

Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen

*von Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer, RA/FASt; Carina Günther, Dipl.-Wirtschaftsjuristin**

A. Einleitung

Vom 15. bis 21.12.2010 haben die Ministerpräsidenten der Länder den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (15. RÄndStV) unterzeichnet. Dieser soll vor allem der durch die Digitalisierung bedingten Konvergenzentwicklung im Medienbereich und der zurückgehenden Abgabenaakzeptanz bei den Gebührenschnldnern Rechnung tragen. Nach Zustimmung aller Landesparlamente ist ab dem 01.01.2013 der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBeitrStV) in Kraft getreten und hat die bisherige Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung, den Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV), abgelöst.¹ Damit wird die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine neue Grundlage gestellt, denn im Unterschied zur vorhergehenden geräteabhängigen Rundfunkgebühr erfolgt beim Rundfunkbeitrag eine völlige Ablösung vom Gerätebezug. So entsteht die Abgabepflicht unabhängig davon, ob ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wird oder nicht. Die einzigen Anknüpfungspunkte liegen in den Räumlichkeiten der Wohnungen und der Betriebsstätten. Nach § 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Satz 1 RBeitrStV ist der Rundfunkbeitrag vom jeweiligen Inhaber der Wohnung bzw. Betriebsstätte zu entrichten.

Dieser grundlegende Systemwechsel hat finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen. Da nahezu jeder (volljährige) Mensch über eine Wohnung und einige zusätzlich noch über eine Betriebsstätte verfügen und damit im Grunde für jeden ein Belastungsgrund gegeben ist, stellt sich die Frage, ob der Rundfunkbeitrag durch die Anknüpfung an die bloße Inhaberschaft einer Wohnung oder einer Betriebsstätte abgabenrechtlich als Beitrag qualifiziert werden kann oder ob es sich ungeachtet seiner Bezeichnung nicht vielmehr um eine Steuer handelt. Die Beantwortung dieser Frage ist von erheblicher Bedeutung, denn die Zulässigkeit einer Abgabe steht und fällt mit der Einordnung in den Kanon der Abgabensarten, an die jeweils unterschiedliche Anforderungen in Bezug auf ihre finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit gestellt werden.

* Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer ist Honorarprofessor an der Universität Siegen sowie Gründer der Koblenzer – Kanzlei für Steuerrecht in Düsseldorf und Zweigniederlassung in Zürich. Frau Dipl.-Wirtschaftsjuristin Carina Günther ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Kanzlei.

¹ Vgl. hierzu Ferreau/Poth, NVwZ 2011, S. 714 ff; ausführliche Erläuterungen bei Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 2012, Kommentar zum RBeitrStV.

B. Gesetzgebungskompetenz

Das Abgabenrecht unterscheidet zwischen Steuern, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträgen), Sonderabgaben und sonstigen Abgaben. Das Bundesverfassungsgericht legt bei dieser Unterteilung großen Nachdruck auf eine eindeutige Abgrenzung zwischen Steuern und außersteuerlichen Abgaben (Vorzugslasten, Sonderabgaben und sonstigen Abgaben). Es begründet dies mit der bundesstaatlichen Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Art. 104a – 109 GG.² So regeln Art. 105 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder über die Steuern und Art. 106 GG die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern. Gerade hierfür ist die Differenzierung zwischen einer Steuer und einer nichtsteuerlichen Abgabe besonders wichtig. Denn handelt es sich bei einer Abgabe um eine Steuer, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder aus den eigenen Kompetenzregeln für die Steuergesetzgebung der Art. 105 ff. GG. Ist die Abgabe nicht als Steuer zu qualifizieren, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus der jeweiligen Sachkompetenz. Diese Sachkompetenz umfasst auch die „Finanzierungskompetenz“ und damit die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, z.B. entsprechender Gebühren und Beiträge. Das Grundgesetz geht hierbei in Art. 70 Abs. 1 GG von der Grundkonzeption aus, dass die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich den Ländern zusteht. Nur in den Fällen, in denen im Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen wird, darf dieser gesetzgeberisch tätig werden. Dabei sind noch ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 71, 73 GG von konkurrierenden nach Art. 72, 74 GG zu unterscheiden.

Für den hier zu untersuchenden Rundfunkbeitrag kommt es mithin entscheidend darauf an, ob dieser als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist. Stellt der Rundfunkbeitrag eine Steuer dar, so gelten hierfür die besonderen Kompetenzregeln für die Steuergesetzgebung in Art. 105 ff. GG. Handelt es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, folgt er den Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG.³

C. Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Steuer i.S.v. § 3 Abs. 1 AO

I. Anwendungsbereich und Inhalt

Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Finanzstaat sich im Wesentlichen durch Steuern finanziert. So bezieht die Finanzverfassung (X. Abschnitt) die Gesetzgebungskompetenzen (Art. 105 GG), die Ertragshoheit (Art. 106, 107 GG) und die

² Vgl. BVerfG, Urteil v. 10.12.1980, BVerfGE 55, S. 274, 304 f, NJW 1981, S. 329.

³ Das ist für die Rundfunkgebühr ausdrücklich durch eine Leitentscheidung des BVerwG geklärt worden; vgl. BVerwG, Urteil v. 15.03.1968, BVerwGE 29, S. 214, NJW 1968, S. 1393.

Verwaltungshoheit (Art. 108 GG) nahezu ausschließlich auf die Steuer als Instrument der Finanzausstattung des Staates.⁴ Öffentliche Lasten, die die Begriffsmerkmale des § 3 Abs. 1 AO erfüllen, sind damit Steuern im Sinne des Grundgesetzes. Deshalb kann § 3 Abs. 1 AO als Ausdruck des allgemein anerkannten Steuer-Grundbegriffs des Grundgesetzes bezeichnet werden.⁵ Die Definition des Steuerbegriffs in § 3 Abs. 1 AO gilt also unmittelbar für alle bundesrechtlich geregelten Steuern. Für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern des Landesrechts (Art. 105 Abs. 2a GG) gilt § 3 Abs. 1 AO kraft Verweisung in den einschlägigen Landesgesetzen.⁶

Nach § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungsfähigkeit knüpft [...]“.⁷ Die Steuer ist eine zur Finanzausstattung der öffentlichen Hand hoheitlich auferlegte Geldzahlungslast, die der Schuldner wegen seiner Zahlungsfähigkeit zu tragen hat. Der Steuerpflichtige tritt dem Finanzstaat allein als zahlungsfähiger Schuldner und nicht auch als Leistungen fordernder Gläubiger gegenüber.⁷

II. Tatbestand

1. Geldleistungen

Durch den Begriff Geldleistungen sind die Sach- und Dienstleistungen von vorneherein ausgeschieden, denn Geldleistungen sind auf Zahlung von Geldbeträgen gerichtete Leistungen. Diese können einmalig oder fortlaufend sein.⁸ Der Rundfunkbeitrag ist eine fortlaufende Geldleistung, die derjenige erbringen muss, der den Tatbestand des RBeitrStV (Innehaben einer Wohnung i.S.v. § 3 RBeitrStV und/oder Innehaben einer Betriebsstätte i.S.v. § 6 RBeitrStV) erfüllt.

2. Hoheitliche Auferlegung

Die Geldleistung muss von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt sein. Eine Geldleistung ist auferlegt, wenn der Rechtsgrund der Verpflichtung einseitig und ohne Rücksicht auf den Willen des Verpflichteten durch hoheitli-

⁴ Kirchhof, in: Isensee/Krichhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 88, Rd. 45.

⁵ Hierzu ausführlich Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar GG, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rd. 360 ff.

⁶ Entsprechende Verweisungen enthalten die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder.

⁷ Kirchhof, in: Isensee/Krichhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 88, Rd. 50.

⁸ Vgl. u.a. Driën, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 9, Gersch, in: Klein, AO, § 3, Rd. 6.

chen Akt bestimmt ist.⁹ Rechtsgrund der Verpflichtung ist das Gesetz, das die Leistungspflicht begründet. Unter der Bezeichnung „öffentlich-rechtliches Gemeinwesen“ sind nicht nur Bund, Länder und Gemeinden zu verstehen, sondern alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Vorliegend wird die Geldleistungspflicht von den Ländern auferlegt.¹⁰ Das Aufkommen steht der jeweiligen Landesrundfunkanstalt und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Umfang dem Zweiten Deutschen Fernsehen, dem Deutschlandradio sowie der jeweiligen Landesmedienanstalt zu (vgl. § 10 Abs. 1 RBeitrStV). Der Rundfunkbeitrag ist an die zuständige Landesrundfunkanstalt zu entrichten (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 RBeitrStV). Die Länder als gesetzgebendes Organ ordnen also eine Geldleistungspflicht an die jeweiligen zuständigen Landesrundfunkanstalten an. Gesetzgebungs- und Ertragshoheit fallen hier zwar nicht zusammen, aber die Geldleistung ist auch dann hoheitlich auferlegt, wenn wie hier das gesetzgebende Organ der einen Körperschaft eine Leistungspflicht an die andere Körperschaft anordnet.¹¹

3. Erzielung von Einnahmen

Die Geldleistung muss weiterhin zur Erzielung von Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt sein. Es darf sich also nicht um Einnahmen von Körperschaften handeln, die nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Das Aufkommen aus der Abgabe muss dem öffentlichen Gemeinwesen endgültig zufallen. Entscheidend sind hierbei vor allem inhaltliche Maßstäbe. Immer dann, wenn das Abgabenaufkommen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet wird, dient es auch der Erzielung von öffentlichen Einnahmen.¹²

Vorliegend ist auch dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt. Der Rundfunkbeitrag dient der Erzielung von Einnahmen für die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten. Das Abgabenaufkommen wird für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendet und dient der Gewährleistung des Rundfunkangebots bzw. der Erbringung von Leistungen im öffentlichen Interesse durch nicht kommerziell arbeitende, sondern vorrangig eben diesem öffentlichen Interesse verpflichtete Einrichtungen für die Gesamtheit der Bevölkerung.

⁹ Vgl. u.a. BFH, Urteil v. 08.03.1995, BStBl. II 1995, S. 432, 437.

¹⁰ Durch Ratifizierung der einzelnen Länder hat der RBeitrStV unmittelbare landesgesetzliche Geltung erlangt.

¹¹ Vgl. hierzu Drüen, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 10.

¹² Vgl. Gersch, in: Klein, AO, § 3, Rd. 10.

4. Keine Gegenleistung

4.1. Gegenleistung als Abgrenzungsmerkmal

Wie gesehen soll die Steuer den allgemeinen öffentlichen Finanzierungsbedarf für Rundfunk decken. Das Merkmal der fehlenden Gegenleistung hängt zusammen mit dem Merkmal „zur Erzielung von Einnahmen“. Demzufolge scheidet eine Steuer aus, wenn die Geldleistung eine Gegenleistung für eine besondere Leistung ist. Erbringt also das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen eine dem Abgabepflichtigen individuell zurechenbare Gegenleistung, so handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern um eine Vorzugslast.

Eine Zweckbindung des Aufkommens einer Steuer mit der Folge, dass die Leistung dem Steuerpflichtigen mittelbar wieder zugute kommt (sog. Zwecksteuer) ist keine Gegenleistung. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, zu deren Finanzierung Zwecksteuern dienen, hat also nicht den Charakter einer Gegenleistung des Abgabeberechtigten zugunsten des Abgabeverpflichteten, da es sowohl an der Unmittelbarkeit der Gegenleistung als auch an einer konkret bestimmbareren Gegenleistung mangelt.¹³ Nur wenn eine staatliche Leistung dem Abgabepflichtigen unmittelbar individuell zugerechnet werden kann, weil er einen Anspruch auf sie hat oder die Abgabepflicht durch die Leistung bedingt ist, handelt es sich um einen Beitrag oder eine Gebühr.¹⁴ Nach einer früheren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind zweckgebundene Abgaben dann nicht mehr als Steuern, sondern als Beiträge anzusehen, wenn dem Abgabepflichtigen „aus der Veranstaltung der öffentlichen Hand ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil erwächst“¹⁵.

Keine Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein hebt die Steuer damit von anderen öffentlichen Abgaben ab. Durch dieses Merkmal unterscheidet sich die Steuer von der Gebühr oder dem Beitrag. Denn diese beiden Formen der Abgabe stehen in Zusammenhang mit einer Leistung, die das öffentliche Gemeinwesen gegenüber dem Abgabepflichtigen erbringt.

¹³ So auch Drüen, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 18a mit Hinweis u.a. auf BVerfG, Beschluss v. 12.10.1978, BVerfGE 49, S. 343, 353 f., BVerwG, Urteil v. 26.07.1979, BVerwGE 1958, S. 230, 234.

¹⁴ Drüen, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 18a.

¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 04.02.1958, BVerfGE 7, S. 244, 254, NJW 1958, S. 625.

4.2. Abgrenzung zu den Vorzugslasten

4.2.1. Eigenschaften von Vorzugslasten

Die Besteuerung ist also nicht das einzige Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Ein erheblicher Teil der Staatstätigkeit kommt einzelnen Bürgern oder bestimmten Gruppen zugute oder wird wenigstens von einzelnen Bürgern oder bestimmbaren Gruppen von Bürgern veranlasst. In diesem Bereich bietet sich die Möglichkeit an, für den Aufwand des Staates eine Gegenleistung in Form von Gebühren oder Beiträgen zu fordern. Gebühren und Beiträge sind dabei das Entgelt für die Inanspruchnahme oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme von besonderen Leistungen des öffentlichen Gemeinwesens.¹⁶

Das Grundgesetz enthält keinen eigenständigen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Maßstäbe für die Bemessungsgrundlage und die Höhe einer Gebühr ergeben. Der herkömmliche rechtliche Befund einer Gebühr bezeichnet eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die einen individuell zurechenbaren, von der öffentlichen Hand vermittelten Vorteil ausgleicht. Die Gebühr deckt den Aufwand für eine individuell zurechenbare Leistung oder Kostenverantwortlichkeit.¹⁷ Gebühren sind damit gesetzlich oder aufgrund eines Gesetzes festgelegte Entgelte für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung in einem bestimmten Einzelfall.¹⁸ Sie stehen im Zusammenhang mit einer konkreten Gegenleistung an den Abgabepflichtigen. Dabei muss der Einzelne besondere Leistungen bzw. Vorteile des öffentlichen Gemeinwesens tatsächlich für sich in Anspruch nehmen. Allein die bloße Möglichkeit eines (künftigen) individuell zurechenbaren Vorteils rechtfertigt keine Gebühr, sondern allenfalls einen Beitrag.¹⁹

Der Beitrag unterscheidet sich von der Gebühr daher idealtypisch dadurch, dass er nicht den Empfang, sondern das bevorzugende Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand entgelten soll. Beiträge sind die Beteiligung der Interessenten an den Kosten einer öf-

¹⁶ Drüen, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 19.

¹⁷ So ausführlich Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 88, Rd. 185 ff.

¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 22.03.1984, NJW 1984, S. 1871.

¹⁹ Drüen, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rd. 21.

fentlichen Einrichtung, die ihnen individualisierbar zur Nutzung zur Verfügung steht. Sie werden zur Deckung oder Verringerung von Kosten von demjenigen gefordert, dem die Einrichtung besondere Vorteile gewährt, ohne Rücksicht darauf, ob der Beitragspflichtige die Vorteile auch tatsächlich wahrnimmt.²⁰ Auch der Beitrag wird also zum Ausgleich eines Vorteils erhoben. Der Unterschied zur Gebühr besteht aber darin, dass die Beitragspflichtigen dadurch verbunden sind, dass ihnen der Vorteil gemeinsam zugute kommt. Es handelt sich also um die Beteiligung an den Kosten einer Einrichtung, deren Nutzer bisher nur als Gruppe individualisiert sind, so dass das Angebot bzw. die Möglichkeit einer Leistung entgolten wird. Bei der Leistung muss es sich um konkrete, einzeln greifbare wirtschaftliche Vorteile handeln, die dem Beitragspflichtigen prinzipiell zugänglich sein müssen. Die Erhebung eines Beitrags ist also auf Personen beschränkt, die einen individualisierbaren wirtschaftlichen Vorteil durch eine öffentliche Leistung erlangen. Der Beitrag kann daher auch denjenigen auferlegt werden, die aus der Einrichtung potentiell und damit nicht aktuell konkreten wirtschaftlichen Nutzen ziehen können („potentielle Inanspruchnahme“²¹).²²

4.2.2. Einordnung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast

4.2.2.1. Einordnung als Gebühr

Im Grunde ist bereits die alte Rundfunkgebühr nicht als Gebühr, sondern vielmehr als Beitrag zu qualifizieren. Denn Gebühren auslösender Tatbestand war das Bereithalten entsprechender Empfangsgeräte, d.h. das Verfügen über die Möglichkeit Rundfunksendungen zu empfangen. Die Rundfunkgebühr war also nicht an die tatsächliche Inanspruchnahme der Programmangebote, sondern an den Teilnehmerstatus gekoppelt, der durch das Bereithalten eines entsprechenden Empfangsgeräts begründet wurde.²³ Somit handelte es sich nicht um ein festgelegtes Entgelt

²⁰ BVerfG, Beschluss v. 24.01.1995, BVerfGE 92, S. 91, 115, NJW 1995, 1733; BFH, Urteil v. 30.04.1971, BStBl. II 1971, S. 622; BVerwG, Urteil v. 05.12.1999, DVBl. 1999, S. 1588, 1593, NVwZ 2000, S. 318.

²¹ BVerfG, Beschluss v. 12.10.1994, BVerfGE 91, S. 207, 244, NVwZ 1995, S. 368; BVerfG, Beschluss v. 18.05.2004, BVerfGE 110, S. 370, 388, NVwZ 2004, 1477.

²² Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar GG, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rd. 429 m.w.N.

²³ Vgl. u.a. Degenhart, ZUM 2011, S. 193, 194.

für die Inanspruchnahme des öffentlichen Rundfunks in einem bestimmten Einzelfall, sondern abgegolten wurde vielmehr ein vom öffentlichen Gemeinwesen zur Verfügung gestelltes Leistungsangebot für diejenigen, die über ein Empfangsgerät verfügten und damit Rundfunkteilnehmer waren. Eine solche Entgeltabgabe erfüllt damit eher die Eigenschaften eines Beitrags als einer Gebühr. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat den Begriff der Gebühr in diesem Zusammenhang ausdrücklich in Anführungszeichen gesetzt und betont, dass es umstritten sei, ob es sich bei der Rundfunkgebühr um eine „Gebühr“ im klassischen Sinne, um eine „Gebühr mit Beitragscharakter“ oder aber schlicht um einen „Beitrag“ handele.²⁴

Demzufolge lässt sich erst recht der neue Rundfunkbeitrag nicht als Gebühr qualifizieren. Er steht nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Gegenleistung an den Abgabepflichtigen, die von diesem bei tatsächlicher Inanspruchnahme durch die Abgabe entgolten wird. Denn abgegolten werden soll schon die bloße Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Damit ist die in Frage stehende Leistung nicht individuell auf eine einzelne Person zurechenbar und es handelt sich nicht um eine Gebühr im abgabenrechtlichen Sinne.

4.2.2.2. Einordnung als Beitrag

4.2.2.2.1. Individualisierbarer Vorteil

Wie bereits oben dargestellt unterscheidet sich der Beitrag von einer Gebühr in zwei wesentlichen Gesichtspunkten: Zum einen steht der Beitrag im Unterschied zur Gebühr nicht in Zusammenhang mit einer konkreten, auf eine Einzelperson individualisierbaren Gegenleistung an den Abgabeverpflichteten, sondern die Gegenleistung bzw. der aus ihr resultierende Vorteil kommt den Beitragsverpflichteten in

²⁴ BVerwG, Urteil v. 09.12.1998, ZUM 1999, S. 496, 497.

ihrer Verbundenheit als Gruppe zugute. Zum anderen kann der Beitrag anders als die Gebühr auch denjenigen auferlegt werden, die aus einer Leistung des öffentlichen Gemeinwesens potentiell einen wirtschaftlichen Vorteil ziehen können. Damit rechtfertigt schon die bloße Möglichkeit eines individuell zurechenbaren Vorteils einen Beitrag und es kommt nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistung und die damit verbundene tatsächliche Erlangung eines Vorteils an.

Aufgrund dessen könnte man zunächst annehmen, dass grundsätzlich die Zurverfügungstellung des öffentlichen Rundfunks für die Gesamtbevölkerung die Voraussetzung einer Gegenleistung erfüllt, da es nicht darauf ankommt, ob ein Beitragsverpflichteter das Rundfunkangebot auch tatsächlich in Anspruch nimmt. Allerdings besteht die entscheidende Voraussetzung für das Vorliegen einer Gegenleistung darin, dass der Abgabepflichtige durch die Gegenleistung einen individualisierbaren wirtschaftlichen Vorteil erlangt oder erlangen könnte, für dessen Ausgleich dann der Beitrag erhoben wird. Die Leistung des öffentlichen Gemeinwesens muss also immer einen Vorteil oder einen potentiellen Vorteil für den Beitragspflichtigen bedeuten, d.h. der Beitragspflichtige muss in der Lage sein, für sich einen Vorteil aus der Leistung zu ziehen bzw. ziehen zu können. Ist dies nicht der Fall, ist also die Möglichkeit, eine öffentliche Leistung in Anspruch zu nehmen nicht gegeben oder völlig unwahrscheinlich, kann nicht mehr von einem individualisierbaren Vorteil gesprochen werden.

Für den Rundfunkbeitrag bedeutet dies konkret, dass die abgabepflichtigen Personen durch das Zurverfügungstellen der Nutzungsmöglichkeit des Rundfunks immer auch einen individualisierbaren wirtschaftlichen Vorteil im Sinne einer Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit des Rundfunks erlangen müssen. Ist dies nicht gegeben bzw. ist die tatsächliche oder potentielle Nutzung des Rundfunks den Abgabeverpflichteten nicht oder jedenfalls nur eingeschränkt zugänglich, kann von diesen weder aktuell noch potentiell konkreter wirtschaftlicher Nutzen gezogen werden. Es ist also zu untersuchen, ob bereits das bloße Zurverfügungstellen der Nutzungsmöglichkeit dazu führt, dass die Abgabepflichtigen hieraus unmittelbar einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne einer Nutzung bzw. Nutzungsmöglichkeit erlangen.

Für die Rundfunkgebühr in ihrer alten Form, die an den Teilnehmerstatus und damit an das Bereithalten eines entsprechenden Empfangsgeräts anknüpfte, könnte dies noch zu bejahen sein.²⁵ Denn hier gehörten der Gruppe der Abgabepflichtigen nur diejenigen an, die im Besitz eines Empfangsgeräts waren und dadurch die Möglichkeit einer Nutzung des öffentlichen Rundfunks hatten. Demzufolge hatten diese unmittelbar durch die Zurverfügungstellung des Rundfunks einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt. Die tatsächliche Erlangung des Vorteils hing lediglich davon ab, ob das Gerät auch genutzt bzw. eingeschaltet wurde. Daher begründete schon ein vorhandenes Empfangsgerät, auch wenn es nicht eingeschaltet wurde, zumindest eine potentiellen wirtschaftlichen Vorteil für den jeweiligen Besitzer.

²⁵ A.A. bereits Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rd. 113 ff.

Der neue Rundfunkbeitrag knüpft jedoch wie gesehen nicht mehr an den Teilnehmerstatus, sondern an die bloße Inhaberschaft einer Wohnung oder einer Betriebsstätte an. Auf das tatsächliche Vorhandensein von Empfangsgeräten in den jeweiligen Raumeinheiten, mit denen das öffentliche Rundfunkangebot überhaupt erst nutzbar gemacht werden kann, kommt es nun nicht mehr an. Ein Abgabepflichtiger kann aber erst dann einen Vorteil aus der Zurverfügungstellung des Rundfunks erlangen, wenn er im Besitz eines entsprechenden Empfangsgeräts ist. Ist er nicht im Besitz eines Empfangsgeräts, kann er aus dem Rundfunkangebot weder einen tatsächlichen noch einen potentiellen Nutzen ziehen. Denn der potentielle Nutzen ergibt sich auch nicht etwa dadurch, dass für jeden die Möglichkeit besteht, sich entsprechende Empfangsgeräte zuzulegen. Die Rundfunkangebote müssen unmittelbar aufgrund der Zurverfügungstellung des Rundfunks, also allein durch die Leistungserbringung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nutzbar sein. Demnach erlangt der Abgabepflichtige aus der Zurverfügungstellung des Rundfunkangebots allein keinen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne einer Nutzungsmöglichkeit, da es hierzu eines Vorhandenseins entsprechender Empfangsgeräte bedarf.

4.2.2.2.2. Vermutung eines individualisierbaren Vorteils

Ein individualisierbarer Vorteil oder eine abgrenzbare Sonderleistung ist mithin auf den ersten Blick nicht erkennbar, so dass letztlich nur auf den „privatnützigen Vorteil“ zurückgegriffen werden kann, „jederzeit das Hörfunkprogramm und das Fernsehprogramm des öf-

fentlich-rechtlichen Rundfunks empfangen zu können“ und damit über eine „stetige, individuell erschließbare Quelle der Information, der Unterhaltung, der kulturellen Anregung zu verfügen“^{26,27} Für die Erhebung des Rundfunkbeitrags wird damit schlichtweg vermutet, dass in jeder Wohnung und Betriebsstätte das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot genutzt wird.²⁸ Der Rundfunkbeitrag ist sozusagen „Entgelt für eine vermutete Gruppennutzung“²⁹. Damit wird gleichzeitig unterstellt, dass in jeder Wohnung oder Betriebsstätte ein geeignetes Empfangsgerät bereitgehalten wird. Fraglich ist, ob eine solche gesetzliche Vermutung sachgerecht und damit zulässig ist.

Der Rundfunkbeitrag ist eine Abgabe, die viele Millionen Haushalte und Gewerbebetriebe monatlich mit einem bestimmten Betrag belasten soll. Daher muss der Rundfunkbeitrag einfach und praktikabel ausgestaltet sein. Das verfassungsrechtlich anerkannte Instrument für die Praktikabilität von Abgabegesetzen in Massenvorgängen ist die Typisierung.³⁰ So ist der Gesetzgeber nicht gezwungen, allen Besonderheiten durch entsprechende Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Um praktikabel zu sein, müssen die Gesetze Sachverhalte typisieren und dabei Besonderheiten des einzelnen Falls vernachlässigen. Diese wirtschaftlich ungleiche Wirkung auf die Abgabepflichtigen darf jedoch ein gewisses Maß nicht überstei-

²⁶ Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 45.

²⁷ Vgl. Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, Rechtsgutachten 2010, S. 15.

²⁸ „Entgelt für eine vermutete Gruppennutzung“, vgl. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 48.

²⁹ Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 48.

³⁰ Ständige Rechtsprechung, vgl. u.a. BVerfG, Beschluss v. 31.05.1990, BVerwGE 82, S. 159, 185 f., NVwZ 1991, S. 53; BVerfG, Beschluss v. 10.04.1997, BVerfGE 96, S. 1, 6, NJW 1997, S. 2101; BVerfG, Urteil v. 07.12.1999; BVerfGE 101, S. 297, 301, NJW 2000, S. 572.

gen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen. Gesetzgeberische Typisierung setzt deshalb voraus, dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen verhältnismäßig kleine Anzahl an Fällen betrifft.³¹

Die alte Rundfunkgebühr hat insofern eine Typisierung vorgenommen, als dass diese auf den Teilnehmerstatus abgestellt hat, der an das Bereithalten eines Empfangsgeräts gekoppelt war. War in einem Haushalt kein entsprechendes Gerät vorhanden, ergab sich auch keine Gebührenpflicht. Das Vorhandensein eines Geräts sollte also typischerweise die Nutzung oder mögliche Nutzung des Rundfunks begründen. Dabei blieben z.B. Einzelfälle, in denen zwar ein Gerät vorhanden war, mit diesem es aber aus irgendeinem Grund technisch nicht möglich war, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, unberücksichtigt. Diese Typisierung war sachgerecht, denn es kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass mit einem vorhandenen Empfangsgerät auch tatsächlich oder zumindest potentiell vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot Gebrauch gemacht wird. Zudem war es möglich, durch Verzicht auf die Anschaffung bzw. Bereithaltung eines Empfangsgeräts gerade nicht in das Typisierungsraster zu fallen.

Der neue Rundfunkbeitrag hat seinen Belastungsgrund jedoch schon in der bloßen Inhaberschaft einer Wohnung. Fälle, in denen kein

³¹ Englisch, in: Stern/Becker, Grundrechtskommentar, 2010, Art. 3, Rd. 146 ff.

Empfangsgerät vorhanden ist und die daher nach den alten Regelungen nicht gebührenpflichtig waren, werden nun vom neuen Rundfunkbeitrag erfasst. Dies sind damit auch solche Haushalte, die bewusst auf die Anschaffung eines Empfangsgeräts und damit auf den öffentlichen Rundfunk verzichten und auch solche, denen es z.B. aus finanziellen Gründen nicht möglich ist, sich entsprechende technische Ausrüstungen zuzulegen. Daneben sind z.B. auch diejenigen Inhaber einer Wohnung beitragspflichtig, die sich in einem „Funkloch“ befindet, unabhängig davon ob sich dort ein Empfangsgerät befindet oder nicht. Auch wenn es durchaus die Regel sein mag, dass in einem Haushalt ein Empfangsgerät vorhanden ist, mit dem auch tatsächlich Rundfunk genutzt werden kann, kommt es also ganz offensichtlich durch das weitaus großmaschigere Typisierungsraster dazu, dass eine größere Anzahl von Einzelfällen zur Beitragspflicht herangezogen wird, obwohl diese weder tatsächlich noch potentiell einen wirtschaftlichen Nutzen aus dem Rundfunkangebot ziehen oder ziehen wollen. Bei diesen Einzelfällen handelt es sich auch nicht um atypische, zu vernachlässigende Sachverhalte. Denn es gibt nicht wenige Personen, die finanziell nicht in der Lage sind, sich entsprechende Empfangsvorrichtungen zuzulegen und bei einigen Menschen, vor allem bei Mitgliedern bestimmter religiösen Gemeinschaften, ist es oft der Fall, dass konsequent auf jegliche Rundfunknutzung durch Fernsehen oder Radio verzichtet wird. Es ist also sehr zweifelhaft, ob es sich hier noch um eine zulässige Typisierung handelt.

Selbst wenn man aber davon ausgeht, dass die Eignung eines Geräts zum Rundfunkempfang allein nicht mehr einen hinreichenden Anhaltspunkt bietet, um die Nutzungsvermutung für Rundfunk zu begründen, und man deshalb vor allem aus Praktikabilitätsgründen und zur Vermeidung von strukturellen Erhebungsdefiziten die Erhebung eines Haushaltsbeitrag als sachgerecht erachtet, kann dieser Betrachtungsweise spätestens dann nicht mehr gefolgt werden, wenn die gesetzliche Nutzungsvermutung für den Einzelnen nicht widerlegbar ist. Denn wie erwähnt ist zu bedenken, dass aufgrund der unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung nicht nur derjenige mit dem vollen Beitrag belastet wird, der z.B. in einem Funkloch lebt oder sich ein entsprechendes Empfangsgerät nicht leisten kann, sondern auch derjenige, der bewusst auf Fernsehen und Radio verzichtet. Eine solche Entscheidung muss grundsätzlich akzeptiert und entsprechend berücksichtigt werden. Daher muss für die Betroffenen die Möglichkeit bestehen, die gesetzliche Vermutung einer Rundfunknutzung zu widerlegen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Beiträge nur unter Wahrung des Gegenseitigkeitsprinzips bzw. Äquivalenzprinzips erhoben werden dürfen.³² Nach diesem Prinzip, das eine beitragsrechtliche Ausformung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt³³, darf die Höhe der Beiträge nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgelten sollen. Ein Beitrag ist also nur dann rechtmäßig, wenn Leistung und Gegenleistung

³² So auch BVerwG, Urteil v. 12.05.1999, NVwZ 2000, S. 318.

³³ Vgl. u.a. BVerwG, Urteil v. 26.06.1990, NVwZ 1990, S. 1167

äquivalent sind. Tatsächlich kommt aber nur solchen Beitragspflichtigen, die über ein entsprechendes Empfangsgerät verfügen, ein wirtschaftlicher Vorteil zugute, der mit dem Beitrag abgegolten wird. All diejenigen, die sich entweder kein Empfangsgerät leisten können, auf ein solches bewusst verzichten oder aus anderen Gründen keine technischen Empfangsmöglichkeiten haben, ziehen aus der Zurverfügungstellung des öffentlichen Rundfunks keinen wirtschaftlichen Nutzen, sondern müssten den Vorteil sozusagen erst selbst durch die Anschaffung eines Empfangsgeräts erlangen. Weder aufgrund der tatsächlichen Nutzung, noch aufgrund der bloßen Nutzungsmöglichkeit kann diesen Beitragspflichtigen ein individualisierbarer Vorteil zugerechnet werden, den sie durch einen Beitrag abzugelten haben. Zwar unterscheidet sich der Beitrag insbesondere deshalb von der Gebühr, dass hier auch diejenigen Beteiligten zur Beitragspflicht herangezogen werden, die die Leistung nicht nutzen. Sie müssen aber zumindest die Möglichkeit haben, die Leistung zu nutzen, auch wenn sie diese tatsächlich nicht in Anspruch nehmen. Dies ist bei den genannten Beispielen jedoch nicht der Fall, denn derjenige, der nicht über ein Empfangsgerät verfügt, ist gerade nicht Mitglied der „Gruppe“ der tatsächlichen oder potentiellen Rundfunknutzer und damit nicht Begünstigter eines Vorteils, der durch den Beitrag abgegolten werden soll. In diesen Fällen sind Leistung und Gegenleistung also nicht äquivalent, da die volle Beitragspflicht überhaupt keinem tatsächlichen oder potentiellen Vorteil aus der öffentlichen Leistung gegenübersteht. Wird dieser Vorteil allerdings gesetzlich vermutet, dann muss den betroffenen

Beitragspflichtigen an dieser Stelle jedenfalls der Einwand möglich sein, dass die Rundfunkangebote nicht genutzt werden. Ist es für sie nicht möglich, den Nutzungsvorteil zu widerlegen und wird ihnen sozusagen vom Gesetzgeber jeglicher Einwand einer Nichtnutzung des Rundfunkangebots abgeschnitten, wird durch den Rundfunkbeitrag das Prinzip der Gegenseitigkeit verletzt. Die Unwiderlegbarkeit der Vermutung der Rundfunknutzung führt daher letztlich dazu, dass der Gesetzgeber die Grenze zulässiger Typisierung überschritten hat.

Für den Betriebsstättenbeitrag gilt das oben Gesagte, allerdings steht die gesetzgeberische Typisierung hier von vorneherein schon auf deutlich schwächeren Füßen als beim Haushaltsbeitrag. Denn der Betriebsstättenbeitrag beruht auf der Vermutung, dass der öffentliche Rundfunk auch im nicht privaten Bereich genutzt wird, weil er zu den „typischen Betriebsabläufen und Organisationsstrukturen eines Gewerbebetriebs“³⁴ gehört. Diese Vermutung mag durchaus für eine Reihe von Gewerbebetrieben zutreffen, ist jedoch keineswegs so regelmäßig der Fall, dass der Gesetzgeber ohne weiteres über abweichende Fallgestaltungen in typisierender Betrachtungsweise hinwegsehen könnte. Denn in vielen Betrieben ist entweder kein Radio oder Fernsehgerät vorhanden oder es ist schlichtweg untersagt, während der Arbeitszeit oder in den Pausen vom Rundfunkangebot Gebrauch zu machen. Hinzu kommt, dass heutzutage fast jeder die Möglichkeit hat z.B. über sein Handy Rundfunkangebote zu nutzen, so dass der durch den Betriebsstätten-

³⁴ Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 11.

beitrag abzugeltende individual- oder gruppenbezogene zusätzliche Vorteil als legitimer Belastungsgrund deutlich an Gewicht verliert.³⁵ Mithin ist es beim Betriebsstättenbeitrag schon unabhängig vom Gesichtspunkt der Unwiderlegbarkeit der Nutzungsvermutung äußerst zweifelhaft, ob diese Typisierung zulässig ist. Jedenfalls ist aber auch hier durch die Unwiderlegbarkeit des Nutzungsvorteils die Grenze zulässiger Typisierung überschritten.

4.2.2.2.3. Mittelbarer individualisierbarer Vorteil

Allerdings könnte man unabhängig von der (gesetzlich vermuteten) individuellen Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit des Rundfunks einen Vorteil in der (Mit-) Begünstigung jedes Einzelnen durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur“³⁶ erblicken. Denn es ist unbestritten, dass jeder Bürger der BRD von den Vorteilen des öffentlichen Rundfunks für die Gesellschaft profitiert, und zwar ganz unabhängig davon, ob er selbst Rundfunkangebote nutzt oder nicht bzw. über ein Empfangsgerät verfügt oder nicht. Die „Gesamtveranstaltung“ Rundfunk trägt in vielerlei Hinsicht zur Förderung des Gemeinwesens bei, insbesondere durch die Gewährleistung und Stärkung der Informationskultur und der Sicherung der Meinungsvielfalt in Deutschland.

Es ist indes zweifelhaft, ob man bei dieser Betrachtungsweise, die das Anbieten von öffentlichem Rundfunk sozusagen als notwendige Grundversorgung der Bevölkerung qualifiziert,

³⁵ So auch Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, Rechtsgutachten, 2010, S. 18 f.

³⁶ So Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61.

noch dazu kommen kann, dass es sich hierbei um Sonderleistungen für den einzelnen zahlungspflichtigen Bürger handelt. Denn die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk und die Sicherung der Meinungsvielfalt sind gesamtstaatliche Aufgaben. Solche Aufgaben sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren und stellen gerade keine Sonderleistungen für einen abgrenzbaren Teil der Bevölkerung dar, die mit einer auf einen Einzelnen zurechenbaren Gebühr oder mit einem auf eine Gruppe von Personen zurechenbarem Beitrag abgegolten wird.³⁷ Der Vorteil eines funktionierenden Rundfunksystems kommt dem gesamten demokratischen Gemeinwesen zugute, welches dann auch die Finanzierung übernehmen muss. Es handelt sich deshalb um eine Gemeinlast, denn es ist weder ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil für einen Einzelnen oder für eine individualisierte Gruppe greifbar, noch ist es die Aufgabe der Bürger, die Grundversorgung mit Gebühren oder Beiträgen zu gewährleisten. Für die Finanzierung von Gemeinlasten hat die grundgesetzliche Finanzverfassung nicht den Beitrag, sondern das Instrument der Steuer vorgesehen.

4.3 Zwischenergebnis

Es ist im Ergebnis festzuhalten, dass der Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich nicht als Vorzugslast, insbesondere nicht als Beitrag, zu qualifizieren ist. Da den Abgabepflichtigen durch das bloße Zurverfügungstellen von Rundfunk kein unmittelbarer individualisierbarer wirtschaftlicher Nutzungsvorteil zugute kommt und ein solcher gesetzlich vermuteter Vorteil sowohl beim Haushaltsbeitrag als auch beim Betriebsstättenbeitrag den Rahmen zulässiger Typisierung sprengt, fehlt es für eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag im Sinne des Abgabenrechts an der öffentlichen

³⁷ So zur alten GEZ-Gebühr bereits Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rd. 115 ff.

Gegenleistung, durch welche der Abgabepflichtige einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt. Selbst wenn man einen Vorteil aufgrund der mittelbaren Begünstigung jedes Einzelnen durch die „Gesamtveranstaltung“ Rundfunk annimmt, muss man in dieser Hinsicht aber zu dem Ergebnis kommen, dass es sich bei dieser Betrachtung nicht um eine Vorzugslast, sondern um eine Gemeinlast handelt, die dazu dient, die gesamtstaatliche Aufgabe „Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk“ zu finanzieren. Aus diesen Gründen stellt der Rundfunkbeitrag keine Gegenleistung für eine besondere Leistung i.S.v. § 3 Abs. 1 AO dar.

5. Abgrenzung zu den Sonderabgaben

Zwischen den Steuern einerseits und den Gebühren und Beiträgen andererseits hat sich in der Praxis eine ganze Reihe von Abgabearten entwickelt, deren Abgrenzung von den Steuern sehr schwierig sein kann. Sonderabgaben sind solche Abgaben, denen wie bei einer Steuer keine zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht, die aber im Unterschied zu den Steuern nicht von der Gesamtheit der Steuerbürger, sondern nur von einer bestimmten Gruppe erhoben werden und zur Finanzierung besonderer Aufgaben dienen. Sonderabgaben sind Geldleistungspflichten, die wie die Steuer „voraussetzungslos“, d.h. unabhängig von einer empfangenen oder bevorzugten Gegenleistung des Staates, geschuldet werden, deren Aufkommen aber regelmäßig nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt, sondern in Sonderfonds verwaltet wird.³⁸

Die grundrechtlichen, haushaltsverfassungsrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Bindungen staatlicher Abgabengewalt machen die Steuerfinanzierung des Staates zur Regel und die Sonderabgabe zur seltenen Ausnahme. Die Sonderabgabe ist deshalb nur in engen Grenzen und auch dann nur befristet zulässig.³⁹ So gilt u.a. für bundesrechtliche wie auch für landesrechtliche Sonderabgaben, dass der Gesetzgeber sich einer Sonderabgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, bedienen darf. Zudem muss eine vorgefundene, homogene Gruppe belastet werden, die durch eine gemeinsame Interessenlage oder andere Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzbar ist (Gruppenhomogenität). Diese Gruppe muss eine besondere Verantwortung für die Aufgabe haben, deren Erfüllung durch die Sonderabgabe finanziert wird (Gruppenverantwortung). Weiterhin muss die Verwendung des Abgabenaufkommens die Gruppe begünstigen (gruppennützige

³⁸ Birk, Steuerrecht, 2009, Rd. 121 m.w.N.

³⁹ Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Band IV, 1990, § 88, Rd. 227.

Verwendung), was regelmäßig durch die Befreiung von der Aufgabenverantwortung durch die staatliche Erfüllung der Aufgabe erfolgt.⁴⁰

Bereits das erstgenannte Merkmal der Gruppenhomogenität ist beim Rundfunkbeitrag nicht erfüllt. Die vom Rundfunkbeitrag belastete Gruppe setzt sich aus den Inhabern von Wohnungen und Betriebsstätten zusammen. Da man davon ausgehen muss, dass jeder Mensch irgendwo wohnen muss, erstreckt sich die Abgabepflicht de facto auf jeden (volljährigen) Einwohner der BRD. Daher ist es kaum möglich hier eine Abgrenzung dieser Gruppe zur Gesamtgesellschaft vorzunehmen. Aus den gleichen Gründen ist auch eine spezifische Gruppenverantwortung nicht begründbar. Die Sonderabgabe darf jedoch gerade nicht in die Verantwortlichkeit der staatlichen Allgemeinheit fallen.⁴¹ Hinzu kommt, dass Sonderabgaben grundsätzlich als Instrumente einer Ausnahmefinanzierung vorgesehen sind, die periodisch auf das Fortbestehen des besonderen Finanzierungszwecks und der Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabepflichtigen zu überprüfen sind.⁴² Der Rundfunkbeitrag soll jedoch innerhalb des dualen Rundfunksystems in Deutschland als ein Instrument der Regelfinanzierung⁴³ ausgestaltet werden. Auch aus diesem Grund scheidet vorliegend eine Qualifikation als Sonderabgabe aus.

III. Ergebnis

Alle Tatbestandsmerkmale des § 3 Abs. 1 AO sind erfüllt und auch eine Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Sonderabgabe scheidet aus. Damit kommt man zu dem Ergebnis, dass es sich beim Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich um eine Steuer handelt.

D. Konsequenzen

Da der Rundfunkbeitrag entgegen seiner Bezeichnung als Beitrag abgabenrechtlich als Steuer i.S.v. § 3 Abs. 1 AO qualifiziert werden muss, folgt die Gesetzgebungskompetenz für seine Erhebung nicht der allgemeinen Kompetenzverteilung. Daher ist eine Rundfunksteuer nicht automatisch Ländersache, weil die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht bei den Ländern liegt. Vielmehr richtet sich die Gesetzgebungskompetenz für Steuern nach den besonderen Regeln der Art. 105 ff. GG. Hierbei kommt es

⁴⁰ Vgl. Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 105, Rd. 17.

⁴¹ Vgl. Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 208.

⁴² So BVerfG in ständiger Rechtsprechung, vgl. u.a. BVerfG, Urteil v. 10.12.1980, BVerfGE 55, S. 274, 308, NJW 1981, S. 329; BVerfG, Beschluss v. 31.05.1990, BVerfGE 82, S. 159, 181, NVwZ 1991, S. 53; BVerfG, Beschluss v. 18.05.2004, BVerfGE 110, S. 370, 392, NVwZ 2004, 1477.

⁴³ Vgl. hierzu Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 37.

entscheidend auf die Frage an, unter welchen der in den Art. 105 f. GG aufgeführten Steuertatbestände die Rundfunksteuer einzuordnen ist.

Allerdings lässt sich eine Rundfunksteuer nicht als eine in den Art. 105 und 106 GG genannte Steuerart qualifizieren. So fallen Dienstleistungen wie Rundfunkprogramme nicht unter die Klassifikation von Verbrauchsteuern i.S.v. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG, da diese den Verbrauch oder Verzehr von verbrauchbaren Wirtschaftsgütern des ständigen Bedarfs besteuern. Selbst wenn man die Rundfunksteuer als Verbrauchsteuer einordnen würde, läge gem. Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, womit es an der Gesetzgebungskompetenz der Länder fehlen würde. Auch eine örtliche Aufwandsteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a GG scheidet aus, da eine örtliche Radizierbarkeit bei einer Steuer, die von einem Land einheitlich für das gesamte Landesgebiet erhoben wird, nicht gegeben ist.⁴⁴ Weiterhin liegt keine Verkehrssteuer i.S.v. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG vor, denn diese knüpft ihre Belastungswirkung an formalisierte Rechtsakte des Rechts- bzw. Wirtschaftsverkehrs.⁴⁵ Die bundesstaatliche Finanzverfassung enthält damit keine Kompetenzgrundlage für eine Rundfunksteuer. Dies gilt sowohl für eine Bundes- als auch für eine Landesrundfunksteuer.⁴⁶

Es bleibt schließlich zu fragen, ob eine solche Steuer deshalb ausgeschlossen ist. Denn alternativ könnte man in der Rundfunksteuer eine neuartige, bislang im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelte Steuer sehen, für die die Länder gesetzgebungsbefugt sein könnten, weil der Bund nach der für die sonstigen Steuern einschlägigen Ermächtigung des Art. 105 Abs. 2 GG überhaupt nicht regelungsbefugt ist oder jedenfalls keine Regelung erlassen hat. Doch fällt die Rundfunksteuer wie gesehen unter keinen der die Ertragskompetenz regelnden Tatbestände des Art. 106 GG. Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder könnte daher nur bestehen, wenn man diesen Katalog nicht als abschließend ansieht. Damit gelangt man allgemein zu der Frage, die im Finanzverfassungsrecht unter dem Schlagwort „Steuererfindungsrecht“ diskutiert wird. Nach h.M. besteht jedoch kein freies Steuererfindungsrecht von Bund oder Ländern außerhalb der in den Kompetenznormen der Art. 105 f. GG aufgeführten Steuertypen.⁴⁷ Mithin kann eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über eine „Rundfunksteuer“ nur über eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes und einer ausdrücklichen Ermächtigung zum Er-

⁴⁴ Vgl. hierzu ausführlich Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten 2007, S. 46 f, 49; ähnlich Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4.

⁴⁵ Vgl. etwa die Versicherungsteuer, Grunderwerbsteuer, Wechselsteuer.

⁴⁶ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4.

⁴⁷ Vgl. u.a. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 106, Rd. 2; Vogel/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105, Rd. 63 ff.; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 105, Rd. 45 f.; Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 105, Rd. 42 f; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 106, Rd. 45.

lass einer Rundfunksteuer in zulässiger Weise erreicht werden.⁴⁸ Bis dahin ist aber jedenfalls festzuhalten, dass der Rundfunkbeitrag in seiner derzeitigen Ausgestaltung abgabenrechtlich als Steuer zu qualifizieren ist, für deren Erhebung weder für die Länder noch für den Bund eine Kompetenz nach Art. 105 f. GG besteht. Dies führt dazu, dass der Rundfunkbeitrag formell verfassungswidrig ist.

Strictly confidential!

⁴⁸ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten 2007, S. 49.