allgemeine, steuerähnliche Gemeinwohlabgabe oder auch „Demokratieabgabe“. Freilich können dem Betreffenden insoweit Begründungs- und Nachweispflichten auferlegt werden. Auf Eingriffe in seine Privatsphäre muss er sich einlassen.

In der Sache erscheinen in diesem Zusammenhang vor allem Regelungen naheliegend, die typisierend der Tatsache Rechnung tragen, dass Sehbehinderte und Hörgeschädigte

¹⁹⁵ Dies gilt schon für die Abgrenzung zwischen der Privat- und der Erwerbssphäre und für die Annahme der Einkünfteerzielungsabsicht, sodann auch für die Einordnung in die einzelnen Einkunftsarten; siehe *Paul Kirchhof*, in: ders. (Hrsg.), *EStG, Kommentar*, 12. Aufl. 2013, Einleitung Rdnr. 32 („Das EStG darf sich grds. am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Deshalb unterscheidet das EStG in den sieben Einkunftsarten Regelercheinungsformen des Wirtschaftslebens, grenzt die Erwerbs- v. der Privatsphäre nach Üblichkeit und Herkommen ab...“).

¹⁹⁶ BVerfG, NVwZ-RR 2011, S. 465 („Art. 3 I GG lässt gerade bei Massenerscheinungen, wie sie die Erhebung von Rundfunkgebühren darstellt, grundsätzlich auch generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen... Die Bestimmung des Zulassungsinhabers als Rundfunkteilnehmer unabhängig von der, im Einzelfall bestehenden, Nutzungsmöglichkeit stellt eine zulässige Typisierung dar.“).

¹⁹⁷ BVerwG, Beschluss vom 4.4.2002, Az. 6 B 1/02 (juris), Rdnr. 6.

¹⁹⁸ So auch *Christoph Degenhart*, *Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr*, ZUM 2009, S. 374 (382); *Paul Kirchhof*, *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, 2010, S. 58; *Thomas Koblenzer*, *Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen*, Rechtsgutachten, S. 14 ff.

wie auch geistig Behinderte vom Rundfunkangebot gar nicht oder nur in geringem Umfang erreicht werden. Die Ausnahme von der Beitragspflicht folgt hier nicht erst aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, sondern aus dem die Lastengerechtigkeit sichernden Wirklichkeitsmaßstab¹⁹⁹. Die Tatbestandsbildung fällt insoweit vergleichsweise leicht, weil an Begrifflichkeiten und Einordnungen in anderen Rechtsgebieten, insbesondere im Sozialrecht, angeknüpft werden kann. Soweit derartige Anknüpfungen möglich sind, wird man auf einzelfallbezogene Prüfungen vielfach verzichten können. Selbst ein Antragserfordernis erscheint entbehrlich, wenn auf entsprechende Datenbestände zurückgriffen werden kann. Je nach dem Grad der Behinderung kann eine vollständige oder eine teilweise Befreiung von der Rundfunkabgabe angezeigt sein.

Darüber hinaus kommt in Betracht, dem Haushaltsinhaber gesetzlich zu ermöglichen, die Widerlegung der Beitragspflicht auf technische Gründe zu stützen, also darauf, dass er und die Mitglieder seines Haushalts über keinerlei technischen Zugang zum öffentlichrechtlichen Rundfunk, namentlich keine entsprechenden Empfangsgeräte verfügen. Verschiedene gewichtige Gesichtspunkte sprechen allerdings gegen die Ausgestaltung eines diesbezüglichen Antragsverfahrens. So ist die Zahl der Fälle, die hier in Betracht kommen, sehr gering. Der Verwaltungsaufwand zur Verifikation des Vorliegens der Befreiungsvoraussetzungen ist zugleich sehr hoch. Zudem ist die Verifikation mit massiven Eingriffen in die Privatsphäre verbunden, deren Verfassungsmäßigkeit sehr zweifelhaft wäre, insbesondere im Angesicht des starken grundrechtlichen Schutzes von Mobilfunkdaten durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG. Schließlich liegen die Missbrauchsgefahren auf der Hand, wenn man sich die geringe Größe und die Mobilität heutiger Empfangsgeräte und die Leichtigkeit vor Augen führt, mit der sich jeder Bürger kurzfristig Zugang zum öffentlichrechtlichen Rundfunk verschaffen kann. Für eine verlässliche Verifikation kommt vor diesem Hintergrund letztlich nur das Instrument der eidesstaatlichen Versicherung in Betracht, dessen Einsatz aber wegen der geringen Beitragshöhe einerseits und der Strafandrohung gemäß § 156 StGB andererseits unverhältnismäßig wäre²⁰⁰. Im Ergebnis sollte deshalb eine auf fehlende technische Zugangsmöglichkeiten gestützte

¹⁹⁹ Demgegenüber unterstellt das Bundessozialgericht, dass „die deutsche Bevölkerung unabhängig von Behinderungen nahezu vollständig Rundfunk hört und fernsieht“, um daraus nach Maßgabe des Grundsatzes der verhältnismäßigen Gleichbehandlung aller Nutzer auf die Unzulässigkeit einer Beitragsbefreiung Behinderter zu schließen; BSG, NJW 2001, S. 1966.

²⁰⁰ *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (22).

Befreiung von der Beitragspflicht aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht vorgesehen werden.

Letzteres gilt schließlich ebenso für das Vorbringen, es seien zwar die technischen Voraussetzungen für den Empfang vorhanden, doch werde auf den Konsum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verzichtet. Ein solches Vorbringen ist, dies ist ein gesicherter Bestand der Rechtsprechung, rundfunkverfassungsrechtlich unerheblich, weil der Rundfunk, auch zur Sicherung des Grundversorgungsauftrags, sach- und abgabenrechtlich als Gesamtveranstaltung zu verstehen ist²⁰¹. Eine Verifikation des tatsächlichen Konsumverhaltens wäre darüber hinaus auch mit den Anforderungen des Datenschutzes nicht zu vereinbaren.

Die staatsvertraglichen Ausgestaltungen korrespondieren mit diesen Vorgaben. So ermäßigt sich nach § 4 Abs. 2 RStV der Beitrag bestimmter seh- und hörbehinderter Menschen wie auch von Menschen, die aufgrund ihres Leidens an öffentlichen Veranstaltungen ständig nicht teilnehmen können, auf ein Drittel. Gänzlich von der Beitragspflicht befreit sind taubblinde Menschen und Empfänger von Blindenhilfe nach § 72 SGB XII (§ 4 Abs. 1 Nr. 10 RStV). Die Erstreckung dieser Befreiungen und Ermäßigungen auf bestimmte andere Personen innerhalb der Wohnung (§ 4 Abs. 3 RStV) rechtfertigt sich aus dem Gedanken der Einsatzgemeinschaft (vgl. § 19 SGB XII)²⁰². Vorbehaltlich einzelner Abgrenzungs- und Bemessungsfragen²⁰³ und auch der Frage, ob in diesem Zusammenhang in jedem Fall ein Antragsverfahren erforderlich ist, erscheinen diese Regelungen als verfassungsgemäß.

Gleiches gilt für die staatsvertraglich fehlende Ausgestaltung von Befreiungsmöglichkeiten unter Berufung auf das Nichtvorhandensein geeigneter Empfangsgeräte oder

²⁰¹ BVerfGE 31, 314 (329 f.); siehe bereits oben D.III.2.c.; die Berufung darauf, dass nur das Radio-, nicht aber das Fernsehprogramm konsumiert wird, muss darüber hinaus auch aus weiteren Gründen unerheblich sein; dies zum einen im Angesicht der Medienkonvergenz und der Multifunktionalität der Geräte, zum anderen mit Blick auf die Organisations- und Finanzierungsstrukturen der Anstalten; dazu *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 23; *Hermann Eicher*, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, *Media Perspektiven* 2012, S. 614 (617).

²⁰² Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 15.

²⁰³ Insbesondere mit Blick auf die weitgehende Beschränkung auf die Ermäßigung auf ein Drittel; vgl. dazu die Wertung in BSG, *Breith* 2012, S. 765 ff.; auch *Wolfgang Lent*, Die neuen Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für Wohnungsinhaber im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, *Sozialrecht aktuell* 2013, S. 6 (8).

auch unter Berufung darauf, dass das öffentlichrechtliche Rundfunkprogramm nicht konsumiert wird²⁰⁴.

III. Sozialstaatliche Abstimmung

1. *Teilhabe sozial Schwacher*

In seiner Entscheidung über die Bemessung von Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV“) hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 ausdrücklich bestätigt, dass der „unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ... das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie“ gewährleistet, „die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit ... als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“²⁰⁵. Der Gewährleistung aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG lässt sich auf dieser Grundlage ein Recht entnehmen, gerade auch über den – die informationelle Grundversorgung sicherstellenden – öffentlichrechtlichen Rundfunk am „gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ teilhaben zu können²⁰⁶.

Diese Teilhabe lässt sich für sozial Schwache im Grundsatz auf zwei Wegen verwirklichen. Sozial Schwache können zum einen von der Pflicht, Rundfunkbeiträge zu entrichten, befreit werden. Zum anderen kommt in Betracht, die auch von sozial Schwachen zu zahlende Rundfunkabgabe in den Leistungskatalog des Sozialhilferechts aufzunehmen.

²⁰⁴ Ebenso *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 (9); *Axel Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19 (22); a. A. *Thomas Koblenzer*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, Rechtsgutachten, S. 16; zweifelnd *Christoph Degenhart*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 (196); deutlich dann *ders.*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 1 (17 f.).

²⁰⁵ BVerfGE 125, 175 (223) unter Verweis auf BVerfGE 80, 367 (374), BVerfGE 109, 279 (319) und BVerwGE 87, 212 (214).

²⁰⁶ *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (383); *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (478); vgl. auch BVerfGE 90, 60 (104).

Die Problematik des erstgenannten Lösungswegs ergibt sich daraus, dass die Befreiung aus sozialen Gründen – vorbehaltlich der Auffüllung der entstehenden Deckungslücke mit allgemeinen Haushaltsmitteln – im Ergebnis von den anderen Beitragspflichtigen kompensiert werden muss. Sie haben dann einen entsprechend höheren Beitrag zu entrichten, der bei unterstellter Volledeckung des Finanzierungsbedarfs durch die Beiträge über die Leistungsäquivalenz hinausgeht. Dies konfliktiert jedoch mit der Feststellung, dass die Sicherung des sächlichen Existenzminimums eine allgemeine Staatsaufgabe ist, die aus den allgemeinen, primär steuerlichen Haushaltsmitteln, nicht dagegen von einer bestimmten Gruppe der Gesellschaft zu finanzieren ist. Eine derartige Gruppenfinanzierung setzt nach den Maßstäben des Sonderabgabenrechts eine vorgefundene Sachverantwortung voraus, die vorliegend aber nicht zu erkennen ist. Die Gruppe der Beitragszahler trägt keine besondere Verantwortung für die Gewährleistung des sächlichen Existenzminimums oder auch nur den Zugang zum öffentlichrechtlichen Rundfunk sozial Schwacher.

Entsprechend hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über gestaffelte Kindergartengebühren aus dem Jahr 1998 geäußert. „Eine an sozialen Gesichtspunkten orientierte Staffelung“ von Kindergartengebühren ist danach zwar „nicht ausgeschlossen“²⁰⁷; doch sind einkommensbezogene Gebührenstaffeln nur insoweit unbedenklich, als „selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgegoltenen Verwaltungsleistung steht“²⁰⁸. Mit anderen Worten sollte die sozialstaatliche Subvention all derjenigen, die keine kostendeckende Gebühr zahlen, aus allgemeinen Haushaltsmitteln erbracht, nicht aber durch Gebühren finanziert werden, die über die Kostendeckung hinausgehen. Auch hier liegt der Gedanke zugrunde, dass die sozialstaatliche Unterstützung eine allgemeine, steuerlich zu finanzierende Staatsaufgabe, nicht dagegen die Aufgabe einer bestimmten Gruppe der Bevölkerung ist.

Besonderheiten ergeben sich vorliegend zwar daraus, dass die Gruppe der Beitragszahler sehr groß und darüber hinaus auch das genaue Maß der Leistungsäquivalenz unsicher ist. Gleichwohl sollte die Teilhabe sozial Schwacher am öffentlichrechtlichen

²⁰⁷ BVerfGE 97, 332 (345).

²⁰⁸ BVerfGE 97, 332 (346).

Rundfunk nach den vorgenannten Prinzipien grundsätzlich durch eine Ergänzung des Leistungskatalogs der Sozialleistungen gesichert werden²⁰⁹, nicht dagegen durch eine im Volumen entsprechende Beitragserhöhung zulasten der anderen Empfänger des öffentlichrechtlichen Rundfunkangebots.

Als Alternative dazu bleibt, sozial Schwache von der Beitragspflicht zu befreien, die sich ergebenden Mindereinnahmen der Anstalten aber mit allgemeinen Haushaltsmitteln zu kompensieren²¹⁰. Auch hierdurch könnte dem Charakter der Sozialhilfe als allgemeiner Staatsaufgabe Rechnung getragen werden. Zu bedenken ist allerdings, dass die Auffüllung mit Haushaltsmitteln im Rahmen des jährlichen Haushaltsplanungsverfahrens beraten und beschlossen werden müsste, was die Anstalten insoweit wiederum in Abhängigkeit von der Politik setzte und in Spannung zum Prinzip der Staatsferne stünde²¹¹. Vor diesem Hintergrund scheint erwägenswert, die durch allgemeine Haushaltsmittel ausgeglichene Beitragsbefreiung auf Antrag nur denjenigen sozial bedürftigen Empfängern des Rundfunkangebots zu eröffnen, die keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen, und die Beiträge der Sozialleistungsempfänger über eine Erhöhung der Sozialleistungen zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund sollte die Vorschrift des § 4 Abs. 1 RStV, nach der bestimmte, finanziell schwache Beitragsschuldner ohne weiteres von der Beitragspflicht befreit werden²¹², in ihrer Ausgestaltung überdacht werden.

²⁰⁹ Auch *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 23 (aus Haushaltsmitteln); *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (383); *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 66; zu den föderalen Herausforderungen dieser Lösung *Hans-Günter Henneke*, Der „im Sozialrecht auszugleichende Rundfunkbeitrag“ als Regelungs- und Finanzierungsproblem des sozialen Bundesstaats, Der Landkreis 2010, S. 221 f.

²¹⁰ In diese Richtung *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 (381).

²¹¹ Siehe zur Problematik der Anstaltsfinanzierung über allgemeine Haushaltsmittel bereits oben D.I.4.c.; keine diesbezüglichen Probleme sieht demgegenüber *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, S. 37.

²¹² Zum Überblick *Wolfgang Lent*, Die neuen Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für Wohnungsinhaber im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Sozialrecht aktuell 2013, S. 6 ff.

2. Gemeinnützige Einrichtungen

Die steuer- und abgabenrechtlichen Begünstigungen gemeinnütziger Einrichtungen sind ebenfalls Ausdruck des sozialen Staates im Sinne von Art. 20 Abs. 1 GG²¹³. Die Begünstigungen erleichtern Freigebigkeit, karitative Hilfe und soziales Engagement, das Gedeihen des religiösen Lebens, die Entfaltung von Kunst und Kultur. Sie begründen sich damit nicht allein durch das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, sondern auch durch die besonderen Freiheitsgewährleistungen der Persönlichkeitsentfaltung, des Glaubens und der Weltanschauung, der Kunst, nicht zuletzt auch des Eigentums²¹⁴.

Das Rundfunkbeitragsrecht sollte im Licht dieser verfassungsrechtlichen Grundwertungen auf die Gemeinnützigkeit abgestimmt werden. Gemeinnützige wie auch mildtätige und kirchlichen Zwecken dienende Einrichtungen (§§ 51 ff. AO) sollten daher eine beitragsrechtliche Privilegierung erfahren. Soweit auch der öffentliche Sektor dem Rundfunkbeitrag unterworfen wird²¹⁵, sind in diesem Zusammenhang – unabhängig von der Steuer- und Abgabepflicht im Übrigen – die gleichen Maßstäbe anzulegen²¹⁶.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hat sich dementsprechend der Gemeinnützigkeit angenommen. Zwar können auch gemeinnützige Einrichtungen nach § 6 Abs. 1 RBStV beitragspflichtige Betriebsstätten sein²¹⁷. Allerdings reduziert § 5 Abs. 3 RBStV die Beitragspflicht einer großen Zahl gemeinnütziger und vergleichbarer Einrichtungen – einschließlich der eingetragenen gemeinnützigen Vereine und Stiftungen – auf höchstens einen Rundfunkbeitrag. Zudem sind gemäß § 5 Abs. 5 Nr. 1 RBStV Betriebsstätten, die gottesdienstlichen Zwecken gewidmet sind, vollständig von der Beitragspflicht befreit²¹⁸.

²¹³ Zur grundsätzlichen Unterscheidung des sozialen Staates (Art. 20 Abs. 1 GG) vom Sozialleistungsstaat bereits BVerfGE 22, 180 (LS 1).

²¹⁴ *Moris Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 337 ff.; *Hanno Kube*, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, DStJG Bd. 29 (2006), S. 11 (14 f.).

²¹⁵ Siehe zur Neutralität des Verfassungsrechts in dieser Frage oben E.II.4.

²¹⁶ Vgl. *Roman Seer/Christian Wolsztynski*, Steuerrechtliche Gemeinnützigkeit der öffentlichen Hand, 2002.

²¹⁷ Ausdrücklich die Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 24.

²¹⁸ Dazu *Albert Post/Irena Klepper*, Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – Auswirkungen auf den kirchlichen Bereich ab 2013, Kirche und Recht 2012, S. 105 ff.; *Axel Schneider*, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“, ZUM 2013, S. 472 (476) ordnet diesen Fall als Typisierung einer eindeutig nicht vorhandenen Rundfunknutzung im nicht privaten Bereich ein.

Diese Privilegierungen stehen nach Art und Umfang in der Regelungstradition des alten Rundfunkgebührenrechts und sind in dieser Form bewährt. Zu erwägen wäre allerdings, die Privilegierung auf alle Einrichtungen auszudehnen, die in §§ 51 ff. AO genannt sind²¹⁹. Dies würde der Konsistenz der rechtlichen Ausgestaltungen der Gemeinnützigkeit und damit der Gleichheit dienen. Zudem könnte auf die Praxiserfahrungen zur Detailabgrenzung auf Grundlage der §§ 51 ff. AO zurückgegriffen werden.

IV. Höhe des Beitrags und Verfahren der Bedarfsfestsetzung

Während sich aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag allein die Rechtsfolge der Beitragspflicht ergibt, ist die Höhe des Rundfunkbeitrags im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag festgelegt. Nach § 8 RFinStV hat der Beitrag eine Höhe von derzeit 17,98 Euro monatlich. Dies entspricht der Höhe der zuletzt erhobenen Fernsehgebühr unter dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag.

Die Orientierung an der Fernsehgebühr erscheint vor dem Hintergrund des dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag konzeptionell zugrunde liegenden Gedankens der Medienkonvergenz und der Multifunktionalität der Empfangsgeräte schlüssig. Die Anknüpfung an die Höhe der bisherigen Gebühr sorgt für Kontinuität, rechtsstaatliches Vertrauen und die Bereitschaft der Bevölkerung, sich auf das neue System einzustellen²²⁰. Das Ziel der Aufkommensneutralität der Umstellung²²¹ sichert zugleich die Ausgewogenheit des bundesstaatlichen Ertragssystems (Art. 106 und 107 GG), das durch hohe, neuartige Entgeltvolumina herausgefordert werden kann²²².

²¹⁹ Kritisch zur Reichweite der derzeitigen Ausgestaltung *Stefan Koriath/Maxi Koemm*, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833 (836).

²²⁰ *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 48 f.

²²¹ Siehe die Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), S. 2; zur verfassungsrechtlichen Fundierung dieser Zielsetzung und mit tatsächlichen Zweifeln *Christoph Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Rechtsgutachten, 2010, S. 21 ff.; *ders.*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 (198 f.).

²²² *Hanno Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 384 ff.; *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 67 f.; aus der Praxis BVerfGE 105, 185 (194 f.) (Entgelte aus der UMTS-Versteigerung).

Anpassungen der Beitragshöhe erlaubt das beibehaltene Bedarfsanmeldungs- und -festsetzungsverfahren nach §§ 1 ff. RFinStV, das darauf angelegt ist, zwischen der Gewährleistung der Programmautonomie der Anstalten einerseits und der staatlichen Mäßigung der Beitragshöhe nach Maßgabe der Grundrechte andererseits zu vermitteln. Dass dieses auf der Basis des 8. Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts neu gestaltete Verfahren seine Funktion im Grundsatz erfüllt, wurde bereits ausgeführt²²³.

Dessen ungeachtet bleibt es eine Aufgabe der Anstalten, ihre Bedarfe unter den Gesichtspunkten von Grundversorgung und Entwicklungsoffenheit einerseits, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit andererseits (siehe § 14 Abs. 1 RStV) stetig zu prüfen und in den Begründungen transparent zu machen²²⁴.

V. Weitere Verfahrensfragen

Beginn und Ende der Beitragspflicht, Zahlungsweise und Verjährung sind in § 7 RBSStV geregelt. Die Regelungen lehnen sich an § 4 RGebStV an und erscheinen verfassungsrechtlich unproblematisch. Gleiches gilt für die in § 10 RBSStV ausgestalteten Bestimmungen über den Einzug und die Verteilung des Rundfunkbeitrags.

Der an § 3 RGebStV orientierte § 8 RBSStV regelt eine Reihe von Anzeigepflichten. § 9 RBSStV (vgl. § 4 Abs. 5 und 7 RGebStV) sieht einen Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten gegenüber Beitragsschuldern und solchen Personen vor, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben; zudem enthält die Vorschrift eine korrespondierende Satzungsermächtigung der Anstalten. Die Anzeigepflichten und der Auskunftsanspruch rechtfertigen sich im Grundsatz als verhältnismäßige Maßnahmen zur Sicherung der Beitragserhebung²²⁵. Den Erlass einer einstweiligen Anordnung auf Aussetzung des im Rahmen des Systemübergangs vorgenommenen Meldedatenabgleichs nach § 14 Abs. 9 RBSStV hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof durch Entschei-

²²³ Siehe oben C.IV.3.

²²⁴ Im Verwaltungsrecht ist allgemein anerkannt, dass sich der staatliche Anschluss- und Benutzungszwang nach Art und Umfang genau insoweit rechtfertigt, wie ein öffentliches Bedürfnis besteht; *Elke Gurlit*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 35 Rdnr. 35. Dieser Gedanke kann auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk leiten.

²²⁵ Ebenso *Wolfgang Lent*, Anzeige- und Auskunftsspflichten nach dem neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, LKRZ 2013, S. 57 (61); a. A. *Ermano Geuer*, Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, VR 2012, S. 378 (380 f.).

derung vom 18.4.2013 abgelehnt, dies seinerseits mit Blick auf die Bedeutung der „Vermeidung von Vollzugsdefiziten“ und der Gewährleistung von „Beitragsgerechtigkeit“²²⁶. Regelungstechnisch erscheint allerdings unklar, ob bei den Vorschriften jeweils von einem formellen, an die Anmeldung anknüpfenden, oder von einem materiellen, vom Gesetzestatbestand (§ 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 RBStV) ausgehenden Begriff des Beitragsschuldners ausgegangen wird. Manifest wird diese Unklarheit insbesondere im Wortlaut von § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV.

Die verfassungsrechtlich erforderliche, bereichsspezifische Rechtsgrundlage für den Umgang der Landesrundfunkanstalten mit personenbezogenen Daten wird in § 11 RBStV geschaffen, der sich an § 8 RGebStV orientiert. Diese Rechtsgrundlage erscheint unter verfassungs- und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten im Grundsatz als hinreichend und angemessen, was auch für die Ausgestaltung der Anzeigepflichten und Auskunftsrechte (§§ 8 und 9 RBStV) gilt²²⁷.

F. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Rundfunkgebühr sah sich in den letzten Jahren zwei wachsenden Herausforderungen ausgesetzt, zum einen der Medienkonvergenz und der damit einhergehenden Multifunktionalität von Empfangsgeräten, zum anderen einem offensichtlichen Erhebungsdefizit. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebühr durch den haushalts- bzw. wohnungs- und betriebsstättenbezogenen Rundfunkbeitrag.
2. Die Rundfunkfinanzierung wird verfassungsrechtlich durch das Rundfunkverfassungsrecht vorgeprägt. Dieses weist dem öffentlichrechtlichen Rundfunk einen Grundversorgungsauftrag zu, der Programmautonomie und Staatsferne voraussetzt und den die Rundfunkanstalten nur dann erfüllen können, wenn sie vollständig oder jedenfalls hauptsächlich durch öffentliche, gemeinwohlgebundene Mittel finanziert werden. Die Programmautonomie der Anstalten verlangt dabei die Orientierung an

²²⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 18.4.2013, Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12.

²²⁷ Siehe dazu im Einzelnen *Armin Herb*, Neue Rundfunkfinanzierung – neue Datenschutzprobleme? Datenschutzrechtliche Normen im neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), MMR 2011, S. 232 ff.; *Wieland Bosman*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 (10 f.).

deren Finanzierungsbedarf. Dieser Bedarf ist mit dem grundrechtlich fundierten Anspruch des Bürgers auf eine maßvolle Abgabenbelastung abzustimmen, ohne dass dadurch aber wiederum das Gebot der Staatsferne verletzt wird. Der Abstimmung dient das durch den 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ausgestaltete Verfahren der Bedarfsanmeldung, -ermittlung und -festsetzung, das in seinen Grundstrukturen sachgerecht erscheint.

3. Die rundfunkverfassungsrechtlich vorgegebenen Eigenheiten der finanzierten Aufgabe erlangen determinierende Kraft auch für die Entscheidung über die konkret gebotene Abgabenform. Die Form muss der Aufgabe dienen. Das Rundfunkverfassungsrecht wirkt hier mit dem Finanzverfassungsrecht zusammen.
4. Die Voraussetzungslosigkeit der Steuer lässt diese schon im ersten Zugriff für die Rundfunkfinanzierung ungeeignet erscheinen, soweit sich die Abgabenerhebung tatbestandlich auf die Eröffnung des Zugangs zum Rundfunk bezieht. Die mangelnde Eignung der Steuer bestätigt sich bei Anlegung der steuerverfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben. So lässt das Grundgesetz eigene Steuern der Rundfunkanstalten nicht zu. Eine staatliche Rundfunkverbrauchsteuer lässt sich weder steuergemäß darstellen noch fiele sie in die Kompetenz der Länder als „Muttergemeinwesen“ der Rundfunkanstalten. Auch für eine in anderer Weise ausgestaltete „Rundfunksteuer“ der Länder, die das Finanzierungsanliegen, nicht aber den rechtfertigenden Grund der Besteuerung benennt, ist kein Raum.
5. Eine Rundfunkfinanzierung aus den allgemeinen, primär steuerlich generierten Haushaltsmitteln scheidet ebenfalls aus. Die Verwendungsbindung einer bestehenden Steuer und die Erhebung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer scheitern am Erfordernis eines Sachzusammenhangs zwischen Steuer und Finanzierungszweck. Die gesetzliche Reservierung allgemeiner Haushaltsmittel durch Leistungsgesetz im weiteren Sinne, also auf der Ausgabenseite, erscheint rundfunkverfassungsrechtlich unzureichend, weil dies die greifbare Gefahr begründet, dass die Rundfunkfinanzierung in den Mahlstrom der zyklisch wiederkehrenden haushaltspolitischen Diskussion gerät.

6. Sonderabgaben begründen zwar eigenständige Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe. Doch sind sie nur ausnahmsweise und vorübergehend, unter strengen Voraussetzungen, in ihrer Belastungswirkung und ihrer Haushaltsflüchtigkeit zulässig. Damit kommen sie als dauerhafte und verlässliche Finanzierungsgrundlage des institutionell im Grundgesetz verankerten und von einer Bestands- und Entwicklungsgarantie getragenen öffentlichrechtlichen Rundfunks nicht in Betracht.
7. Leitender Gedanke der Vorzugslasten ist die Tauschgerechtigkeit, ihr Bemessungsprinzip die Äquivalenz. Das die Vorzugslasten prägende individuelle Abgabeverhältnis entspricht den rundfunkverfassungsrechtlichen Erfordernissen der Programmautonomie und Staatsferne der Anstalten. Die Zweckbindung der Abgabenerträge rechtfertigt sich durch den hier bestehenden Sachzusammenhang zwischen Abgabe und Finanzierungsanliegen. Die zur Gewährleistung der Grundversorgung gebotene Abstraktion vom konkreten Nutzerverhalten drängt auf die Abgabenform des Beitrags, dessen herausragende Eignung zur Rundfunkfinanzierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts klar bestätigt wird.
8. Die Eignung des Beitrags entbindet von der Notwendigkeit, auf rechtsstaatlich unverlässliche Kategorien wie die sonstige Abgabe, die Abgabe „sui generis“ oder auch die schwer zu verallgemeinernde sachbereichsimplicite Abgabe auszuweichen.
9. Der durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ausgestaltete Rundfunkbeitrag stellt sich als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne dar. Dies folgt aus der tatbestandlichen Struktur, die ein Gegenleistungsverhältnis voraussetzt, und wird durch den Willen des Normsetzers bestätigt. Die Größe des Adressatenkreises ist dabei finanzverfassungsrechtlich unerheblich; entscheidend ist insoweit allein der Belastungsgrund dem Einzelnen gegenüber. Ebenso unerheblich ist, wie die Tradition des Abgabenrechts bestätigt, die Freiwilligkeit oder Nichtfreiwilligkeit der Tatbestandserfüllung.
10. Bei der beitragsausgestaltenden Tatbestandsbildung ist zwischen dem abgabenrechtlichen Wirklichkeitsmaßstab und den Typisierungsanliegen der Verständlich-

keit und Einsichtigkeit der Abgabe, der Praktikabilität des Vollzugs, der Unausweichlichkeit der Belastung und gerade auch des Privatsphärenschutzes des Abgabenschuldners zu vermitteln. Die sehr hohe Fallzahl, die vergleichsweise geringe Belastungsintensität und der stark privatsphärensensible Charakter der Abgabenerhebung sprechen im vorliegenden Zusammenhang für eine tendenziell weite gesetzgeberische Typisierungsbefugnis.

11. Ein zukunftsfähiger Beitragstatbestand muss sich vom Gerätebezug lösen und sich stattdessen dem Menschen als Informationsempfänger im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG zuwenden. Beitragspflichtig muss danach im Grundsatz das jedem einzelnen Volljährigen unterbreitete Rundfunkangebot gestellt werden, ungeachtet der genutzten Empfangstechnik.
12. Eine realitätsgerechte Abgabenerhebung wird den Menschen allerdings im Rahmen der im typischen Fall anzutreffenden Empfangsgemeinschaft des Haushalts zu erfassen suchen, in der sich die Nutzungsgewohnheiten zudem vielfach ausgleichen dürften. Auf die Adressateneinheit des Haushalts drängen ebenso die verfassungsrechtlichen Wertungen aus Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG, schließlich auch Gesichtspunkte der Praktikabilität. Schon im System der Rundfunkgebühr wurde der Haushalt im Tatbestand der Wohnung typisiert. Dies erscheint sachgerecht, zumal dadurch die Privatsphäre der Haushaltsgemeinschaft gesichert wird. Das neue Recht, das auf den Tatbestand der Wohnung aufbaut, entspricht diesen Vorgaben. Die Beitragspflicht von Zweitwohnungen rechtfertigt sich durch die erheblichen Schwierigkeiten, im Vollzug einzelfallgenau zwischen echten Erst- und Zweitwohnungen zu unterscheiden.
13. Die eigenständige abgabentatbestandliche Erfassung des nicht privaten, vor allem gewerblichen Bereichs legitimiert sich durch ein eigenständiges abgabenrechtliches Tauschverhältnis zwischen Anstalt und Unternehmer, dem das Rundfunkangebot im Rahmen seines Unternehmens dient. Mögliche Anknüpfungspunkte zur Vorteils- und damit Abgabenbemessung sind hier beispielsweise die Zahl der Beschäftigten und die Zahl der Betriebsstätten. Die verfassungsrechtliche Vorprägung ist insoweit allerdings nicht sehr stark. Ein typischerweise intensivierter, dem Unternehmer dienender Rundfunkempfang rechtfertigt es, die entsprechenden Bereiche

abgabentatbestandlich hervorzuheben. Verlässliche Typisierungen eines besonders wenig intensiven Rundfunkempfangs im nicht privaten Bereich werden demgegenüber kaum vollziehbar gelingen. Das dazu ausgestaltete Recht erscheint im Grundsatz verfassungsgemäß. Die Sachgerechtigkeit des zur Unterscheidung von Betriebsstätten vorgesehenen Kriteriums des „eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zwecks“ sollte allerdings nochmals geprüft werden; die Eignung dieses Kriteriums erscheint im vorliegenden Zusammenhang fraglich; in der Anwendungspraxis könnte es zu einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit führen.

14. Die staatliche Sphäre kann, muss aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in die Beitragspflicht einbezogen werden. Im Rahmen der staatsvertraglichen Ausgestaltung, die die Einbeziehung vorsieht, dürfte abermals das Unterscheidungsmerkmal der eigenständigen Zweckverfolgung zu Problemen führen, was umso mehr für eine sorgfältige Prüfung der Unerlässlichkeit dieses Tatbestandsmerkmals in § 6 Abs. 1 RBStV spricht.
15. Wirklichkeitsmaßstab und Typisierungsanliegen verbleiben im vorliegenden Zusammenhang in einem mit hinreichender Verlässlichkeit nur schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis. Dies lässt es angeraten erscheinen, die Beitragspflicht unter bestimmten Voraussetzungen widerleglich auszugestalten. Naheliegend sind dabei Regelungen, die Sehbehinderungen und Hörschädigungen wie auch geistige Behinderungen, die dem Rundfunkempfang entgegenstehen, berücksichtigen. Auf darüber hinausgehende, auf technische Gründe oder Konsumgewohnheiten gestützte Möglichkeiten zur Widerlegung der Beitragspflicht sollte demgegenüber unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten verzichtet werden, dies mit Blick auf die sehr geringe Zahl in Betracht kommender Fälle, den hohen Verwaltungsaufwand zur Verifikation, die insoweit erforderlichen massiven Eingriffe in die Privatsphäre, drohende Missbräuche und den Charakter des Rundfunks als Gesamtveranstaltung. Die vorgenommenen Ausgestaltungen korrespondieren mit diesen Vorgaben. Bei den Befreiungen und Ermäßigungen aus körperlichen und gesundheitlichen Gründen sollten einzelne Abgrenzungen und Bemessungen nochmals überprüft werden.
16. Die Teilhabe sozial Schwacher am öffentlichrechtlichen Rundfunk sollte im Grundsatz durch eine Ergänzung des Leistungskatalogs der Sozialleistungen sichergestellt

werden, was dem Charakter der Sozialhilfe als allgemeiner Staatsaufgabe entspricht. Soweit sozial Bedürftige, die keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen, einen Befreiungsantrag stellen, kommt eine Kompensation der sich daraus ergebenden Mindereinnahmen der Anstalten durch allgemeine Haushaltsmittel in Betracht.

17. Gemeinnützige, mildtätige und kirchlichen Zwecken dienende Einrichtungen sollten angesichts der zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Wertungen beitragsrechtlich privilegiert werden. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag entspricht diesem Gebot und folgt in der konkreten Ausgestaltung der Regelungstradition des Rechts der Rundfunkfinanzierung. Eine Abstimmung mit dem Katalog der §§ 51 ff. AO könnte gleichwohl der Konsistenz im Gemeinnützigkeitsrecht dienen und die Rechtssicherheit befördern.
18. Die Höhe des Beitrags und das Verfahren der Bedarfsfestsetzung und damit gegebenenfalls Beitragsanpassung erscheinen sachgerecht. Es bleibt die Aufgabe der Anstalten, ihre Bedarfe unter den Gesichtspunkten von Grundversorgung und Entwicklungsoffenheit einerseits, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit andererseits stetig zu prüfen und in den Begründungen transparent zu machen.
19. Auch die sonstigen, im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthaltenen Regelungen abgabenschuldrechtlicher und verfahrensrechtlicher Art erscheinen im Grundsatz angemessen und verfassungsrechtlich unproblematisch. Nur an wenigen Stellen offenbart sich vornehmlich regelungstechnischer Nachbesserungsbedarf.

Eltville am Rhein, den 14. Juni 2013



Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.