

**VERFASSUNGSFRAGEN
DES BETRIEBSSTÄTTENBEITRAGS
NACH DEM RUNDFUNKBEITRAGSSTAATSVERTRAG
DER LÄNDER**

Rechtsgutachten

erstellt von

Prof. Dr. Christoph Degenhart

Universität Leipzig

- 2013 -

Vorbemerkung: Gutachtensauftrag

Der Handelsverband Deutschland (HDE) – Der Einzelhandel hat mich beauftragt, rechtsgutachtlich zu prüfen, ob und inwieweit Betriebe des Einzelhandels und hier insbesondere Filialbetriebe durch den ab 1. Januar 2012 geltenden Rundfunkbeitrag nach Maßgabe des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) vom 15. Dezember 2010¹ in verfassungswidriger Weise belastet werden.

Wesentliche Ergebnisse - Zusammenfassung

Die Untersuchung kommt zu diesen Ergebnissen:

Da es sich beim Rundfunkbeitrag in der Sache nicht um eine Vorzugslast handelt, sondern um eine Steuer, waren die Länder nicht zuständig. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist daher bereits aus formellen Gründen verfassungswidrig und verletzt die betroffenen Unternehmen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Dazu unter II.

Der Rundfunkbeitrag verletzt auch materielles Verfassungsrecht. Die unterschiedslose Einbeziehung aller Unternehmen bedeutet einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Betriebsstättenbeitrag ist insoweit auch sachlich nicht legitimiert und verletzt die betroffenen Unternehmen auch deshalb in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Dazu unter III.

Schließlich bedeutet die überproportionale Belastung von Filialbetrieben einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt auch für die Beitragspflicht betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge.

Dazu unter IV.

¹ Verkündet als Art. 1 Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15.12.2010, z.B. NdSGVBl. 2011 S. 186 = NWGVBl. 2011, S. 677, Fundstellennachweise bei Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, Vierter Teil – Rundfunkbeitragsstaatsvertrag unter A., S. 1961.

Diese Ergebnisse beruhen zusammenfassend auf diesen Überlegungen:

I.

1. Mit dem zum 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr durch einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag für Wohnungen und „Betriebsstätten“ abgelöst. Für letztere sind nach Beschäftigtenzahl degressiv gestaffelte Rundfunkbeiträge zu entrichten. Dadurch werden Unternehmen, deren Beschäftigte sich auf viele Betriebsstätten verteilen, insbesondere Filialunternehmen des Einzelhandels, überproportional belastet. Dazu trägt auch die Beitragspflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge bei.
2. Der Neuregelung ging eine längere Reformdiskussion voraus. Das nunmehrige Beitragsmodell beruht in seinen wesentlichen Elementen auf einem 2010 von ARD, ZDF und Deutschland-Radio vorgelegten Rechtsgutachten. Diese Elemente sind:
 - ein einheitlicher, nicht nach Geräteart differenzierender Haushalts- bzw. Wohnungsbeitrag;
 - ein nach Beschäftigtenzahl gestaffelter Betriebsstättenbeitrag;
 - auf der Grundlage einer unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung.

Dass dabei für den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag unmittelbar auf „Raumeinheiten“ abgestellt wird, macht in der Sache keinen Unterschied.

II.

1. Die gerätebezogene Rundfunkgebühr war durch beitragsartige Elemente gekennzeichnet. Da die Gesetzgebungskompetenz für Gebühren und Beiträge der Sachkompetenz folgt, waren die Länder hierfür zuständig. Denn bei der Rundfunkgebühr handelte es sich um eine solche „Vorzugslast“. Sie war an den Teilnehmerstatus gekoppelt, der

durch das Bereithalten des Empfangsgeräts begründet wurde. Dass die Sachkompetenz der Länder auch die Finanzierung des Rundfunks umfasst, bedeutet jedoch nicht, dass sie für jegliche beliebige Finanzierungsregelung zuständig wären.

2. Die Ablösung vom Kriterium der Teilnehmereigenschaft bedeutet einen Paradigmenwechsel. Dies hat entscheidende Konsequenzen für die Rechtsnatur der Abgabe. Es handelt sich nunmehr um keine Vorzugslast mehr, sondern um eine Gemeinlast und damit um eine Steuer.

Es handelt sich um keine Vorzugslast. Denn diese setzt individuelle oder individualisierbare Vorteile voraus. Die Beitragspflicht gründet sich nunmehr jedoch auf die bloße Inhaberschaft von „Raumeinheiten“. Die Möglichkeit, dort Rundfunk zu empfangen, stellt keinen individualisierbaren Vorteil dar, der diesen Raumeinheiten zugeordnet werden könnte, wie dies etwa der Fall ist bei klassischen Erscheinungsformen grundstücksbezogener Beiträge.

Auch den Personen, die sich in diesen Raumeinheiten regelmäßig aufhalten und von denen „vermutet“ wird, dass sie dort Radio hören, fernsehen oder online gehen, wird kein individualisierbarer Vorteil zugewendet. Insbesondere für den nicht-privaten Bereich dürfte erst dann auf Vorteile aus einer „kulturellen Infrastruktur“ abgestellt werden, wenn die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer feststeht. Wenn andererseits auf die Bedeutung des Rundfunks für die freiheitlich-demokratische Ordnung abgestellt wird, so belegt auch dies: es handelt sich um eine Gemeinlast. Dies folgt auch aus systemwidriger Mehrfachbelastung vor allem im nicht-privaten Bereich.

Individuelle Finanzierungsverantwortlichkeit verflüchtigt sich beim Rundfunkbeitrag „in allgemeine Vermutungen und Typisierungen“ und verliert sich „in der Allgemeinheit einer Gemeinlast“.² Er wird für alle Raumeinheiten innerhalb des „Einwirkungsbereichs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, also für alle Raumeinheiten geschuldet.. Die Abgabe ist also ungeachtet der Bezeichnung eine Steuer, die auf „Raumeinheiten“ erhoben wird, vergleichbar einer grundstücksbezo-

² Vgl. die Formulierung bei *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 64.

genen Steuer – nicht aber einem grundstücksbezogenen Beitrag. Dass es sich um eine Zwecksteuer handelt, ändert nichts an der Einstufung als Steuer.

3. Dies hat zur Folge: den Ländern fehlt für den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag die Sachkompetenz, da es sich weder um eine Gebühr oder einen Beitrag noch auch um eine Sonderabgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder folgt auch nicht daraus, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit langem durch Gebühren finanziert wird. Einer „sachkompetenzimpliziten bzw. –immanenten Abgabe“ steht der nunmehrige Paradigmenwechsel entgegen. Eine steuerliche Abgabe an Stelle der bisherigen Rundfunkgebühr vorzusehen, waren die Länder jedoch nicht zuständig.

Ergebnis zu II: Schon wegen fehlender Zuständigkeit der Länder ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verfassungswidrig und verletzt die betroffenen Unternehmen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

III.

1. Eine beitragsmäßige Finanzierung, die die Rundfunkteilnehmer in Anspruch nimmt, ist an sich verfassungskonform realisierbar. Dies gilt auch für den nicht-privaten Bereich, aber unter der entscheidenden Voraussetzung der Widerlegbarkeit einer gesetzlichen Vermutung. Daran fehlt es beim Rundfunkbeitrag im privaten und nicht-privaten Bereich.
2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag behandelt in verfassungswidriger Weise ungleiche Sachverhalte gleich, weil auch „Raumeinheiten“ belastet werden, für die die gesetzliche Vermutung nicht zutrifft. Weitere Gleichheitsverstöße im privaten und nicht-privaten Bereich treten hinzu. Darüber hinaus bedeutet in bestimmten Fällen bereits die Beitragspflicht als solche einen nicht gerechtfertigten Grundrechtseingriff. Denn es ist nicht gerechtfertigt, eine Abgabepflicht auch für „Raumeinheiten“ zu begründen, für die die gesetzliche Vermutung nicht zutrifft.

Dies folgt auch nicht aus der Befugnis des Gesetzgebers, bei Massenerscheinungen zu typisieren. Dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag liegt für den nicht-privaten Bereich ein unzulässig grobes Typisierungsraster zugrunde, da der Gesetzgeber von den unterschiedlichen Verhältnissen in den Betrieben abstrahiert und nicht danach differenziert, ob nach den konkreten Abläufen und Organisationsstrukturen den Betriebsangehörigen der Rundfunkempfang möglich und ob er ihnen gestattet ist.

Die Grenzen zulässiger Typisierung sind hier schon deshalb überschritten, weil die Befugnis hierzu sich auf die nähere Ausgestaltung der Abgaben, die Maßstäbe hierfür bezieht, also das „wie“, nicht aber auf das „ob“ der Abgabepflicht erstreckt. Demgegenüber wird sie mit dem voraussetzungslos auf Raumeinheiten erhobenen Rundfunkbeitrag auf den Belastungsgrund erstreckt. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

3. Nicht nur im Ansatz, auch in der Durchführung sind die Grenzen zulässiger Typisierung nicht gewahrt. Der Gesetzgeber hat, unabhängig von der Reichweite seiner Typisierungsbefugnis, bereits für den privaten Bereich ein zu grobes Typisierungsraster zugrunde gelegt, verstärkt noch für den nicht-privaten Bereich. Die Vermutung, in den Betriebsstätten bzw. Raumeinheiten werde typischerweise das Rundfunkangebot genutzt, ist unzulässig.

Die Ausgestaltung des Betriebsstättenbeitrags im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist also als Grundrechtseingriff auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber ein zu ungenaues Typisierungsraster zugrundeliegt, hierbei unterschiedliche Fallgestaltungen im nicht-privaten Bereich dem gleichen Raster unterwirft und relevante Fallgestaltungen unzulässig übergeht, sich hierbei auf unzureichend belegte Vermutungen stützend.

Dies betrifft die Einschätzung des Mediennutzungsverhaltens ebenso wie vor allem die Folgerungen, die aus der Ausstattung von Betriebsstätten mit Computern gezogen werden. Hier werden in der Logik der Gerätegebühr Raumeinheiten, in denen typischerweise Computer vorhanden sind, in unzulässiger Vereinfachung gleichgesetzt mit Raumeinheiten, in denen typischerweise Rundfunkteilnahme erfolgt.

Hierin liegt eine unzulässige Typisierung. Der Rundfunkbeitrag im nicht-privaten Bereich verstößt auch deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG sowie als unzulässige Belastung gegen Art. 2 Abs. 1 GG.

4. Auch in materieller Hinsicht verliert der Beitrag damit seine Berechtigung. Wie immer man es also drehen und wenden mag: in seiner konkreten Ausgestaltung durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag kann der Betriebsstättenbeitrag verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Um eine Vorzugslast zu rechtfertigen, fehlt es am beitragsäquivalenten Vorteil. Für eine Gemeinlast durfte nicht die Rechtsform des Beitrags gewählt werden. Der Rundfunkbeitrag verstößt daher auch gegen Art. 2 Abs. 1 GG.

Ergebnis zu III.: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verstößt auf Grund seiner unterschiedslosen Einbeziehung aller Betriebsstätten gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Belastung bewirkt der Rundfunkbeitrag damit einen Verstoß auch gegen das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

IV.

Die Gestaltung der Beitragsmaßstäbe ist eine Frage des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt insbesondere der Belastungsgleichheit oder Abgabengerechtigkeit.

1. Für die Bemessung der Beiträge bezeichnet die Anzahl der Betriebsangehörigen einen an sich sachgerechten, da innerhalb der Systematik des Beitragsmodells folgerichtigen Maßstab. Dies ändert freilich nichts daran, dass die unterschiedslose Einbeziehung aller Betriebsstätten in die Beitragspflicht schon dem Grunde nach auf Grund des zu groben Typisierungsrasters gleichheitswidrig ist.
2. Die degressive Staffelung der Beiträge führt dazu, dass kleinere Betriebsstätten mit wenigen Beschäftigten überproportional im Verhältnis zu größeren Betriebsstätten mit einer Vielzahl von Beschäftigten belastet werden. Insbesondere Filialunternehmen werden deutlich höher belastet als Unternehmen, die bei gleicher Mitarbeiterzahl nur wenige Betriebsstätten unterhalten.

Das nach der Systematik des Gesetzes entscheidende Kriterium des kommunikativen Nutzens kann diese Gleichbehandlung ungleicher bzw. Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte nicht rechtfertigen.

Die Mehrbelastung gerade von Filialunternehmen verstößt daher gegen Art. 3 Abs. 1 GG und bewirkt auch deshalb einen verfassungswidrigen Eingriff in deren Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Auch die systemwidrige Beitragsbelastung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge verstößt gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Ergebnis zu IV: Für Unternehmen mit zahlreichen Betriebsstätten im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl bedeutet der Betriebsstättenbeitrag eine gleichheitswidrige Mehrbelastung. Dies gilt auch für die Beitragsbelastung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge. Auch die Beitragsbemessung verstößt hierin gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Im einzelnen ist hierzu auszuführen: