

**VERFASSUNGSFRAGEN EINES RUNDFUNKBEITRAGS  
FÜR MIETFAHRZEUGE  
AUF DER GRUNDLAGE DES ENTWURFS  
FÜR EINEN 15. RUNDFUNKÄNDERUNGSSTAATSVERTRAG**

**Rechtsgutachten**

**erstellt von**

**Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart**

**Universität Leipzig**

**- 2010 -**

Vorbemerkung: Gutachtenauftrag – Zusammenfassung der Ergebnisse	3
I. Grundlagen der Beurteilung: der Entwurf eines 15. RfÄndStV - Rundfunkbeitragsstaatsvertrags	4
II. Grundlinien der Neuordnung	6
1. Reformüberlegungen – Finanzierungsmodelle	6
2. Reformforderungen	6
a) Inadäquanz der gerätebezogenen Rundfunkgebühr	6
b) Strukturelle Erhebungsdefizite	9
3. Die maßgeblichen Zielsetzungen und Auswirkungen der Reform	10
a) Behebung der Vollzugsdefizite	10
b) Beitragsstabilität	11
c) Erweiterte Bemessungsgrundlagen und gesetzgeberische Prognose – Mehreinnahmen ?	12
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Beitragsfinanzierung	14
1. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierungsart	14
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Haushaltsbeitrags	15
a) Bürgerabgabe und Haushaltsabgabe – der Haushalt als „Empfangsgemeinschaft“	15
b) Haushaltsbeitrag in gesetzgeberischer Typisierung	17
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Betriebsstättenbeitrags – Belastungsgrund ?	18
IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags	20
1. Grundsätzliche Forderungen: Aufkommensneutralität, Belastungsgleichheit, Vollzugsfähigkeit	20
2. Insbesondere: Aufkommensneutralität	21
a) Steigerung des Aufkommens	21
b) Aufkommensneutralität als Erfordernis des Verfassungsrechts	22
c) Prognosespielräume des Gesetzgebers ?	23
3. Insbesondere: Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit	26
a) Belastungsgleichheit	26
b) Typisierungsbefugnis und ihre Grenzen	27
aa) Typisierung und Haushaltsbeitrag	27
bb) Der Betriebsstättenbeitrag – Grenzen der Typisierung ?	28
c) Folgerichtigkeit	29
4. Insbesondere: Vollzugseignung	30
V. Folgerungen: Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge	31
1. Verfassungswidrigkeit des Beitrags wegen fehlenden legitimen Belastungsgrundes	32
a) Belastungsgrund der Gruppenzugehörigkeit - Zusammenarbeit im Unternehmen, Betriebsstättenabgabe und Kraftfahrzeuge	32
b) Insbesondere: Mietfahrzeuge	34
c) Rechtsfolge: Verfassungswidrigkeit des Beitrags	35
2. Verfassungswidrigkeit des Beitrags wegen Gleichheitswidrigkeit	36
a) Gleichheitsdefizite	36
b) Unzulässigkeit einer Typisierung	37
c) Fehlender Belastungsgrund, Gleichheitswidrigkeit und Verfassungsverstoß	38
3. Keine Aufkommensneutralität	39
4. Vollzugsdefizite	41
Gesamtergebnis	42

## **Vorbemerkung: Gutachtauftrag – wesentliche Ergebnisse**

Die Sixt Aktiengesellschaft, Pullach, hat mich beauftragt, rechtsgutachtlich Fragen der Rundfunkbeitragspflicht gewerblicher Autovermieter durch die im Rahmen eines 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags<sup>1</sup> geplante Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebühr durch Einführung eines Rundfunkbeitrags in Gestalt einer Haushalts- und Betriebsstättenabgabe zu untersuchen.

Die Untersuchung kommt im wesentlichen zu diesen Ergebnissen:

Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags unterliegt verfassungsrechtlichen Anforderungen, die, unbeschadet der Frage der Aufkommensneutralität, für den Haushaltsbeitrag und im Grundsatz auch für den Betriebsstättenbeitrag gewahrt sind, wenngleich letzterer in seiner konkreter Ausformung bereits Zweifeln begegnet – diese allerdings ist nicht unmittelbarer Gegenstand der nachstehenden Untersuchung. Diese Zweifel verstärken sich im Fall der Rundfunkbeiträge für Kraftfahrzeuge im nichtprivaten Bereich und verdichten sich im Fall der Rundfunkbeiträge für Mietfahrzeuge zum klaren Verdikt der Verfassungswidrigkeit.

Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- Ein individual- oder gruppenbezogener Sondervorteil, dessen Abgeltung den Rundfunkbeitrag als Vorzugslast verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte und der schon bei den Angehörigen einer betrieblichen „Erwerbsgemeinschaft“ fraglich erscheint, ist bei den Nutzern gewerblich vermieteter Kraftfahrzeuge nicht erkennbar. Sie sind keiner entspre-

---

<sup>1</sup> Hier zugrundegelegt in der Arbeitsfassung mit Stand vom 15. September 2010; der Vertragsentwurf beruht weitgehend auf dem von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgelegten „Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ vom April 2010 (Verfasser: *Paul Kirchhof*).

chenden Gruppe, insbesondere nicht einer betrieblichen „Empfangsgemeinschaft“ zuzuordnen.

- Der Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge entspricht in der Sache weitgehend der früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Im Rahmen des vorgesehenen Beitragsmodells ist dies systemwidrig. Damit verlässt der Gesetzgeber auch den Rahmen zulässiger Typisierung. Aus diesen Gründen ist der Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge gleichheits- und damit verfassungswidrig.
- Die strukturellen Vollzugsdefizite, die gegenüber der bisherigen Rundfunkgebühr angeführt werden, sind auch im vorgesehenen Rundfunkbeitrag für Kraftfahrzeuge, insbesondere Mietfahrzeuge angelegt.
- Der Rundfunkbeitrag für den nichtprivaten Bereich und hier insbesondere für Mietfahrzeug trägt damit in maßgeblicher Weise dazu bei, dass der Grundsatz der Aufkommensneutralität verletzt wird.

Im einzelnen:

## **I. Grundlagen der Beurteilung: der Entwurf eines 15. RfÄndStV – Rundfunkbeitragsstaatsvertrags**

Aktuelle Überlegungen der Länder zu einer Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zielen auf eine Ablösung der derzeitigen gerätebezogenen Rundfunkgebühr gemäß Rundfunkgebührenstaatsvertrag<sup>2</sup> durch einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag. Dieser Rundfunkbeitrag soll für Wohnungen und – in gestaffelter Höhe – für Betriebsstätten erhoben werden.

Der Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sieht vor, dass im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist. Für Nebenwohnungen kann dieser Beitrag auf ein Drittel ermäßigt werden.

---

<sup>2</sup> Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991 i.d.F. des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit 1. Juni 2009.

Der Vertragsentwurf sieht wie schon die geltende Regelung Befreiungstatbestände aus sozialen Gründen vor. Für den nicht privaten Bereich ist vorgesehen, dass für jede Betriebsstätte eine nach Anzahl der Beschäftigten gestaffelte Abgabe zu leisten ist, von einem Drittelbeitrag für Betriebe mit keinem oder bis zu vier Beschäftigten bis zu 150 Rundfunkbeiträgen für Betriebe mit 20.000 Beschäftigten oder mehr.<sup>3</sup> Die Höhe eines Rundfunkbeitrags soll nach den aktuellen Planungen der einer Gebühr – Grundgebühr und Fernsehgebühr – nach § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag<sup>4</sup> entsprechen. Die Umstellung auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag ist nach den derzeitigen Planungen für den Zeitpunkt des Ablaufs der gegenwärtigen Gebührenperiode, also zum 01.01.2013 vorgesehen.

Im nichtprivaten Bereich soll zusätzlich zu dem nach Anzahl der Beschäftigten einer Betriebsstätte gestaffelten Beitrag ein weiterer Beitrag von einem Drittel des Rundfunkbeitrags – nach den derzeitigen Überlegungen also ein Drittel von EUR 17,98 und damit ein Betrag von EUR 5,98 für jedes Kraftfahrzeug anfallen, das zu gewerblichen, gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken oder zu einer anderen selbstständigen Erwerbstätigkeit des Beitragsschuldners – also des Inhabers der Betriebsstätte – genutzt wird. Auf den Umfang der Nutzung zu diesen Zwecken soll es nicht ankommen. Derzeit ist für Kraftfahrzeuge, die mit einem Autoradio ausgestattet sind, ein Betrag von EUR 5,76 gemäß § 8 Nr. 1 RfFinStV zu entrichten. Eine entsprechender Beitrag ist ferner für jedes Hotel- und Gästezimmer und jede Ferienwohnung zur entgeltlichen Beherbergung Dritter ab der zweiten Raumeinheit vorgesehen. Konkret würde dies bedeuten, dass ein gewerblicher Autovermieter Rundfunkbeiträge sowohl für seine einzelnen Filialen zu leisten hat – wobei es sich bei der Autovermietung um ein „filialintensives“ Gewerbe handelt –, als auch für jedes einzelne Mietfahrzeug.

## II. Grundlinien der Neuordnung

---

<sup>3</sup> S. § 5 Abs. 1 der Entwurfsfassung.

<sup>4</sup> I.d.F. des 12. RfÄndStV, in Kraft seit 1. Juni 2009.

## 1. Reformüberlegungen - Finanzierungsmodelle

Die aktuellen Reformüberlegungen greifen Vorschläge in einem von der ARD, dem Zweiten Deutschen Fernsehen und Deutschlandradio im April 2010 vorgelegten Rechtsgutachten auf. Das von Bundesverfassungsrichter a.D. Paul Kirchhof im Auftrag der Anstalten verfasste Gutachten<sup>5</sup> greift seinerseits auf das in der rundfunkrechtlichen und rundfunkpolitischen Diskussion um eine Neuordnung der Rundfunkfinanzierung seit längerem präferierte Modell einer vom bisherigen Gerätebezug gelösten Haushalts- und Betriebsstättenabgabe zurück. So hatte eine Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ der Rundfunkreferenten der Länder im Jahr 2002 verschiedene Modelle wie Finanzierung aus dem Staatshaushalt, Zwecksteuer, Sonderabgabe oder Geräteabgabe analog der urheberrechtlichen Geräteabgabe geprüft und letztlich einen Rundfunkbeitrag in Form einer Haushaltsabgabe oder einer Bürgerabgabe empfohlen.<sup>6</sup> Der nunmehr vorgesehene Rundfunkbeitrag entspricht ersterer.<sup>7</sup>

## 2. Reformfordernisse

### a) Inadäquanz der gerätebezogenen Rundfunkgebühr

Über die Notwendigkeit einer Reform der gegenwärtigen Ordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht im Grundsatz ebenso wei-

---

<sup>5</sup> *Kirchhof*, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und D Radio, 2010, im folgenden: *Kirchhof*, Rechtsgutachten.

<sup>6</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Modellen der Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, B 1 Entstehungsgeschichte Stand 2002, Rdn. 180 ff.; s. hierzu auch *Degenhart*, ZUM 2009, 374 ff.

<sup>7</sup> Eine Haushaltsabgabe wird auch vorgeschlagen bei *Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, 2007, auszugsweise veröffentlicht in ZUM 2009, 374.

testgehend Konsens, wie über die prinzipielle Verfassungskonformität der Gebührenfinanzierung.<sup>8</sup>

Weitgehender Konsens besteht insbesondere über die Inadäquanz der bisherigen, gerätebezogenen Rundfunkgebühr auf Grund veränderter technischer Gegebenheiten. Denn die Rundfunkgebühr in ihrer konkreten, auf das Bereithalten eines Empfangsgeräts abstellenden Anknüpfung<sup>9</sup> basiert auf technischen Gegebenheiten, die sich zwischenzeitlich nachhaltig verändert haben. Sie beruht zunächst auf der Vorstellung vom Fernsehgerät als dem medialen Mittelpunkt eines Haushalts, das in erster Linie und von der Mehrzahl der Haushaltsangehörigen zum Fernsehkonsum genutzt wird, und dem einen oder anderen Zweit- oder Drittgerät, wobei mobile Nutzungen eine allenfalls nachgeordnete Rolle spielen.<sup>10</sup> Auch beruht die gerätebezogene Rundfunkgebühr insbesondere für das gebührenmäßig im Vergleich zum Hörfunk gewichtigere Fernsehen auf der Voraussetzung, dass das Fernsehgerät eben als Fernsehgerät und nicht in relevantem Umfang anderweitig genutzt wird, und dass diese Nutzung i.w. den Empfang der in der Bundesrepublik frei empfangbaren Programme bedeutet, und damit die Teilnahme an einer „Gesamtveranstaltung Rundfunk“.<sup>11</sup> Sie beruht auch auf der Voraussetzung, dass Rundfunk mit Rundfunkempfangsgeräten empfangen wird, mit Geräten also, die i.w. dazu bestimmt sind, Rundfunk und allenfalls rundfunkähnliche Zusatzdienste zu empfangen.

---

<sup>8</sup> Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, Stand 2005, § 13 RfStV Rdn . 7; grundsätzliche Kritik bei *v. Münch*, in: *Festschrift Selmer*, 2004, S. 821 ff.; *Siekmann*, in: *Sachs, GG*, 4. Aufl. 2007 (erscheint im 2. Quartal 2007), vor Art. 104a Rdn. 115 sieht in der Rundfunkgebühr eine zweckgebundene Steuer, für die den Ländern die Kompetenz fehle; dass die RSpr., wie *Siekmann* meint, diese Möglichkeit schlicht übersehen haben soll, vermag allerdings nicht zu überzeugen.

<sup>9</sup> Zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit s. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, Stand 2005, § 13 RfStV Rdn. 49.

<sup>10</sup> Vgl. zu den geänderten technischen Gegebenheiten *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 6 ff.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 90, 60 (91); OVG Koblenz DVBl 2010, 721 (726); *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, Stand 2005, § 13 RfStV Rdn . 48.

Auch diese Voraussetzungen haben sich jedoch nachhaltig verändert. Mobile Nutzungen nehmen an Bedeutung zu. Multifunktional nutzbare Geräte finden im Zuge der Digitalisierung zunehmende Verbreitung, damit auch Geräte, die neben einer Vielzahl anderer Nutzungsmöglichkeiten Rundfunk empfangen können. Wenn in seinem Rechtsgutachten für ARD, ZDF und Deutschlandradio *Kirchhof* allerdings ausführt, heute trage „jedermann zunehmend sein Rundfunk- oder Fernsehgerät in seinem Handy oder PC mit sich“, <sup>12</sup> so eilt er damit der Wirklichkeit doch deutlich voraus – Handy-TV etwa ist trotz wiederholter Anläufe nicht über Anfangsstadien hinausgekommen.

*Kirchhof* ist gleichwohl darin beizutreten, dass die Eignung eines Geräts zum Rundfunkempfang allein nicht mehr einen hinreichenden Anknüpfungstatbestand bietet, um die Nutzungsvermutung für Rundfunk zu tragen. <sup>13</sup> Ergänzend ist anzumerken, dass für multifunktional nutzbare Geräten wie PCs und andere „neuartige Empfangsgeräte“ das Kriterium des Bereithaltens eines Geräts zum Empfang im Zuge der Konvergenz <sup>14</sup> der Endgeräte in einem Maße an Unterscheidungskraft verliert, dass die Rundfunkgebühr zu einer allgemeinen Bürgerabgabe oder einer Zwecksteuer zu mutieren droht, <sup>15</sup> die Grenzen verfassungsrechtlich zulässiger Typisierung <sup>16</sup> erreicht sein dürften.

---

<sup>12</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 48 f.; unklar auch, was mit dem als Empfangsgerät genutzten Haushaltsgerät gemeint ist, a.a.O. S. 50.

<sup>13</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 8.

<sup>14</sup> Zum Begriff s. etwa *Determann*, RTKom 2000, 11 sowie *ders.*, Kommunikationsfreiheit im Internet, 1999, S. 45 ff.; *Flehsig*, CR 1999, 327 ff.; *Holznel*, ZUM 1999, 425; *Rossen-Stadtfeld*, ZUM 2000, 36 ff.; zur ARD/ZDF-Online-Studie 2000 vgl. *Oehmichen/Schröter*, MP 2000, 359 (359 f.): Konvergenz der Geräte durch Entstehen multimedial nutzbarer Plattformen auf der Nutzerseite; Konvergenz der Inhalte und Angebote auf der Anbieterseite; Konvergenz der Nutzung auf der Nachfragerseite.

<sup>15</sup> Vgl. auch *Vogel/Waldhoff*, in: BonnK, vor Art. 104a (1997) Rdn. 466, die eine entsprechende Einordnung als Verbrauch- oder Aufwandsteuer als noch „verfrüht“ bezeichnen.

<sup>16</sup> Hierzu näher *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtskommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 146 ff.



## b) Strukturelle Erhebungsdefizite

Von diesen grundsätzlichen Bedenken gegen die gerätebezogene Anknüpfung der bisherigen Rundfunkgebühr – die tatsächlich bereits durch beitragsartige Elemente gekennzeichnet ist<sup>17</sup> –, sind es vor allem Erhebungsdefizite, die Anlass zu einer Umstellung auf einen gerätebezogenen Rundfunkbeitrag geben. So soll in Großstädten wie München, Berlin oder Stuttgart die Teilnehmerdichte zwischen lediglich 76,9 % und 78,5 % liegen – d.h., nur dieser Prozentsatz der potentiellen Rundfunkteilnehmer hat tatsächlich ein Gerät angemeldet, wie dies der KEF-Bericht 2009 moniert.<sup>18</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in Erhebungsdefiziten, die durch die gesetzlich festgelegte Struktur der Abgabe und Art der Abgabenerhebung und damit verbundener Kontrollmöglichkeiten bedingt sind, einen Verstoß gegen das Gebot der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit gesehen.<sup>19</sup> Dies gilt im Steuerrecht bei Erhebungsregelungen, die dazu führen, dass der Besteuerungsanspruch faktisch weitgehend nicht durchgesetzt werden kann.<sup>20</sup>

Überträgt man diesen Grundsatz auf die Rundfunkgebühr als hoheitlich geschuldete Abgabe,<sup>21</sup> so könnte auch in der gerätebezogenen Anknüpfung der Gebührenerhebung ein derartiges „strukturelles Erhebungsdefizit“<sup>22</sup> gesehen werden.<sup>23</sup> Geht man davon aus, dass bereits die Möglichkeit, Rundfunk zu empfangen, eine Abgabepflichtigkeit begründet, und dass es der Abgabentat-

---

<sup>17</sup> Ebenso *Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, 2. Aufl. 1958, S. 60 f.; *Knemeyer*, DVBl 1968, 922 f.; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, 1983, S. 42; *Fuhr*, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, Anm. II.2; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 1994, § 31 Rdn. 47 ff.

<sup>18</sup> Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, 17. KEF-Bericht, Dezember 2009, Tz 460.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 84, 239 (273 f.) – Zinsbesteuerung –; BVerfGE 110, 94 (113) – private Veräußerungsgeschäfte –.

<sup>20</sup> BVerfGE 110, 94 (113); *Söhn*, Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung, in: Ged.Schrift Kopp, 2007, S. 392 (396 f.).

<sup>21</sup> Vgl. OVG Koblenz DVBl 2010, 721 (728).

<sup>22</sup> Vgl. hierzu etwa BVerfGE 110, 94 (115).

<sup>23</sup> So *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 8 ff.; verneinend demgegenüber OVG Koblenz DVBl 2010, 721 (728).

bestand des Bereithaltens eines Empfangsgeräts ist, der dazu führt, dass der gesetzlich begründete Anspruch auf die Abgabe bei einem relevanten Anteil von Abgabepflichtigen nicht durchgesetzt werden kann, so erscheinen Erhebungsdefizite – unbeschadet der Frage nach den Gründen für die sinkende Akzeptanz der Rundfunkgebühr – auch normstrukturell bedingt. Der Gesetzgeber hat derartige strukturelle Erhebungsmängel zu vermeiden bzw. dann, wenn sie sich nachträglich aufdrängen, zu korrigieren.<sup>24</sup> Andernfalls können strukturelle Erhebungsdefizite zur Verfassungswidrigkeit der Abgabennorm führen.<sup>25</sup> Ob allerdings die derzeitige Rundfunkgebühr nur auf Grund ihrer Ausgestaltung als gerätebezogene Gebühr ihre „innere Überzeugungskraft“ verliert,<sup>26</sup> wie dies leitmotivisch im Gutachten der Rundfunkanstalten anklingt, oder ob dies nicht auch andere Gründe haben könnte, sei hier dahingestellt.

### 3. Die maßgeblichen Zielsetzungen und Auswirkungen der Reform

#### a) Behebung der Vollzugsdefizite

Eben diese Zielsetzung soll mit der anstehenden Neuordnung der Rundfunkfinanzierung verfolgt werden. Unbeschadet der Frage, ob die relevanten Erhebungsdefizite bereits jetzt den Gebührentatbestand verfassungswidrig erscheinen lassen oder die Verfassungswidrigkeit nur „droht“, wie *Kirchhof* sich ausdrückt,<sup>27</sup> die Abgabe sich ihr „nähert“<sup>28</sup> – obschon er an anderer Stelle die tatbestandliche Anknüpfung an das Rundfunkgerät als gleichheitswidrig wertet<sup>29</sup> – , gilt jedenfalls für eine Neuordnung der Rundfunkfinanzierung durch Übergang zu einem haushaltsbezogenen Beitragsmodell, dass erkennbare Voll-

---

<sup>24</sup> BVerfGE 84, 239 (273).

<sup>25</sup> BVerfGE 110. 94 (115 f.); *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 12; *Söhn*, Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung, in: Ged.Schrift Kopp, 2007, S. 392 (396 ff.).

<sup>26</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 55.

<sup>27</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 12.

<sup>28</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 13.

<sup>29</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 50.

zugsdefizite von vornherein durch die Gestaltung der Abgabe möglichst zu vermeiden sind. Dies bedeutet auch, jenen Vollzugsaufwand zu begrenzen,<sup>30</sup> der bei der gegenwärtigen Regelung eine der Gründe für die konstatierten Vollzugsdefizite ist, insbesondere auch hinsichtlich der Prüfpraxis der GEZ. Dem ist im folgenden insbesondere im Hinblick auf die Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge nachzugehen.

## **b) Beitragsstabilität**

Der vorgesehene Rundfunkbeitrag hat, wie die bisherige Rundfunkgebühr, die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu sichern.<sup>31</sup> Geht man davon aus, dass die Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Höhe von EUR 17,98 ungeachtet der vielfach monierten Erhebungsdefizite für die laufende Gebührenperiode ein hinreichendes Gebührenaufkommen sichert, so bedeutet dies für das Aufkommen aus dem ab 2013 zu erhebenden Rundfunkbeitrag: es gewährleistet dann jedenfalls die verfassungsrechtlich gebotene funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks, wenn es das Aufkommen aus der bisherigen Rundfunkgebühr, unter Berücksichtigung eines etwaigen von der KEF für den Zeitraum ab 2013 festgestellten Mehrbedarfs, erreicht. Dazu fehlen, wie dargelegt, belastbare Zahlen. Nach dem erklärten Willen der Vertragsparteien soll beim Übergang zum Rundfunkbeitrag Beitragsstabilität gewährleistet sein, der Rundfunkbeitrag also in Höhe der bisherigen Gebühr von EUR 17,98 entsprechend § 4 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag erhoben werden – dies wird auch empfohlen in dem von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgelegten Rechtsgutachten im Interesse von „Plausibilität und Vertrauenswürdigkeit“ der neuen Abgabe,<sup>32</sup> wobei nicht immer ganz deutlich wird, ob diese Erwägungen nun verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch gemeint sind.

---

<sup>30</sup> Vgl. zu diesem Kriterium BVerfGE 110, 94 (115 f.).

<sup>31</sup> BVerfGE 90, 60 (87).

<sup>32</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 50.

### **c) Erweiterte Bemessungsgrundlagen und gesetzgeberische Prognose – Mehreinnahmen ?**

Wenn jedoch das geltende Recht mit erheblichen Vollzugsdefiziten behaftet ist – eben deshalb soll es ja reformiert werden –, und wenn in Großstädten, wie ausgeführt wurde, die Teilnehmerdichte bei unter 80 % liegen soll, andererseits aber mit dem Haushaltsbeitrag eine Teilnehmerdichte von annähernd 100 % erreicht werden soll, so liegt auf der Hand, dass bei gleichbleibender Höhe des Beitrags die Neuregelung schon im privaten Bereich zu Mehreinnahmen in einer signifikanten Größenordnung führen wird. Andererseits sind jene bisher gebührenpflichtigen Tatbestände, die nunmehr durch den einheitlichen Haushaltsbeitrag mit abgedeckt werden, wie etwa Rundfunkgeräte volljähriger Familienangehöriger mit eigenem Einkommen oder Empfangsgeräte in privat genutzten Kraftfahrzeugen, die nicht von der Gebührenbefreiung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RGebStV für Zweitgeräte erfasst werden,<sup>33</sup> bisher im Tatbestand typischerweise erheblichen Vollzugsdefiziten ausgesetzt. Insoweit ist also nicht mit einschneidenden Mindereinnahmen zu rechnen.

Mehreinnahmen sind zu erwarten durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr nach § 8 Nr. 1 und Nr. 2 RfFinStV zugunsten des einheitlichen Rundfunkbeitrags in Höhe von Grundgebühr und Fernsehgebühr. Bei gleichbleibender Höhe der einzelnen Rundfunkgebühr bzw. des Rundfunkbeitrags oder sogar gegenüber der bisherigen Grundgebühr erhöhtem Beitrag einerseits, deutlicher Steigerung der Gebührentatbestände andererseits kann das Ergebnis nur eine entsprechend signifikante Steigerung des Aufkommens im privaten Bereich sein, auch wenn hierfür noch keine tragfähigen Berechnungen vorgelegt wurden und auch im Gutachten der Anstalten nur davon die Rede ist, dass für den einzelnen Rundfunkteilnehmer die Gebühr – möglichst bis auf den Cent – gleichbleiben soll.<sup>34</sup> Bei 40,08 Mio. Haushalten laut Statistischem Bundesamt würde die die haushaltsbezogene Abgabe von je

---

<sup>33</sup> S. zu den verschiedenen Fallkonstellationen *Göhmman/Naujock/Siekman*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 2 RGebStV Rdn. 35.

<sup>34</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 51.

EUR 17,98 Euro bei einer konstanten Befreiungsquote von neun Prozent jedoch zu Mehreinnahmen von etwa EUR 600 Mio. führen.<sup>35</sup>

Mehreinnahmen sind auf der Basis eines Rundfunkbeitrags in Höhe der derzeitigen Rundfunkgebühr von EUR 17,98 verstärkt noch im nichtprivaten Bereich zu erwarten. Derzeit beträgt das gesamte Rundfunkgebührenaufkommen der gewerblichen Wirtschaft ca. EUR 435 Mio.<sup>36</sup> Allein die Beitragsbelastung für die zum 01.01.2010 8,437 Millionen im gewerblichen Bereich zugelassenen Kraftfahrzeuge, für die der Beitrag EUR 5,99 statt wie bisher die Gebühr EUR 5,76 betragen soll, würde nach dem vorliegenden Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ein Gebührenmehraufkommen von ca. EUR 600 Mio. generieren und damit zu Mehreinnahmen führen. Unter Einbeziehung der Betriebsstättenabgabe, also der nach der Zahl der Beschäftigten gestaffelten Rundfunkbeiträge der beitragspflichtigen Betriebsstätten, deren Aufkommen auf EUR 350 Millionen geschätzt wird,<sup>37</sup> zeichnet sich damit eine deutliche Steigerung des Beitragsaufkommens von Seiten der gewerblichen Wirtschaft ab.

Demgegenüber wird von Seiten der ARD und des ZDF darauf verwiesen, dass die demographische Entwicklung bis zum Jahr 2020 zu Mindereinnahmen von etwa EUR 1 Mrd. führen werde, die durch die Umstellung auf Haushalts- und Betriebsstättenabgabe annähernd ausgeglichen werden könnten.<sup>38</sup> Dass dieser Aspekt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in die gesetzgeberische Entscheidung für die Umstellung des Gebührenmodells eingehen kann, was die Frage der Beitragsstabilität betrifft, wird an anderer Stelle ausgeführt werden<sup>39</sup> - nicht unberücksichtigt bleiben darf andererseits auch eine damit einhergehende Entwicklung hin zu kleineren Haushalten und insbesondere zu mehr Ein-Personen-Haushalten, und damit eine tendenzielle Zunahme der Anzahl der

---

<sup>35</sup> Quelle: Handelsblatt vom 23.09.2010, S. 24.

<sup>36</sup> Diese Zahl wurde mir genannt vom Bundesverband der Autovermieter Deutschland e.V., der sich seinerseits auf eine Auskunft der GEZ vom 14.04.2010 bezieht.

<sup>37</sup> Quelle: Handelsblatt vom 23.09.2010, S. 24.

<sup>38</sup> So ausweislich Handelsblatt vom 23.09.2010 der Chef der Rheinland-Pfälzischen Staatskanzlei *Stadelmeier*, der von 700 – 800 Mio. spricht; zur Bewertung dieses Arguments s. u. V.3.

<sup>39</sup> S. u. V.3.

Haushalte im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. All dies bedürfte einer Klärung vor Verabschiedung der Neuordnung.

### **III. Verfassungsrechtliche Grundlagen – grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Beitragsfinanzierung**

#### **1. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierungsart**

Die Finanzierung über öffentlichrechtliche Gebühren wurde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt als die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Form der Finanzierung bestätigt,<sup>40</sup> wobei es nicht auf den Begriff der Gebühr im rechtstechnischen Sinn abstellt.<sup>41</sup> Wenn bereits, wie dargelegt, die Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Form durch beitragsähnliche Elemente gekennzeichnet ist, da sie nicht an die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen des öffentlichrechtlichen Rundfunks anknüpft,<sup>42</sup> sondern an die über das Bereithalten eines Empfangsgeräts vermittelte Möglichkeit der Rundfunkteilnahme, und auch diese Form der Rundfunkgebühr als verfassungskonform gewertet wurde,<sup>43</sup> so wird dies im Grundsatz auch für anderweitige Formen der Beitragsfinanzierung gelten dürfen, die an die Möglichkeit der Nutzung des Rundfunkangebots anknüpfen, und nicht an dessen tatsächlicher Inanspruchnahme. Eine an das tatsächliche Ausmaß der Nutzung der Angebote des öffentlichrechtlichen Rundfunks anknüpfende Entgeltfinanzierung, die möglicherweise mit einer Grundverschlüsselung einhergehen müsste, würde unter den gegebenen Umständen den Rundfunkauftrag in verfassungsrechtlich nicht hinnehmbarer Weise gefährden.

---

<sup>40</sup> So zuletzt in den Gebührenurteilen vom 22.02.1994, BVerfGE 90, 60 (90) und vom 11.09.2007, BVerfGE 119, 181 (219); ebenso bereits BVerfGE 87, 181 (199).

<sup>41</sup> Vgl. auch BVerfGE 31, 314 (330); s. auch BVerwG ZUM 1999, 496 (497).

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE 90, 60 (91): ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus“; *Kirchhof*, Gutachten S. 45.

<sup>43</sup> So auch BVerfG (K) ZUM 1999, 943 = JZ 2000, 566.

Unter diesen Voraussetzungen wertet das Bundesverfassungsgericht die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Gebühr mit Beitragscharakter wie im Fall der derzeitigen Rundfunkgebühr als die ihm gemäße Finanzierungsart. Diese Kennzeichnung kann auch für einen Beitrag, wie ihn der vorliegende Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vorsieht, Geltung beanspruchen. Nicht zu verkennen ist jedoch auch dies: wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Beitrags, wie sie auch in dem von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgelegten Rechtsgutachten vorgenommen wird, darin liegt, dass er den „Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die ihm individualisierbar zur Nutzung zur Verfügung steht“, beteiligt,<sup>44</sup> so erscheint diese Rechtfertigung im Fall des Rundfunks nicht ohne weiteres evident. Ein individualisierbarer Vorteil oder die abgrenzbare Sonderleistung ist nicht auf den ersten Blick erkennbar,<sup>45</sup> so dass letztlich nur auf den „privatnützigen Vorteil“ zurückgegriffen werden kann, „jederzeit das Hörfunkprogramm und das Fernsehprogramm des öffentlichrechtlichen Rundfunks empfangen zu können“ und damit über eine „stetige, individuell erschließbare Quelle der Information, der Unterhaltung, der kulturellen Anregung zu verfügen“.<sup>46</sup> Der „privatnützige“ tritt also an die Stelle des individuellen Vorteils.<sup>47</sup>

## **2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Haushaltsbeitrags**

### **a) Bürgerabgabe und Haushaltsabgabe – der Haushalt als „Empfangsgemeinschaft“**

Folgerichtig wurden in der rechtspolitischen Diskussion<sup>48</sup> tendenziell die Modelle einer Haushaltsabgabe oder einer Bürgerabgabe favorisiert.<sup>49</sup> Letztere

---

<sup>44</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 42.

<sup>45</sup> *Siekmann*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, vor Art. 104 a Rdn. 115.

<sup>46</sup> Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 44 f.

<sup>47</sup> Demgemäß will *Kirchhof* a.a.O. S. 46 den Beitrag „eher am Finanzbedarf der zu finanzierenden Anstalt“ orientieren.

<sup>48</sup> Vgl. *Degenhart*, ZUM 2009, 374 ff.

knüpft an den Teilnehmerstatus des einzelnen Bürgers an, während die Haushaltsabgabe oder der Haushaltsbeitrag die Rundfunkteilnehmer innerhalb eines Haushalts, also regelmäßig innerhalb der gleichen Wohnung, in ihrer Gemeinschaft erfassen. Faktisch kommt bereits die derzeitige Rundfunkgebühr auf Grund der weitgehenden Befreiung für Zweitgeräte<sup>50</sup> einer Haushaltsgebühr bzw. einem Haushaltsbeitrag nahe.

Der Haushaltsbeitrag, wie er im vorliegenden Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vorgesehen ist, beruht auf der gesetzlichen Vermutung, dass in jedem Haushalt das Rundfunk- und Fernsehprogramm genutzt wird, bedeutet also, wie *Kirchhof* dies begründet, ein Entgelt für eine vermutete Gruppennutzung.<sup>51</sup> Ob für die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser Anknüpfung entscheidend darauf abzustellen ist, dass „jeder Privathaushalt grundsätzlich eine Gemeinschaft unterschiedlichen, sich in der Verschiedenheit der Empfangsgewohnheiten ausgleichenden Empfangs bildet“,<sup>52</sup> das „Rundfunkangebot von der Haushaltsgemeinschaft gemeinsam zur Lebensgestaltung auch der Kranken, der Altersgebrechlichen, der Arbeitslosen oder der sonst besonders schutzbedürftigen Haushaltsmitglieder genutzt wird“,<sup>53</sup> darf hier dahinstehen. Der Gesetzgeber sieht bereits nach geltendem Recht mit der für das Erstgerät erhobenen Rundfunkgebühr die Rundfunkteilnahme der Mitglieder eines Haushalts grundsätzlich als abgedeckt, wenn auch mit relevanten Ausnahmen wie im Fall volljähriger Kinder mit eigenem Einkommen – auch dies bezeichnet einen mit erheblichen Erhebungsdefiziten behafteten Gebührenstatbestand. Mit der Erhebung eines einheitlichen Beitrags für einen Haushalt werden diese strukturellen Vollzugsdefizite behoben; der Gesetzgeber bewegt sich insoweit

---

<sup>49</sup> Vgl. zu den Modellen 1 und 3 der Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, B 1 Entstehungsgeschichte Stand 2002, Rdn. 181, 183.

<sup>50</sup> Hierauf auch abstellend *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 64.

<sup>51</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 48.

<sup>52</sup> Eine Vermutung, die im übrigen in einer gewissen Widersprüchlichkeit erscheint zum Rechtfertigungsgrund des individualisierbaren Sondervorteils, der durch den Beitrag abgegolten werden soll.

<sup>53</sup> So die etwas idealisierende Beschreibung bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 10 f.



im Rahmen zulässiger Typisierung, wie sie bei massentypischen Vorgängen sachgerecht ist.<sup>54</sup>

## **b) Haushaltsbeitrag in gesetzgeberischer Typisierung**

Der Haushaltsbeitrag, wie er im vorliegenden Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vorgesehen ist, kann also als grundsätzlich verfassungsrechtlich legitimiert gelten, legt man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur nutzungsunabhängigen Gebührenfinanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zugrunde. Die Annahme, innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft werde grundsätzlich vom frei empfangbaren Angebot des Rundfunks – nicht notwendig des öffentlichrechtlichen Rundfunks<sup>55</sup> – Gebrauch gemacht, ist als – widerlegbare – gesetzliche Vermutung geeignet, die Beitragspflicht zu begründen. Die Festlegung einer einheitlichen Haushaltsgebühr bewegt sich noch im Rahmen zulässiger gesetzgeberischer Typisierung. Ob allerdings den Besonderheiten des Einzelfalls, über die der typisierende Gesetzgeber grundsätzlich hinweggehen darf, nicht dann zumindest verstärkt Rechnung getragen werden muss, wenn auf Fernsehen bewusst verzichtet wird<sup>56</sup> (und nicht nur im Fall des im Funkloch lebenden Altbewohners, wie er im Rechtsgutachten der Anstalten Eingang gefunden hat), ob bereits die Begünstigung durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur“<sup>57</sup> den für eine betragsmäßige Vorzugslast erforderlichen Vorteil begründet, erscheint fraglich – dies berührt jedoch nicht die Grundkonzeption des haushaltsbezogenen Rundfunkbeitrags.

---

<sup>54</sup> Zu Zulässigkeit und Grenzen s. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 146 ff.; *Söhn*, Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung, in: Ged.Schrift Kopp, 2007, S. 392 ff.

<sup>55</sup> Die Gebührenpflicht – bzw. künftig: Beitragspflicht – wird durch die Teilnahme an der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ begründet.

<sup>56</sup> Vgl. *Degenhart*, ZUM 2009,

<sup>57</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 61.

### 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Betriebsstättenbeitrags – Belastungsgrund ?

Kann für den Bereich privater Haushalte von einer Vermutung ausgegangen werden, dass dort das Rundfunkangebot – wie dargelegt, nicht notwendig des öffentlichrechtlichen Rundfunks – von der Familien- oder Wohnungsgemeinschaft genutzt werden kann, so steht eine entsprechende Vermutung für die „Erwerbsgemeinschaft“ innerhalb eines Betriebes<sup>58</sup> bzw. die „Empfangsgemeinschaft innerhalb einer Betriebsstätte“<sup>59</sup> – eine wohl idealisierende Beschreibung der betrieblichen Wirklichkeit – auf deutlich schwächerer Grundlage. Das von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgelegte Rechtsgutachten, auf das die Reformüberlegungen sich maßgeblich stützen, räumt zwar ein, dass die Erwerbstätigkeit dem Rundfunk- und Fernsehempfang „oft“ entgegenstehe, doch gehöre „die Nutzung der Programmangebote in den Pausen, bei der humanen Gestaltung von Massenfertigungen, bei der Ausstattung der Firmenfahrzeuge, bei Nutzung der Multifunktion von Handys und PC, bei der Beschaffung betrieblichen Wissens ... zu den typischen Betriebsabläufen und Organisationsstrukturen eines Gewerbebetriebs.“<sup>60</sup>

Dies mag für eine Reihe von Gewerbebetrieben zutreffen, ist jedoch keineswegs so regelmäßig der Fall, dass der Gesetzgeber ohne weiteres über abweichende Fallgestaltungen in typisierender Betrachtungsweise hinweggehen könnte – gesetzgeberische Typisierung setzt voraus, dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen verhältnismäßig kleine Anzahl von Fällen betrifft.<sup>61</sup> Dass die Zusammenarbeit in einem Unternehmen zu einer sozialen Gruppe führen soll, „in der Menschen typischerweise Rundfunkprogramme empfangen“, die hierin anklingende Vorstellung, dass sich die Mitglieder der „Erwerbsgemeinschaft“ zum gemeinsamen Empfang des Radio- oder Fernsehpro-

---

<sup>58</sup> Begriff bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11, 83.

<sup>59</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 8.

<sup>60</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11.

<sup>61</sup> Vgl. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtskommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 148 m.w.Nw.

gramms versammeln, entspricht den Gegebenheiten der heutigen Arbeitswelt nur sehr bedingt.<sup>62</sup> Sehr häufig ist ihnen eben dies nicht gestattet. Andererseits ist der Forderung nach einem Betriebsstättenbeitrag zuzugeben, dass das Programmangebot des Rundfunks auch im nichtprivaten Bereich in Anspruch genommen wird; aus Gründen der Belastungsgleichheit kann es deshalb ein legitimes Anliegen sein, diesen Bereich in die Pflicht zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzubeziehen.

Auch wenn also eine Einbeziehung des gewerblichen Bereichs in die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfassungsrechtlich legitimiert sein kann, bedeutet dies noch nicht, dass die aktuell vorgeschlagene Beitragspflicht von Betriebsstätten in ihrer konkreten Ausgestaltung in jeder Hinsicht verfassungskonform ist. Es bedeutet insbesondere auch nicht, dass die Angehörigen eines Betriebs als eine Gruppe aufgefasst werden können, der das Rundfunkangebot als besonderer Vorteil zugeordnet werden kann, so dass hieraus eine gruppenbezogene Beitragspflicht legitimiert wäre.<sup>63</sup> Gerade dann, wenn man davon ausgehen will, dass „jedermann zunehmend sein Rundfunk- oder Fernsehgerät in seinem Handy oder PC mit sich (trägt)“,<sup>64</sup> so verliert der durch einen Betriebsstättenbeitrag abzugeltende, individual- oder gruppenbezogene zusätzliche Vorteil als legitimer Belastungsgrund in nicht unerheblichem Maße an Gewicht.

Für die hier zu untersuchende Fragestellung eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge bedeutet dies, dass sich bereits an diesem Punkt der Reformüberlegungen nachhaltige Zweifel geradezu aufdrängen. Eine Beitragspflicht für gewerblich vermietete Fahrzeuge steht auf einer sehr unsicheren Legitimationsbasis: die Mieter dieser Fahrzeuge stehen nicht innerhalb der „betrieblichen

---

<sup>62</sup> Unzulässig verallgemeinernd etwa auch OVG Koblenz DVBl 2009, 721 (723), wonach es „nicht unüblich“ sei, dass im geschäftlichen Bereich, „etwa in einer Kfz-Werkstatt oder einem Schreibbüro“ ein Radiogerät „auch während der Arbeitszeit“ in Betrieb ist. In deutlich mehr Betrieben ist dies jedoch nicht der Fall.

<sup>63</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Auf. 2007, § 119 Rdn. 17.

<sup>64</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 48 f.; unklar auch, was mit dem als Empfangsgerät genutzten Haushaltsgerät gemeint ist, a.a.O. S. 50.

Erwerbsgemeinschaft“ oder „Empfangsgemeinschaft“. Dem wird im folgenden nachzugehen sein.<sup>65</sup>

#### **IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags**

##### **1. Grundsätzliche Forderungen: Aufkommensneutralität, Belastungsgleichheit, Vollzugsfähigkeit**

Ausgehend von der grundsätzlichen verfassungskonformen Realisierbarkeit des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags, sind im folgenden die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für dessen konkrete Ausgestaltung aufzuzeigen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind i.w. diese Forderungen zu erfüllen:

- Aufkommensneutralität: Der Beitrag hat die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu gewährleisten, darf aber auch nicht über das Maß des hierfür Erforderlichen hinausgehen. Die Umstellung auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag hat in diesem Sinn aufkommensneutral zu sein (*dazu nachstehend unter 2.*).
- Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit: der Beitrag als Vorzugslast hat den Belastungsgrund, also den Ausgleich eines dem Beitragspflichtigen zugewandten, sei es auch nur potentiellen, Sondervorteils gleichheitskonform zu erfassen (*dazu nachstehend unter 3.*).

Dies bedeutet im einzelnen:

- o Begrenzte Typisierungsbefugnis: Der Gesetzgeber darf hierbei typisierend vorgehen. In der Bestimmung des Belastungsgrundes

---

<sup>65</sup> S.u. V.1.

und des Beitragsmaßstabs besteht gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit. Das Ausmaß der Typisierung hat jedoch in angemessenem Verhältnis zu stehen zu deren Zielsetzung. (*dazu nachstehend unter 3.b*).

- o Systemkonsequenz: Der einmal gewählte Typisierungsmaßstab ist in sich folgerichtig durchzuführen. Typisierende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte ist nicht mehr gerechtfertigt, wenn der gesetzlich vorgegebene Typisierungsgrund nicht mehr vorliegt (*dazu nachstehend unter 3.c*).
- Gleichheit im Vollzug: wenn strukturelle Vollzugsdefizite der gerätebezogenen Rundfunkgebühr diese auch verfassungsrechtlich in Frage stellen, ist jedenfalls der künftige Rundfunkbeitrag so auszugestalten, dass hierin keine derartigen strukturellen Vollzugsdefizite angelegt sind (*dazu nachstehend unter 4*).

## **2. Insbesondere: Aufkommensneutralität**

### **a) Steigerung des Aufkommens**

Wie bereits eingangs ausgeführt wurde,<sup>66</sup> sprechen eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass die in Aussicht genommene Umstellung der Rundfunkfinanzierung nicht aufkommensneutral erfolgen, sondern zu deutlichen Mehreinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen wird. Dafür spricht insbesondere im privaten Bereich die erwartete und durch die Umstellung ja auch bezweckte Behebung der bisherigen strukturellen Vollzugsdefizite durch nahezu lückenlose Erfassung der Beitragstatbestände, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer signifikanten Steigerung des Beitragsaufkommens im privaten Bereich führen wird. Zu den zu erwartenden Mehreinnahmen im nicht-privaten Bereich wurden bisher, wie dargelegt, keine auch nur annähernd tragfähigen Berechnungen vorgelegt. Wenn jedoch das zu erwartende Beitragsauf-

---

<sup>66</sup> S.o. II.3.c).

kommen für Kraftfahrzeuge im nichtprivaten Bereich von ca. EUR 600 Mio. das bisherige gesamte Gebührenaufkommen der gewerblichen Wirtschaft von EUR 435 Mio. übersteigt, so kann hier davon ausgegangen werden, dass bei Einbeziehung der Betriebsstättenbeiträge das Beitragsaufkommen im nichtprivaten Bereich den bisherigen Gesamtbeitrag der gewerblichen Wirtschaft voraussichtlich signifikant übersteigen wird.

Zusammen mit den durch Behebung der bisherigen Vollzugsdefizite im privaten Bereich zu erwartenden Mehreinnahmen in der Folge eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, wie er derzeit im Entwurf vorliegt, ist mithin damit zu rechnen, dass das Gesamtaufkommen aus dem Rundfunkbeitrag ab 2013 gegenüber dem Aufkommen aus der Rundfunkgebühr in einem Maße steigen wird, der einen etwa von der KEF bis dahin festzustellenden Mehrbedarf deutlich übersteigt. Der Gesetzgeber hat diese Möglichkeit, hat die hierfür sprechenden Erwägungen im Zuge der ihm obliegenden Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen und Vornahme „möglichst vollständiger Ermittlungen“<sup>67</sup> in seine Entscheidung einzustellen.

Prognosen, wie sie dem Gesetzgeber obliegen, können hier nicht angestellt werden. Doch sprechen, alle maßgeblichen Parameter des neuen Beitragsmodells für eine erhebliche Steigerung des Abgabenvolumens. Dies aber würde bedeuten: der Grundsatz der Aufkommensneutralität ist dann nicht mehr gewahrt.<sup>68</sup>

## **b) Aufkommensneutralität als Erfordernis des Verfassungsrechts**

Die Forderung nach Aufkommensneutralität ist nicht nur rechtspolitisch motiviert; sie ist auch verfassungsrechtlich begründet. Denn vom Gesetzgeber ist nicht nur zu fordern, dass er die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten sichert (wobei keineswegs

---

<sup>67</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (151).

<sup>68</sup> S. dazu u. V.3.

jede Programmentscheidung finanziell honoriert zu werden braucht).<sup>69</sup> Er hat auch die Abgabenbelastung der Rundfunkteilnehmer zu begrenzen<sup>70</sup> und darf die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks nicht über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus ausweiten.<sup>71</sup> Geht man davon aus, dass das derzeitige Aufkommen aus der Rundfunkgebühr dessen funktionsgerechte Finanzausstattung gewährleistet – und dies wird nicht bestritten –, so geht ein Beitragsaufkommen, das über einen etwaigen von der KEF festzustellenden Mehrbedarf hinaus weitere Einnahmensteigerungen bringt, über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus. Dies bedeutet andererseits: es belastet den einzelnen Beitragsschuldner, also den Rundfunkteilnehmer in höherem Maße, als dies erforderlich ist, um die legitime Zielsetzung der Beitragserhebung, die Sicherung funktionsgerechter Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erreichen.

### **c) Prognosespielräume des Gesetzgebers ?**

In welchem Maße dies der Fall sein kann, dies ist vorab nicht mit Sicherheit einzuschätzen – dem Gesetzgeber eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sind daher wie stets im Rahmen von Prognoseentscheidungen<sup>72</sup> Einschätzungsspielräume zu konzederen, ein Auseinanderfallen von geschätztem und tatsächlichen Beitragsaufkommen kann dann in späteren Gebührenperioden ausgeglichen werden.<sup>73</sup> Dies gilt sowohl dann, wenn das tatsächliche hinter dem prognostizierten Aufkommen zurückbleibt, die Rundfunkanstalten ihren verfassungsrechtlich begründeten Finanzbedarf in einer Gebührenperiode demge-

---

<sup>69</sup> BVerfGE 90, 60 (92) unter Bezugnahme auf BVerfGE 87, 181 (201); s. hierzu *Lerche*, in: Festschrift Kübler, 1997, S. 239 (242 ff.); zuletzt BVerfGE 119, 181 (219).

<sup>70</sup> BVerfGE 119, 181 (226).

<sup>71</sup> BVerfGE 119, 181 (219).

<sup>72</sup> S. hierzu zusammenfassend BVerfGE 106, 62 (151).

<sup>73</sup> Vgl. in diesem Sinn auch BVerfGE 119, 181 (242) – eine über das funktionsnotwendige Maß hinausgehende Finanzausstattung kann zudem leichter ausgeglichen werden, als eine unzureichende Finanzausstattung für die Zukunft korrigiert werden kann,

mäß nicht vollständig aus den Gebühren bzw. – künftig – Beiträgen decken können, als auch dann, wenn das Aufkommen hieraus eine Überkompensation bewirkt. Diese Ausgleichsmöglichkeit bezieht sich in erster Linie auf die unvermeidlichen, gleichsam systemimmanenten Unwägbarkeiten in der Entwicklung des Beitragsaufkommens und des Finanzbedarfs. Sie bedeutet nicht, dass der Gesetzgeber bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags und erst recht bei den grundsätzlichen Strukturentscheidungen über ein neues Finanzierungsmodell geminderte Sorgfalt walten lassen dürfte.

Ob eine Prognoseentscheidung verfassungskonform getroffen wurde, kann zwar grundsätzlich nur nach dem Erkenntnisstand ex ante beurteilt werden.<sup>74</sup> Doch hat der Gesetzgeber, hat insbesondere der Rundfunkgesetzgeber in einer so grundlegenden Frage wie der prinzipiellen Neuordnung der Rundfunkfinanzierung deren Auswirkungen mit hinreichender Sorgfalt einzuschätzen und in seine Entscheidung einzustellen. Überprüfbar ist insbesondere, ob der Gesetzgeber seine Entscheidung auf möglichst vollständige Ermittlungen gestützt hat.<sup>75</sup> Denn Prognoseentscheidungen gründen auf „Tatsachenfeststellungen, die ihrerseits einer Prüfung und Bewertung zugänglich sind.“<sup>76</sup> Eine Verpflichtung zu sorgfältiger Feststellung seiner Entscheidungsgrundlagen und Begründung seiner Entscheidung trifft den Gesetzgeber bereits im Rahmen der bestehenden Ordnung der Rundfunkfinanzierung,<sup>77</sup> wenn er etwa vom Gebührenvorschlag der KEF abweichen will. Erst recht gilt dies im Fall einer grundlegenden Neuordnung. Wenn Prognosen stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil, dessen Grundlagen ausgewiesen werden können, enthalten,<sup>78</sup> so bedeutet dies, dass eben diese Grundlagen sorgfältig zu ermitteln sind.

Dies betrifft insbesondere diejenigen Grundlagen einer Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, deren Einschätzung nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich auf Prognosen verwiesen ist. So geht es in der Frage der Anzahl der Abgaben-

---

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 119, 181 (236).

<sup>75</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (151).

<sup>76</sup> BVerfGE 50, 290 (332); 106, 62 (151).

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 119, 181 (228 f.).

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 50, 290 (332 f.).



tatbestände um gegenwärtige Verhältnisse, für die statistisches Material zur Verfügung steht. Dies gilt bereits für die Zahl der Haushalte und die mit deren Erfassung verbundene Erweiterung der Gebührenbasis. Bereits jetzt kann die Teilnehmerquote prozentual bestimmt werden – damit aber auch die Zahl der künftigen Beitragsschuldner im Verhältnis zur gegenwärtigen Anzahl der Gebührenzahler. Zudem stehen die Daten der Meldebehörden zur Verfügung, auf die nach dem vorliegenden Entwurf eines 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags ohnehin im Wege eines einmaligen Abgleichs zugegriffen werden soll. Auch die Anzahl der beitragspflichtigen Betriebsstätten und ihrer Beschäftigten kann an Hand statistischer Daten jedenfalls annäherungsweise bestimmt werden.

Es stehen also hinreichend gesicherte Erkenntnisse und aktuelle Daten zur Verfügung, was die Grundlagen der Beitragsfinanzierung betrifft. Der Gesetzgeber ist jedoch gehalten, vorhandene Erkenntnisquellen in grundrechtsrelevanten Fragen auszuschöpfen und kann sich insbesondere in dem Maße nicht auf Prognosespielräume berufen, als tatsächliche Möglichkeiten gegeben sind, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden.<sup>79</sup> Soweit Unsicherheiten der Prognose durch gesicherte empirische Daten und verlässliche Erfahrungssätze geklärt werden können, scheidet ein Prognosespielraum aus.<sup>80</sup> Statistische Daten aber liefern gesicherte Entscheidungsgrundlagen, ebenso wie die im Gutachten der Anstalten genannten Teilnehmerquoten. Sie sind in die gesetzgeberische Entscheidung einzustellen.

Verfassungswidrig wäre auch eine Vorgehensweise, bei der der Gesetzgeber sich zunächst mit einer nur ungefähren Einschätzung begnügt, um diese dann ggf. im Wege gesetzgeberischer Nachbesserung zu korrigieren.<sup>81</sup> Eine derartige Nachbesserungspflicht besteht dann, wenn eine Prognoseentscheidung aus der Beurteilung ex ante nicht als verfassungswidrig beanstandet werden kann,

---

<sup>79</sup> Vgl. *Stern*, Staatsrecht III/2, S. 778.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (151).

<sup>81</sup> Vgl. zu diesem Aspekt *Stern*, Staatsrecht III/2, S. 778.

sich ex post aber als unzutreffend erweist.<sup>82</sup> Die Möglichkeit späterer Korrektur mindert jedoch nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen bei Erlass des Gesetzes.

### 3. Insbesondere: Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit

#### a) Belastungsgleichheit

Wie jede öffentliche Abgabe, bedarf auch der Rundfunkbeitrag eines rechtfertigenden Grundes und hat das Gebot der Belastungsgleichheit der Beitrags-schuldner zu wahren.<sup>83</sup> Rechtfertigender Belastungsgrund ist bei Gebühren und Beiträgen der Ausgleich eines dem Abgabepflichtigen zugewandten Sondervorteils<sup>84</sup> – bzw. im Fall des Beitrags eines auch nur potentiellen Vorteils.<sup>85</sup>

Dieser Ausgleich hat gleichheitskonform zu erfolgen. Während sich jedoch die Besteuerungsgleichheit nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bemisst,<sup>86</sup> hat sich die Gleichbehandlung bei nichtsteuerlichen Abgaben, insbesondere bei Gebühren und Beiträgen am Belastungsgrund, also dem Ausgleich eines Sondervorteils zu orientieren. Im Fall des in Aussicht genommenen Rundfunkbeitrags ist dies der privatnützige, wenngleich nur bedingt individualisierbare Vorteil, jederzeit das Hörfunkprogramm und das Fernsehprogramm des öffentlichrechtlichen Rundfunks empfangen zu können.<sup>87</sup> Der

---

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (130); 50, 290 (335); 79, 1 (29); *Stern*, Staatsrecht III/2, S. 778.

<sup>83</sup> Zum Gleichheitssatz im Abgabenrecht s. *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 12; *Osterloh*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rdn. 136 ff., 172 ff.

<sup>84</sup> Vgl. aber *Siekmann*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, vor Art. 104 a Rdn. 115: kein individualisierbarer Vorteil für den Rundfunkteilnehmer.

<sup>85</sup> Vgl. *Osterloh*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. Rdn. 174.

<sup>86</sup> Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 27; *Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1993, S. 6 ff.

<sup>87</sup> Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 44 f.

Finanzbedarf, der erforderlich ist, um dieses Hörfunk- und Fernsehprogramm bereitstellen zu können, ist gleichheitskonform zu verteilen.

## **b) Typisierungsbefugnis und ihre Grenzen**

### *aa) Typisierung und Haushaltsbeitrag*

Der Gesetzgeber darf dabei für massentypische Vorgänge typisieren.<sup>88</sup> Er tut dies, wenn er, wie nach bisher geltendem Recht, die Gebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts anknüpft,<sup>89</sup> und er tut dies auch bei einem haushaltsbezogenen Rundfunkbeitrag – auch die bisherige gerätebezogene Gebühr wirkt, wie dargelegt, de facto annähernd wie ein Haushaltsbeitrag. Der Gesetzgeber geht hier insoweit typisierend vor, als weder danach differenziert wird, wie viele Personen einem Haushalt angehören – und wie vielen Personen demgemäß der mit dem Beitrag abzugeltende individualisierbare oder privatnützige Vorteil zugewandt wird – noch danach, in welchem Maße dieser Vorteil in Anspruch genommen wird. Letzteres ist bedingt durch Erfordernisse der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, leitet man hieraus mit dem Bundesverfassungsgericht das Erfordernis eines unabhängig vom Ausmaß der konkreten Nutzung, also unabhängig von Einschaltquoten<sup>90</sup> zu finanzierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots ab. Wenn nicht nach der Zahl der Haushaltsangehörigen differenziert wird, so ist dies gerechtfertigt durch Erfordernisse der Praktikabilität wie auch durch die Erwägung, dass ungeachtet zunehmend individualisierten Nutzungsverhaltens in Teilbereichen doch typischerweise die gemeinsame Nutzung des Programmangebots davon nicht verdrängt wird. Wenn demgemäß auf die „Empfangsgemeinschaft“ des

---

<sup>88</sup> Zu gesetzlicher Typisierung vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 3 Rdn. 30 f.; *Osterloh*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rdn. 109 m.Nw. der RSpr.

<sup>89</sup> Zu den Grenzen gesetzgeberischer Typisierung im Fall der Rundfunkgebühr für neuartige Empfangsgeräte – der sog. „PC-Gebühr“ – s. jedoch VG Koblenz, U.v. 15.07.2008 – 1 K 496.08. KO –, Rdn. 29 f., juris; VG Münster, U.v. 26.09.2008 – 7 K 1473/07 –, Rdn. 24 f., juris.

<sup>90</sup> So auch *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 55.

Haushalts als Empfänger des mit dem Beitrag abzugeltenden Vorteils bestimmt wird, bewegt sich dies in den Grenzen zulässiger Typisierung.

*bb) Der Betriebsstättenbeitrag – Grenzen der Typisierung ?*

Ein deutlich grobmaschigeres Typisierungsraster liegt der vorgeschlagenen Betriebsstättenabgabe zugrunde. Mit einem typisierenden Vorgehen nach Maßgabe des vorliegenden Entwurfs für einen Rundfunkbeitragstaatsvertrag bleiben erhebliche Ungleichheiten im Belastungstatbestand unberücksichtigt. Wie bereits angemerkt wurde, sind die Betriebe, in denen arbeitsbegleitend Hintergrundmusik aus dem Radio läuft, keineswegs die Regel – mag dies auch in jenen Kfz-Werkstätten, auf die das OVG Koblenz sich in seiner Entscheidung zur PC-Gebühr bezieht,<sup>91</sup> der Fall sein (obschon es nach den Erfahrungen des Verfassers hier meist Geräte in Kundenfahrzeugen sind, die zur Auflockerung des Arbeitsalltags herangezogen werden). Sehr häufig ist Radio- und erst recht Fernsehempfang während der Arbeit nicht möglich oder ausdrücklich untersagt. Ebenso wenig kann davon die Rede sein, dass Arbeitgeber typischerweise ihren Beschäftigten den gemeinsamen Radio- oder Fernsehempfang ermöglichen (von Sonderfällen wie Fußball-Weltmeisterschaften einmal abgesehen), oder diese überhaupt daran interessiert sind, zumal dann, wenn, wie *Kirchhof* feststellt, heute jedermann zunehmend sein Rundfunk- oder Fernsehgerät mit sich trägt.<sup>92</sup> Sieht man den Sinn der gesetzgeberischen Typisierung darin, dass atypische Fallgestaltungen und Besonderheiten einzelner Fälle im Interesse der Praktikabilität vernachlässigt werden dürfen, so erscheint durchaus fraglich, ob all diejenigen Fälle, in denen der Belastungsgrund der innerbetrieblichen Empfangsgemeinschaft nicht gegeben ist, unter Gleichheitsaspekten vernachlässigbar sind.

Auch wenn, wie dargelegt, die Einbeziehung des nichtprivaten Bereichs in die Beitragsfinanzierung im Grundsatz als verfassungsrechtlich legitimiert gelten darf, erscheint hier fraglich, ob die Vorteile der Typisierung noch zu den damit notwendig verbundenen Ungleichheiten in der Beitragsbelastung in angemess-

---

<sup>91</sup> OVG Koblenz DVBl 2010, 721 (724).

<sup>92</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 48 f.

senem Verhältnis stehen,<sup>93</sup> zumal nach den Vertragsentwurf bereits ein Betrieb mit fünf Beschäftigten den auch von einem Haushalt zu leistenden vollen Rundfunkbeitrag entrichten soll,<sup>94</sup> ob diese Ungleichheiten nicht zu erheblich sind, als dass sie – um mit den Worten *Kirchhofs* zu sprechen – im „Dunkel des rechtlich Unerheblichen“<sup>95</sup> belassen werden dürften. Die Frage ist, wie eingangs ausgeführt, hier nicht zu entscheiden, doch ist ihr im folgenden für die Beitragsbelastung gewerblich genutzter Kraftfahrzeuge nachzugehen, die ja zusätzlich zur „Erwerbsgemeinschaft“ entsprechend der Anzahl der Betriebsangehörigen belastet werden.

### c) Folgerichtigkeit

Typisierung und die mit ihr einhergehende Eingriff in gleichheitsrechtliche Anforderungen bedingt andererseits Folgerichtigkeit, bedingt Konsequenz.<sup>96</sup> Im Fall gesetzgeberischer Typisierung in der Abgabenbelastung wird davon ausgegangen, dass der normativ bestimmte Belastungsgrund in den erfassten Fällen „typischerweise“ gegeben ist. Im Fall des Rundfunkbeitrags, so wie er im Gutachten von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgeschlagen wird und im vorliegenden Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags verwirklicht werden soll, liegt die Typisierung darin, dass auf Benutzergruppen zugegriffen wird,<sup>97</sup> innerhalb derer typischerweise Rundfunk empfangen wird.<sup>98</sup> Der Typisierungsgrund trägt die Ungleichbehandlung und rechtfertigt sie aus Gründen insbesondere der Praktikabilität. Er trägt die Ungleichbehandlung dann nicht mehr, wenn der Gesetzgeber den Rahmen der selbst vorgegebenen Typisie-

---

<sup>93</sup> Vgl. für die Typisierung im Steuerrecht BVerfGE 110, 274 (292); 117, 1 (31); 120, 1 (20); 123, 1 (19).

<sup>94</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs nach dem Stand vom 15.09.2010.

<sup>95</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 53 sowie *ders.*, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: HStR V, 2. Aufl. 2000, § 124 Rdn. 293.

<sup>96</sup> Vgl. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 26 ff.

<sup>97</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 55 sowie *ders.*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 17.

<sup>98</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 55.

rung verlässt und an andere Belastungsgründe anknüpft – konkret etwa dann, wenn das System des benutzergruppenbezogenen Haushalts- und Betriebsstättenbeitrags durch Elemente einer gerätebezogenen Abgabe durchbrochen ist.

Deshalb ist es konsequent, wenn der vorliegende Entwurf Kraftfahrzeuge im privaten Bereich nicht erfasst und ist es nicht konsequent, wenn in Übernahme der geltenden Regelung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags teilberuflich genutzte Kraftfahrzeuge belastet werden sollen. Denn wenn das Beitragssystem darauf beruht, dass das Rundfunkangebot sich „an den Menschen“ richtet,<sup>99</sup> dann muss eben deshalb auch der Abgabentatbestand „auf den Menschen ausgerichtet“ sein.<sup>100</sup> Ein nutzerunabhängiger Beitrag für Kraftfahrzeuge ist dies nicht. Wie zum Betriebsstättenbeitrag ausgeführt wurde, kann die Einbeziehung des gewerblichen Bereichs in die Beitragspflicht für öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfassungsrechtlich legitimiert sein. Jedenfalls für Kraftfahrzeuge im nichtprivaten Bereich muss der Ansatz dann jedoch ein anderer sein.

#### **4. Insbesondere: Vollzugseignung**

Wenn maßgebliche verfassungsrechtliche Einwände gegen die geltende Regelung der Rundfunkgebühr aus strukturellen Vollzugsdefiziten abgeleitet werden,<sup>101</sup> so bedeutet dies in der Konsequenz: im Zuge der Umstellung der Rundfunkfinanzierung auf einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag ist dieser so auszugestalten, dass in ihm nicht schon von Beginn an strukturelle Vollzugsdefizite angelegt sind. Treten entsprechende Defizite nachträglich auf, so führen sie nicht zwingend zu sofortiger Verfassungswidrigkeit der Norm mit der Folge ihrer Derogation. Sind sie andererseits bereits bei Erlass der Norm – etwa auf Grund der Erfahrungen mit einer Vorgängernorm – erkennbar, so ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten, derartige Defizite in der Gestal-

---

<sup>99</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 78.

<sup>100</sup> *Kirchhof* a.a.O.

<sup>101</sup> S.o. II.2.b); Rechtsgutachten *Kirchhof* S. 12 ff.

tung der Norm zu vermeiden. M.a.W.: die Schwächen der geltenden Regelung der Rundfunkgebühr, die diese an den Rand der Verfassungswidrigkeit bringen, dürfen nicht in die anstehende Regelung eines Rundfunkbeitrags übernommen werden.

## **V. Folgerungen:**

### **Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge**

Ausgehend von diesen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags, ist die Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge im nichtprivaten Bereich jedenfalls für gewerblich vermietete Fahrzeuge aus diesen Gründen verfassungswidrig:

- Fehlender Belastungsgrund: Die Nutzer von Mietfahrzeugen bilden keine Empfangsgemeinschaft. Für Mietfahrzeuge treffen die Erwägungen, die zur Rechtfertigung des Betriebsstättenbeitrags führen, nicht zu. Schon deshalb ist der Beitrag nicht gerechtfertigt (*dazu nachstehend unter 1.*).
- Fehlende Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit: Der Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge entspricht in der Sache weitgehend der früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Im Rahmen des vorgesehenen Beitragsmodells ist dies systemwidrig. Damit verlässt der Gesetzgeber auch den Rahmen zulässiger Typisierung. Aus diesen Gründen ist der Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge gleichheits- und damit verfassungswidrig (*dazu nachstehend unter 2.*).
- Vollzugsdefizite: Auch auf Grund dieser Systemwidrigkeit sind die strukturellen Vollzugsdefizite, die gegenüber der bisherigen Rundfunkgebühr angeführt werden, auch im vorgesehenen Rundfunkbeitrag für Kraftfahrzeuge, insbesondere Mietfahrzeuge angelegt. Sie führen, da sie von vornherein erkennbar sind, insoweit zur Verfassungswidrigkeit des Beitrags (*dazu nachstehend unter 4.*).

- Keine Aufkommensneutralität: Der Beitrag trägt damit in maßgeblicher Weise dazu bei, dass der Grundsatz der Aufkommensneutralität verletzt wird. Auch deshalb kann er verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden (*dazu nachstehend unter 3.*).

## **1. Verfassungswidrigkeit des Beitrags wegen fehlenden legitimen Belastungsgrundes**

### **a) Belastungsgrund der Gruppenzugehörigkeit - Zusammenarbeit im Unternehmen, Betriebsstättenabgabe und Kraftfahrzeuge**

Eine Beitragsbelastung für gewerbliche Betriebe bzw. Betriebsstätten wird daraus gerechtfertigt, dass die Zusammenarbeit in einem Unternehmen zu einer sozialen Gruppe führen soll, „in der Menschen typischerweise Rundfunkprogramme empfangen“. <sup>102</sup> Doch ergaben sich hier erhebliche Unterschiede, über die der Entwurf hinweggeht. Dies gilt auch für die nicht ohne weiteres zu vernachlässigende Anzahl von Betrieben, in denen Rundfunkempfang nicht stattfinden kann, und in denen auch der betriebliche PC nicht zum Rundfunkempfang genutzt wird. <sup>103</sup> Ob die Grenzen gesetzgeberischen Ermessens noch gewahrt blieben, sollten die im Entwurf vorliegenden Regelungen zum Betriebsstättenbeitrag Gesetz werden, bedürfte ebenso näherer Prüfung wie die Frage, ob im Ausgleich hierzu die vorgesehene degressive Staffelung des Betriebsstättenbeitrags eine derart weitreichende Typisierung als noch verhältnismäßig erscheinen ließe. <sup>104</sup>

Ist bereits der Belastungsgrund der Zusammenarbeit im Betrieb und der hierdurch begründeten „Empfangsgemeinschaft“ in seiner Plausibilität nicht zwin-

---

<sup>102</sup> Rechtsgutachten *Kirchhof* S. 63.

<sup>103</sup> S.o. unter IV.3.b) – dass der PC u.U. zum Rundfunkempfang geeignet sein kann, darf demgegenüber angesichts der Abkehr vom Gerätebezug der Gebühr keine Rolle spielen.

<sup>104</sup> Vgl. zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit insoweit BVerfGE 110, 274 (292); 117, 1 (31); 120, 1 (20); 123, 1 (19).



gend, so gilt dies erst recht im Hinblick auf die Beitragspflichtigkeit betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge. Mit ihr würde der Gesetzgeber sich noch weitergehend vom Erfordernis des auf den Menschen ausgerichteten Abgabentatbestandes<sup>105</sup> entfernen und faktisch wieder eine gerätebezogene Gebühr einführen, denn ein Radioempfangsgerät dürfte unter heutigen Verhältnissen Ausstattungsmerkmal so gut wie eines jeden Kraftfahrzeugs sein. Als „Mensch“ wird der Nutzer des Kraftfahrzeugs bereits mehrfach erfasst: im privaten Bereich durch den Haushaltsbeitrag, im nichtprivaten Bereich zudem über seine Zugehörigkeit zu der betrieblichen Empfangs- oder Erwerbsgemeinschaft durch den Betriebsstättenbeitrag. Deshalb widerspricht es bereits der Konzeption des Rundfunkbeitrags, wenn Kraftfahrzeuge, die auf einen Betrieb zugelassen sind, nochmals und gesondert erfasst werden und einen eigenen Abgabentatbestand bilden. Selbst wenn man hierbei darauf abstellen wollte, dass die Fahrer der einem Betrieb zugehörigen Kraftfahrzeuge eben jener durch die Zusammenarbeit im Betrieb gebildeten sozialen Gruppe angehören, in der Rundfunkempfang stattfindet, so wird dieser „Vorteil“<sup>106</sup> doch bereits dadurch abgegolten, dass für die Betriebsstätte selbst der nach Beschäftigtenzahl gestaffelte Rundfunkbeitrag geschuldet werden soll.

Hier kommt es zudem zu einer signifikanten Ungleichbehandlung im gegenüber dem privaten Bereich. Dort soll die Haushaltsabgabe bzw. der Haushaltsbeitrag jeden der Wohnung zuzurechnenden Erhalt des Leistungsangebots insbesondere auch durch das Autoradio abgelten.<sup>107</sup> Diese Ungleichbehandlung steht im Widerspruch zur Konzeption des Rundfunkbeitrags, wie sie dem vorliegenden Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zugrundeliegt und begegnet daher erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ob hierbei die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit überschritten würde, dies ist an dieser Stelle nicht zu entscheiden – relevante verfassungsrechtliche Zweifel jedenfalls drängen sich auf.

---

<sup>105</sup> Vgl. Rechtsgutachten *Kirchhof*, S. 78.

<sup>106</sup> Im Sinn des Abgabenrechts, vgl. *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Auf. 2007, § 119 Rdn. 17.

<sup>107</sup> Vgl. Rechtsgutachten *Kirchhof*, S. 65.

## **b) Mietfahrzeuge**

Würde sich also der Gesetzgeber bereits mit einer Beitragspflichtigkeit der betriebszugehörigen Kraftfahrzeuge in verfassungsrechtlich zumindest angreifbarer Weise vom Belastungsgrund der Zusammenarbeit im Betrieb und der hierdurch begründeten „Empfangsgemeinschaft“ entfernen, so ginge der gebotene Bezug zu diesem Belastungsgrund definitiv verloren, wenn auch jene Fahrzeug erfasst würden, die von gewerblichen Autovermietern zur Nutzung durch Kunden bereitgehalten werden – dies aus mehrfachen Gründen:

Zunächst gilt für den Nutzer eines Mietfahrzeugs, dass er ja seinerseits im privaten Bereich über den Wohnungsbeitrag zum Rundfunk beitragspflichtig ist. Auch Mietfahrzeuge werden sehr häufig privat genutzt. Private Nutzungen dürften etwa, je nach Anbieter, im Durchschnitt die Hälfte der Anmietungen betreffen. Für den Mieter eines Fahrzeugs, der dieses privat nutzt, kann jedoch der Umstand, dass er ein gemietetes und kein eigenes oder geleastes Fahrzeug benutzt, keinen rechtlich relevanten Unterschied bedeuten. Wenn aber die Beitragsbelastung personenbezogen und nicht gerätebezogen sein soll und hieraus ihre Rechtfertigung erhält, so entfällt diese verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Belastung der privaten Kraftfahrzeugnutzung, wenn es um Mietfahrzeuge geht – wirtschaftlich ist es der Mieter, der den Rundfunkbeitrag anteilig entrichtet.

Soweit Mietfahrzeuge von ihren Mietern beruflich bzw. gewerblich genutzt werden, könnte zur Rechtfertigung einer Beitragsbelastung allerdings angeführt werden, dass nach dem Entwurf eines Rundfunkbeitragsstaatsvertrags im nichtprivaten Bereich die auf einen Betrieb zugelassenen Fahrzeuge zusätzlich zur Betriebsstätte selbst beitragspflichtig sind. Doch begegnete die Beitragspflicht, wie dargelegt, auch insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick insbesondere darauf, dass der Nutzer des Kraftfahrzeugs bereits mehrfach beitragsmäßig erfasst wird. Dies gilt auch für den Mieter eines Fahrzeugs, der dieses zu gewerblichen Zwecken nutzt und im nichtprivaten Bereich ja auch seinerseits beitragspflichtig ist.

Dies führt zu dem entscheidenden Gesichtspunkt: die Beitragspflicht im nicht-privaten Bereich knüpft an den Belastungsgrund der durch die Zusammenarbeit in einem Unternehmen vermittelte Zugehörigkeit zu einer „sozialen Gruppe“ an, in der typischerweise Rundfunkempfang stattfinden soll. An eben dieser Zugehörigkeit fehlt es beim Mieter eines Fahrzeugs, unabhängig davon, ob er es privat oder nichtprivat fährt. Die Mitarbeiter des Mietwagenunternehmens selbst sind in diesem Zusammenhang irrelevant – die Mietfahrzeuge sind für den Kunden, nicht für sie bestimmt.

Auf den Kunden, den Nutzer des Mietfahrzeugs jedoch ist abzustellen, und nicht auf das Fahrzeug. Nur dies entspricht der verfassungsrechtlich begründeten Forderung, dass der Abgabentatbestand „auf den Menschen ausgerichtet“ sein muss.<sup>108</sup> Demgegenüber ist ein Beitrag, der jedes Fahrzeug erfasst, unabhängig davon, ob sein Benutzer privat oder beruflich unterwegs ist, unabhängig auch davon, in welchem Maße sich diese Nutzungsarten verteilen und unabhängig davon, ob das Fahrzeug im Inland oder im Ausland genutzt wird, auf das Fahrzeug und das in ihm eingebaute Empfangsgerät ausgerichtet.

### **c) Rechtsfolge: Verfassungswidrigkeit des Beitrags**

Im Ergebnis bedeutet dies: ist bereits für den vorgesehenen Rundfunkbeitrag für Kraftfahrzeuge im nichtprivaten Bereich ein rechtfertigender Beitragsgrund nur bedingt erkennbar, so ist ein den Beitrag legitimierender Belastungsgrund für Mietfahrzeuge zu verneinen. Der Rundfunkbeitrag für die Fahrzeuge gewerblicher Autovermieter ist daher in seiner Eingriffswirkung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es fehlt bereits an einem Vorteil, der beitragsmäßig abzugelten wäre. Den Nutzern von Mietfahrzeugen wird insbesondere keine besondere Möglichkeit der Nutzung des Rundfunkangebots eröffnet, die eine gesonderte Heranziehung zu einem zusätzlichen Rundfunkbeitrag legitimieren könnte. Sie sind auch nicht einer sozialen Gruppe zugehörig, die als eine „Empfangsgemeinschaft“ gesehen werden könnte, wie dies für die Angehöri-

---

<sup>108</sup> *Kirchhof a.a.O.*

gen einer Haushaltsgemeinschaft nach der Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zutrifft, für die Angehörigen eines Betrieb allenfalls noch mit Einschränkungen bejaht werden mag. Es fehlt also an einem Sondervorteil, dessen Ausgleich eine Beitragspflicht legitimieren könnte. Der Beitrag ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt und verletzt deshalb die Beitragsschuldner jedenfalls in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, soweit nicht auf Grund einer zumindest objektiv berufsregelnden Tendenz<sup>109</sup> auf Art. 12 Abs. 1 GG abzustellen ist.

## 2. Verfassungswidrigkeit des Beitrags wegen Gleichheitswidrigkeit

### a) Gleichheitsdefizite

Der Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge hat damit auch vor dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG keinen Bestand. Er bedeutet einerseits eine relevante Ungleichbehandlung im Verhältnis zur Kraftfahrzeugnutzung im privaten Bereich. Andererseits werden die erheblichen Unterschiede im Verhältnis zum Betriebsstättenbeitrag, so wie er nach dem vorliegenden Reformmodell konzipiert ist, negiert, oder, um mit dem von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorgelegten Gutachten zu sprechen, „im Dunkel des tatbestandlich Bedeutungslosen“ belassen. Die Fahrzeugflotten der gewerblichen Autovermieter unterscheiden sich, was das entscheidende Kriterium der Rundfunkteilnahme betrifft, maßgeblich von den Fuhrparks gewerblicher Betriebe, die diese zur eigenen Nutzung unterhalten. Letztere stehen den Betriebsangehörigen zur Verfügung, die nach dem Ansatz des Beitragsmodells als eine „Erwerbsgemeinschaft“<sup>110</sup> bzw. „Empfangsgemeinschaft innerhalb einer Betriebsstätte“<sup>111</sup> gesehen werden mögen. An eben dieser Voraussetzung fehlt es, wie dargelegt, bei den Nutzern der Mietfahrzeuge. Hierin liegt eine relevante Ungleichbehandlung der Gruppe der gewerblichen Autovermieter gegenüber sonstigen Bereichen der gewerblichen Wirtschaft, die auch dazu führen würde, dass diese

---

<sup>109</sup> Vgl. zum Erfordernis der berufsregelnden Tendenz *Nolte*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn.

<sup>110</sup> Begriff bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11, 83.

<sup>111</sup> *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 8.

Gruppe im Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten wie auch zu ihrem Anteil an der wirtschaftlichen Gesamtleistung in deutlich höherem Maße belastet würde.

## **b) Unzulässigkeit einer Typisierung**

Der vorliegende Staatsvertragsentwurf negiert jedoch, dass der Belastungsgrund der Zugehörigkeit zu einer wie immer zu begründenden betriebliche Erwerbs- oder Empfangsgemeinschaft hier evident verfehlt wird. Damit werden nicht nur die Grenzen zulässiger Typisierung verletzt. Ein typisierendes und pauschalierendes Vorgehen des Gesetzgebers ist hier vielmehr von vornherein unzulässig. Die Fahrzeugflotten gewerblicher Autovermieter bilden im Verhältnis sowohl zu den privat genutzten Kraftfahrzeugen, als auch zu den Fuhrparks von Betriebsstätten i.S.v. § 5 des Entwurfs eines 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags einen eigenständigen und abgrenzbaren, auf gleicher Abstraktionshöhe der Normierung erfassbaren Tatbestand, so dass eine gesetzgeberische Typisierung nicht erforderlich ist. Dann aber ist sie schon aus diesem Grunde unzulässig<sup>112</sup> und kann die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen.<sup>113</sup> Der mit einem typisierenden Vorgehen hier verbundene Eingriff stünde zudem in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum Maß der Typisierung – dies schon angesichts der Anzahl der betroffenen beitragspflichtigen Fahrzeuge. Es handelt sich bei den Fahrzeugflotten der gewerblichen Autovermieter nicht um vernachlässigbare Tatbestände, deren Besonderheiten aus Gründen insbesondere der Praktikabilität<sup>114</sup> außer Acht gelassen werden könnten – dies umso mehr, als eben diese Besonderheiten den eigentlichen Belastungsgrund, das Leitbild der „am Menschen ausgerichteten“ Abgabe betreffen.<sup>115</sup> Sie dürfen schon deshalb nicht im Dunkel des tatbestandlich Unerheblichen belassen werden.

---

<sup>112</sup> BVerfGE 71, 146 (157).

<sup>113</sup> Vgl. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtenkommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 148.

<sup>114</sup> *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtenkommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 150.

<sup>115</sup> Vgl. zu dessen Maßgeblichkeit BVerfGE 117, 1 (31).

### **c) Fehlender Belastungsgrund, Gleichheitswidrigkeit und Verfassungsverstoß**

Aus dem Vorstehenden wurde deutlich: mit dem vorgesehenen Rundfunkbeitrag für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge würde sich der Gesetzgeber insbesondere für die Fallgruppe der Mietfahrzeuge evident von der tragenden Konzeption des angestrebten Systemwechsels in der Rundfunkfinanzierung entfernen. Der Beitrag ist systemwidrig. Im Abgabenrecht aber bildet der Grundsatz der Systemgerechtigkeit<sup>116</sup> oder Folgerichtigkeit<sup>117</sup> eine Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungs- und Typisierungsermessens.<sup>118</sup> Unbeschadet der Frage, inwieweit die Systemwidrigkeit, für sich gesehen, bereits einen Verfassungsverstoß bewirken kann,<sup>119</sup> kann doch die gleichheitswidrige Belastung, die sich nicht an dem vom Gesetzgeber selbst gesetzten Belastungsgrund orientiert, diesem vielmehr widerspricht, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Dies ist der Fall bei der unterschiedslosen Einbeziehung der Fahrzeuge eines Autovermieters in die Rundfunkbeitragspflicht. Der rechtfertigende Belastungsgrund, wie er dem Haushaltsbeitrag und, wenn auch abgeschwächt, dem Rundfunkbeitrag für Betriebsstätten zugrundeliegt, bei den diesen zugeordneten, von den Beschäftigten genutzten Fahrzeuge zumindest fraglich ist, wird im Fall der vom Autoverleiher an Dritte vermieteten Fahrzeuge, sei es zur betrieblichen oder zur privaten Nutzung, evident verfehlt.

Im Rahmen der Gleichheitsprüfung nach Art. 3 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit und Belastungsgleichheit bestätigt dies: das

---

<sup>116</sup> S. dazu *Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976; *Kirchhof*, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: HStR V, 2. Aufl. 2000, § 124 Rdn. 231; *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 33.

<sup>117</sup> Vgl. grundsätzlich für das Steuerrecht BVerfGE 107, 27 (46); *Kirchhof*, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: HStR V, 2. Aufl. 2000, § 124 Rdn. 222 ff.

<sup>118</sup> Vgl. *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 33, 133.

<sup>119</sup> Vgl. *Kirchhof*, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: HStR V, 2. Aufl. 2000, § 124 Rdn. 231; *Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976, S. 23 f.; *Englisch*, in: Stern/Becker, Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 135.

Fehlen eines legitimen Belastungsgrundes für die Beitragsbelastung für Mietfahrzeuge wirkt sich entscheidend auf die Gleichheitsprüfung nach Art. 3 Abs. 1 GG aus.<sup>120</sup> Die Beitragsbelastung kann auch im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Dies betrifft die Ungleichbehandlung, die darin liegt, dass eigene Fahrzeuge im privaten Bereich nicht beitragspflichtig sind, für gemietete Fahrzeuge jedoch ein Beitrag erhoben wird. Dies betrifft die Gleichbehandlung der von den Betriebsangehörigen genutzten Fahrzeuge eines Betriebs, die nach der Systematik der Neuregelung als eine „Erwerbs“ oder „Empfangsgemeinschaft“ aufgefasst werden, im Verhältnis zu den an die Kunden des Unternehmens vermieteten Fahrzeuge.

### 3. Keine Aufkommensneutralität

Die Forderung nach Aufkommensneutralität ist, wie dargelegt, auch verfassungsrechtlich begründet.<sup>121</sup> Denn die Rundfunkfinanzierung ist auf das Maß des Erforderlichen begrenzt. Belastbare Berechnungen für die Auswirkungen der Systemumstellung liegen nicht vor – dass aber die Rechnung: erweiterte Gebühren- bzw. Beitragsbasis bei gleichbleibender oder sogar steigender Höhe der Gebühr/des Beitrags<sup>122</sup> mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zu signifikanten Mehreinnahmen führen dürfte, wurde ausgeführt.<sup>123</sup> Dies erscheint in der Tat so naheliegend, dass der Gesetzgeber, der ja unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen seine Entscheidung auf „möglichst vollständige Ermittlungen“<sup>124</sup> zu stützen hat, dem nachzugehen hat.

Dass es bei dem Systemwechsel tatsächlich darum geht, Mehreinnahmen zu generieren, belegt der Hinweis auf den Ausgleich einer auf Grund der demo-

---

<sup>120</sup> Vgl. zur Indizwirkung gesetzgeberischer Systemwidrigkeit *Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976, S. 87 ff., 107 f.

<sup>121</sup> S.o. IV.2.b).

<sup>122</sup> Dies ist der Fall im Verhältnis des künftigen ermäßigten Beitrags zur bisherigen Gebühr nur für Radio.

<sup>123</sup> S. näher hierzu o. II.3.c).

<sup>124</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (151).

graphischen Entwicklung bis zum Jahr 2020 zu erwartenden „Finanzierungslücke“.<sup>125</sup> Ob und inwieweit diese Erwägung in die Abschätzung des Finanzierungsbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingehen kann, erscheint schon deshalb fraglich, weil es sich bei der demographischen um eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung handelt, die alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst. Ihr müssen sich alle gesellschaftlichen Einrichtungen und unterschiedliche Organisationen stellen. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann dies schwerlich negieren und, etwa zu Lasten anderer Medien, einen unverändert hohen Finanzbedarf geltend machen. Doch sind dies Überlegungen, auf die es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ankommt. Denn eine für 2020 zu erwartende Finanzierungslücke kann kein Mehraufkommen im gegenwärtigen Zeitpunkt begründen. Dies gilt umso mehr, als es auch insoweit an belastbaren Einschätzungen fehlt, die Anforderungen an eine Prognoseentscheidung des Gesetzgebers,<sup>126</sup> auch nicht im Ansatz erfüllt sind,<sup>127</sup> dies auch etwa in der Frage, wie sich die Entwicklung der Bevölkerung zur Entwicklung der Zahl der Haushalte verhält.<sup>128</sup> Stellt man auf diese künftigen Entwicklungen ab, müsste in der Konsequenz auch die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Wirtschaft und des Fahrzeugbestandes im nichtprivaten Bereich in die Prognosen einbezogen werden. Nicht Prognosen über die Entwicklung im Jahr 2020 und später sind aktuell vom Gesetzgeber gefordert, wohl aber verlässliche und möglichst vollständige Erhebungen für die Gegenwart und für den Zeitpunkt der Systemumstellung zum 01.01. 2013.

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist also mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Systemänderung nicht aufkommensneutral ist, sondern gegen das Erfordernis der Aufkommensneutralität verstoßen wird, sollte sie so wie jetzt beabsichtigt durchgeführt werden. Dieser Einwand betrifft die Neuregelung insgesamt, nicht also, für sich gesehen, die Belastung einer bestimmten Gruppe Beitragspflichtiger. Der Rundfunkbeitrag für die hier

---

<sup>125</sup> Vgl. *Stadelmeier*, zitiert nach: Handelsblatt vom 23.09.2010, S. 24.

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (151).

<sup>127</sup> S.o. IV.2.c).

<sup>128</sup> S.o. II.3.c) – bei einer älter werdenden Gesamtbevölkerung wird insbesondere die Zahl der Ein-Personen-Haushalte im Verhältnis zunehmen.



in Frage stehenden Tat Beitragstatbestände gewerblich als Mietfahrzeuge und damit außerhalb einer „Empfangsgemeinschaft“ genutzter Kraftfahrzeuge ist jedoch bereits aus anderen Gründen nicht gerechtfertigt. Die hier betroffene Gruppe von Beitragspflichtigen würde zudem in besonderer Weise einer Mehrbelastung durch die Erhöhung des für ein Kraftfahrzeug zu entrichtenden Beitrags gegenüber der bisherigen Gebühr ausgesetzt, wie auch im Verhältnis zu anderen Bereichen der gewerblichen Wirtschaft unverhältnismäßig stärker belastet. Ihre Beitragsbelastung würde also in spezifischer Weise dazu beitragen, dass der Grundsatz der Aufkommensneutralität nicht gewahrt wird. Auch dies entzieht dem Rundfunkbeitrag insoweit die verfassungsrechtliche Legitimation und bestätigt und bekräftigt dessen Einschätzung als verfassungswidrig. Der vorgesehene Rundfunkbeitrag für Mietfahrzeuge verletzt also die Beitragschuldner auch deshalb in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG.

#### **4. Vollzugsdefizite**

Vollzugsdefizite zeichnen sich bereits jetzt für den nichtprivaten Bereich ab. Wenn die Höhe der Rundfunkbeiträge für Betriebsstätten, deren verfassungsrechtliche Legitimation ohnehin von der Konzeption des Rundfunkbeitrags her fragwürdig erscheint, maßgeblich von der Anzahl der Beschäftigten abhängt, so bedeutet dies, dass auch jede Veränderung insoweit abgabenrelevant ist und demgemäß auch gemeldet werden muss. Dies wiederum setzt eben jenen Erhebungs- und Kontrollaufwand voraus, der durch die Reform gerade begrenzt werden soll.<sup>129</sup> Die Beitragstatbestände im nichtprivaten Bereich festzustellen, würde wiederum Kontrollen und Prüfungen in einem Ausmaß und einer Intensität bedingen, wie sie kennzeichnend sind für normstrukturell angelegte Erhebungsdefizite.<sup>130</sup> Dies gilt in besonderem Maße für die sehr unterschiedlich großen Fahrzeugflotten gewerblicher Autovermieter.

---

<sup>129</sup> S. auch FAZ vom 07.09.2010: „Die Gebührenreform fordert ihren Preis“ – dort auch zur Erhebungsproblematik im privaten Bereich.

<sup>130</sup> Vgl. etwa BVerfGE 110, 94 (115).

Verstärkt betrifft dies den Bereich der (teil-) gewerblich genutzten Kraftfahrzeuge. Hier ist nicht zu erkennen, dass die nach Einschätzung des Gutachtens der Anstalten die Rundfunkgebühr bereits jetzt in die Nähe der Verfassungswidrigkeit bringenden Erhebungsdefizite<sup>131</sup> behoben werden könnten, der Vollzugsaufwand sich mindern würde. Die geltende Regelung mag durch derartige normstrukturell bedingte<sup>132</sup> Vollzugsdefizite sich der Verfassungswidrigkeit nur „annähern“ – bei einer mit dem Ziel einer nachhaltigen Neuordnung der Rundfunkfinanzierung und dem Anspruch eines grundlegenden Systemwechsels neu zu erlassenden Regelung hat der Gesetzgeber jedoch erkennbar sich abzeichnende Vollzugsdefizite bereits im Anfangsstadium zu verhindern. Auch in diesem Punkt sind jenseits gesetzgebungstechnischer Defizite die verfassungsrechtlich begründeten Anforderungen an die Gesetzgebung, was die Einschätzung der künftigen Auswirkungen des Vertragswerks betrifft, nicht gewahrt.

Auch hieraus bestätigt sich: der vorgesehene, unterschiedslos für alle Fahrzeuge gewerblicher Autovermieter zusätzlich zum Betriebsstättenbeitrag zu erhebende Rundfunkbeitrag ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt und würde daher, sollte er in der vorgesehenen Weise verwirklicht werden, die Beitragspflichtigen in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG verletzen.

#### Somit bestätigt sich im Gesamtergebnis:

In ihrer Zielsetzung und auch in ihren Grundlinien darf die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung als verfassungskonform gelten – der Grundsatz der Aufkommensneutralität dürfte nach derzeitigem Erkenntnisstand allerdings nicht gewahrt sein. Im nichtprivaten Bereich stößt jedoch der Rundfunkbeitrag, mag er auch im Grundsatz legitimiert sein, doch in seiner konkreten Ausgestaltung auf verfassungsrechtliche Zweifel, dies insbesondere hinsichtlich der Beitrags-

---

<sup>131</sup> Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 14.

<sup>132</sup> Vgl. BVerfGE 110, 94 (115).

pflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge. Sie verdichten sich im hier zu beurteilenden Zusammenhang des Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge zum klaren Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Der Beitrag würde einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten, auf keinen tragfähigen Belastungsgrund gestützten Eingriff in deren Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG bedeuten, würde sie also in diesen Grundrechten verletzen.

Leipzig, im September 2010

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. C. Degenhart', written in a cursive style.

(o. Prof. Dr. C. Degenhart)