



---

**Ausarbeitung**

---

**„Die Reform der Rundfunkfinanzierung“**

Zur Dissertation von Anna Terschüren



**„Die Reform der Rundfunkfinanzierung“**

Zur Dissertation von Anna Terschüren

Verfasserin: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 054/13  
Abschluss der Arbeit: 07. 08. 2013  
Fachbereich: WD 10 Kultur, Medien und Sport  
Telefon: [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Die Dissertation von Anna Terschüren</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Terschürens Argumentation zur Verfassungswidrigkeit des neuen Rundfunkbeitrags</b>	<b>5</b>
3.1.	Grundrechtliche Beurteilung	5
3.1.1.	Ergebnis	5
3.1.2.	Allgemeiner Gleichheitssatz	5
3.1.2.1.	Die Gleichbehandlung von Wohnung und Betriebsstätte	5
3.1.2.2.	Die Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen	6
3.1.2.3.	Ungleichbehandlung von abgabepflichtauslösenden und nicht abgabepflichtauslösenden Raumeinheiten im Allgemeinen	7
3.2.	Finanzverfassungsrechtliche Einordnung	7
3.2.1.	Nichtsteuerliche Abgabe	8
3.2.2.	Steuerliche Abgabe	9
3.2.3.	Rechtliche Konsequenzen aus der Einordnung als Zwecksteuer	10
<b>4.</b>	<b>Tragfähigkeit der Argumentation - Darstellung der Gegenargumente</b>	<b>11</b>
4.1.	Zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des neuen Rundfunkbeitrags	11
4.1.1.	Argumente für die Einordnung als Steuer	11
4.1.2.	Argumente für eine Einordnung als Vorzugslast	11
4.1.3.	Ergebnis	12
4.2.	Zum Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	12
4.2.1.	Argumente für das Vorliegen eines Verstoßes	12
4.2.2.	Argumente für eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	13
4.2.3.	Ergebnis	14
<b>5.</b>	<b>Verstoß gegen den Gleichheitssatz durch Beitragsbemessung für Betriebsstätten</b>	<b>14</b>
5.1.	Argumente Degenharts	14
5.2.	Stichhaltigkeit der Argumente	15
<b>6.</b>	<b>Anlage</b>	<b>16</b>

## 1. Einleitung

Am 1. Januar 2013 ist der 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV)<sup>1</sup> in Kraft getreten. Zentraler Regelungsgegenstand dieses Staatsvertrages ist ein neuer Rundfunkbeitragsstaatsvertrag<sup>2</sup>, der eine grundlegende Veränderung der Art der Rundfunkfinanzierung beinhaltet: die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr wird durch einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag für Wohnungen und Betriebsstätten abgelöst.

Der neuen Rundfunkabgabe ging eine längere Reformdiskussion voraus.<sup>3</sup> Das nun in Kraft getretene Modell beruht in seinen zentralen Punkten auf einem im Auftrag von ARD und ZDF erstellten Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Paul Kirchhof aus dem Jahr 2010.<sup>4</sup> Entscheidend ist danach nicht mehr, ob und welches Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wird. Vielmehr wird die Rundfunkabgabe pro Wohnung bzw. Betriebsstätte erhoben. Bei Betriebsstätten wird dabei ein nach Beschäftigtenzahl gestaffelter Betriebsstättenbeitrag erhoben, sowie ein Beitrag ab dem zweiten betriebszugehörigen Kraftfahrzeug. Hotels, Pensionen und auch Jugendherbergen zahlen eine Abgabe pro Zimmer. Die Erhebung beruht auf der Grundlage einer unwiderlegbaren Vermutung der Nutzung.

## 2. Die Dissertation von Anna Terschüren

Die Dissertation von Anna Terschüren mit dem Titel „Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells“ war im Wintersemester 2012/13 von der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Ilmenau angenommen worden und erschien im April 2013.<sup>5</sup> Wie der Titel bereits ankündigt enthält die Arbeit auf 294 Seiten umfassende Untersuchungen zur Rundfunkfinanzierung. Die verfassungsrechtliche Beurteilung des neuen Rundfunkbeitrags bildet Teil 3 der Arbeit auf den Seiten 73 bis 164.

In Teil 1 der Arbeit werden die Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks behandelt. Teil 2 widmet sich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis zur Reform. Nach einer Abhandlung alternativer Rundfunkfinanzierungsmodelle in Teil 4 wird

---

1 Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 15./17. 12. 2010, abrufbar von der Seite des Instituts für Urheber- und Medienrecht, <http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-15/materialien/RAeStV.php3> (Das Datum der Abrufe in dieser Arbeit entspricht dem Abgabedatum.)

2 Art. 1 15. RÄStV (Fn. 1).

3 Ausführlich hierzu Gall, Andreas; Schneider, Axel, in: Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, 4. Teil, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Vorbemerkung Rn. 9 bis 23.

4 Kirchhof, Paul, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Auftrag der ARD, ZDF und D Radio, 2010, <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=1453944/property=download/nid=8236/g73vou/Kirchhof-Gutachten+zur+Rundfunkfinanzierung.pdf>.

5 Die Arbeit ist abrufbar unter <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-27475/ilm1-2013000224.pdf>.

---

im letzten, dem 5. Teil der Arbeit, ein „Idealtypisches Modell einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ entwickelt (S. 165 bis 286).

In der folgenden Auseinandersetzung mit den Ausführungen von Terschüren zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Rundfunkbeitrags werden keine Nachweise und Fußnoten aus ihrer Arbeit übernommen. Insofern wird auf den Text der Dissertation verwiesen. Diese Verweise auf die Seitenzahlen der Arbeit finden sich jeweils am Ende einer zusammenhängenden Äußerung. Die Hervorhebungen wurden von der Verfasserin des vorliegenden Textes vorgenommen.

### 3. Terschürens Argumentation zur Verfassungswidrigkeit des neuen Rundfunkbeitrags

#### 3.1. Grundrechtliche Beurteilung

##### 3.1.1. Ergebnis

Im Rahmen der Untersuchung der Vereinbarkeit des neuen Rundfunkbeitrags mit Grundrechten gelangt die Autorin zu dem Ergebnis, dass „der Rundfunkbeitrag unter Gesichtspunkten der Gleichheit des Bürgers vor den öffentlichen Lasten als kritisch anzusehen“ sei und „vermutlich in Teilen einer Prüfung durch das BVerfG nicht standhalten“ könne (S. 124).

So sei die Ungleichbehandlung der **Abgabepflichten für privat und nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge** sachlich nicht gerechtfertigt und daher **rechtswidrig** (S. 114). Die Beitragspflicht für **Gästezimmer** im Vergleich zu anderen, mit ähnlicher Nutzungsintensität belegten Raumeinheiten könne „als **kritisch** eingestuft werden“ (S. 116).

##### 3.1.2. Allgemeiner Gleichheitssatz

Das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nach **Art. 3 Abs. 1 GG** folgende Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten verlange, dass die Gleichheit im Verhältnis der Belasteten zueinander und gegenüber nicht Belasteten gewahrt werde. Bei nichtsteuerlichen Abgaben wie Beiträgen und Gebühren habe sich die Gleichbehandlung am **Belastungsgrund**, also dem **Ausgleich eines Sondervorteils** zu orientieren (S. 99). Leitprinzip für die Beurteilung der Gleichbehandlung durch das Gesetz sei beim Rundfunkbeitrag die **Verteilung der Lasten nach der Nutzungsvermutung** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote, denn hiernach würden die Abgabenhöhen bemessen: Wohnungen und Betriebsstätten seien beide Orte potentieller Rundfunknutzung (S. 100). Unter Berufung auf Kirchhof sei Belastungsgrund für die Abgabepflicht der Vorteil für die Abgabepflichtigen, Rundfunk jederzeit empfangen zu können. Tatbestandsvoraussetzung für die Abgabepflicht sei das **Programmangebot, unabhängig von der konkreten Nutzung** (S. 101).

##### 3.1.2.1. Die Gleichbehandlung von Wohnung und Betriebsstätte

Da in häuslichen Gemeinschaften oft Rundfunk empfangen werde, lägen in **Wohnungen typische Empfangsgemeinschaften** vor, so dass der Gesetzgeber mit der Abgabepflicht der Wohnungsinhaber eine **zulässige Typisierung** gewählt habe (S. 103 f). In **Betriebsstätten** könne hingegen im Re-

---

gelfall nicht von einer Rundfunknutzung ausgegangen werden. Daher orientiere sich der Gesetzgeber bei der Vermutung vom Vorliegen von Empfangsgemeinschaften in Betriebsstätten nicht am typischen Fall. Damit werde das Leitprinzip für die Lastenverteilung beim Rundfunkbeitrag – die Nutzungsvermutung – verletzt (S. 104 f). Diese **Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte** wird von der Autorin jedoch für **gerechtfertigt** gehalten: „Zu rechtfertigen ist die Gleichsetzung vielmehr durch den eher mittelbaren Nutzen, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch dem nicht privaten Bereich bietet“ (S. 109-111).

### 3.1.2.2. Die Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen

Als sachlich nicht gerechtfertigt und damit verfassungsrechtlich unzulässig beurteilt Terschüren die **Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen** zu Lasten Letzterer nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV (S. 114). Sowohl für privat als auch für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge bestehe die **Vermutung der potentiellen Rundfunknutzung**, die nur im nicht privaten Bereich zur Abgabepflicht führe. Diese Ungleichbehandlung begründe der Gesetzgeber wie folgt: Im privaten Bereich bestehe keine Abgabepflicht für Kraftfahrzeuge, da mit der für das Innehaben der Wohnung geleisteten Abgabe die Nutzung von Rundfunk im Kraftfahrzeug bereits abgegolten sei. Im nicht privaten Bereich werde jedoch „eine neue Nutzungssituation gegenüber der Nutzung im Privathaushalt geschaffen.“<sup>6</sup> Demnach sehe der Gesetzgeber den Grund für die Ungleichbehandlung im **Vorliegen unterschiedlicher Nutzungssituationen** (S. 112). Unstrittig sei zwar, dass Kraftfahrzeuge zu mindestens 96 % mit Radiogeräten ausgestattet seien und hier von einer regelmäßigen Hörfunknutzung auszugehen sei. Allerdings sei unklar, warum in Kraftfahrzeugen des nicht privaten Bereichs eine neue Nutzungssituation entstehen solle, im privaten Bereich aber nicht. Die Nutzungsintensität von Rundfunk in Kraftfahrzeugen variere stark, wobei der Unterschied hier nicht regelmäßig zwischen privatem und nicht privatem Bereich auszumachen sei, sondern vielmehr innerhalb eines Bereichs auftrete (S. 112).

Bei Betrachtung der Argumentation des Gesetzgebers werde deutlich, dass die Abgabepflicht für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge in erster Linie durch den Mehrwert begründet werde, den ein Kraftfahrzeug für den gewerblichen Nutzer biete. Dieser Mehrwert, der gleichermaßen auch auf andere Betriebsgegenstände zutreffen möge, habe keinerlei Verbindung zur Vermutung der Rundfunknutzung. Einen Mehrwert stellten auch Human- und Sachkapital dar, die aber eben so wenig eine zusätzliche Abgabepflicht auslösten. Als weiteren Rechtfertigungsgrund führe der Gesetzgeber nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge an, deren Inhaber mangels einer zugehörigen Betriebsstätte sonst nicht belastet würden, wie z. B. Taxifahrer ohne Zugehörigkeit zu einem Taxiunternehmen mit Büro.<sup>7</sup> Ein solcher Sachverhalt stelle jedoch die Ausnahme dar und könne keine Abgabepflicht für alle restlichen nicht privat genutzten Kraftfahrzeuge begründen, da sich der Gesetzgeber dann am atypischen Fall orientieren würde. Ein letzter denkbarer Grund für eine differierende Nutzungssituation könne nach Auffassung von Terschüren dadurch entstehen, dass ein Betriebsstätteninhaber oftmals wesentlich mehr Kraftfahrzeuge besitze als eine Privatperson und somit Rundfunk im nicht privaten Bereich stärker genutzt werden könne. Die mögliche

---

6 Begründung zum 15. RÄStV, [http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/begrndung\\_15\\_RST-Veng1.pdf](http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/begrndung_15_RST-Veng1.pdf), S. 19.

7 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 19 f.

---

Rundfunknutzung durch Beschäftigte werde jedoch bereits durch die Staffelung des Beitrags der Betriebsstätte berücksichtigt (S. 113). Bei Mietfahrzeugen bildeten die Mieter hingegen überhaupt keine typische Empfangsgemeinschaft, da sie gar nicht der Betriebsstätte zuzuordnen seien und schon grundsätzlich privat ihren Rundfunkbeitrag entrichtet hätten. Da somit **kein rechtfertigender Grund für die Ungleichbehandlung** der Abgabepflichten für privat und nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge gefunden werden könne sei die Regelung als willkürlich einzustufen und damit **verfassungsrechtlich unzulässig** (S. 114).

### 3.1.2.3. Ungleichbehandlung von abgabepflichtauslösenden und nicht abgabepflichtauslösenden Raumeinheiten im Allgemeinen

Die Abgabepflicht für zusätzliche Raumeinheiten, die in den nicht privaten Bereich fallen, begründe der Gesetzgeber mit einer besonders hohen Nutzungsintensität und einem **Mehrwert**, der durch die Rundfunkempfangsmöglichkeit entstehe.<sup>8</sup> Bei **Gästezimmern** bestehe die „Möglichkeit besonders intensiver Mediennutzung“<sup>9</sup> bzw. „die überdurchschnittlich intensive Rundfunknutzung durch wechselnde Gäste.“<sup>10</sup> Außerdem stelle „die Empfangsmöglichkeit im Fremdenverkehr einen echten Mehrwert dar.“<sup>11</sup> Terschüren weist darauf hin, dass dies nicht immer der Fall sei. Vielmehr würden Jugendherbergen und Hostels, die keine Fernseher in den Gästezimmern anböten, von der Begründung nicht erfasst, aber trotzdem belastet (S. 115). Außerdem sei unklar, warum keine weiteren Raumeinheiten in die Pflichtigkeit einbezogen würden, auf die die o.g. Merkmale ebenfalls zuträfen. Als Beispiele werden Räume von Fitnessstudios und Flughäfen genannt, wo Fernseher bereit gehalten würden. Auch hier sei von einer hohen Nutzungsintensität und einem echten Mehrwert auszugehen. Es handele sich um die gleiche Situation wie bei Gästezimmern, die auch normalerweise in den gleichen Räumlichkeiten wie die Betriebsstätte lägen, für die bereits eine Abgabe entrichtet werde (S. 115 f). Die Autorin kommt dann aber zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber, der aus Gründen der Praktikabilität und Vollzugseffizienz Einzelfälle vernachlässigen dürfe, daher nicht zwingend die Abgabepflicht noch auf weitere Raumeinheiten erstrecken musste bzw. von einer Abgabepflicht für nicht privat genutzte Raumeinheiten zusätzlich zu Betriebsstätten habe absehen müssen. Insofern werde die **Beitragspflicht für Gästezimmer** nur als „**kritisch**“ eingestuft (S. 116).

## 3.2. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

Entscheidend für die Einordnung der Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags ist **nicht seine Bezeichnung als „Beitrag“** durch den Gesetzgeber, sondern der **materielle Gehalt der Abgabe** (S. 134). Terschüren kommt nach Prüfung der abgabenrechtlichen Merkmale zu dem Ergebnis, dass der

---

8 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 18 f.

9 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 18.

10 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 19.

11 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 19.

---

Rundfunkbeitrag weder als **Vorzugslast** (Gebühr oder Beitrag) noch als **nichtsteuerliche Abgabe** einzuordnen ist, sondern eine **Zwecksteuer** darstellt.<sup>12</sup>

### 3.2.1. Nichtsteuerliche Abgabe

Das Vorliegen eines **Beitrags** lehnt Terschüren aus folgenden Gründen ab:

„Die Abgabe ist also der Ausgleich für den individualisierbaren Vorteil bzw. die individuell zurechenbare Leistung. Allerdings wird der Beitrag dem potentiellen Empfänger einer Leistung auferlegt, unabhängig davon, ob er diese tatsächlich in Anspruch nimmt.“ „Die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag erscheint insofern plausibel, als dass bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags von der Anknüpfung an die tatsächliche direkte Nutzung bewusst abgesehen wurde und die vermutete, potentielle Rundfunknutzung als Bemessungsgrundlage dient.“ (S. 135)

„Als weiterer Punkt für das Vorliegen eines Beitrags spricht die Heranziehung von Nutzergruppen. Da der Gesetzgeber bei der Typisierung der Abgabepflichtigen die Gruppen von Wohnungs- und Betriebsstätteninhabern sowie Halter von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Inhaber von Gästezimmern gewählt hat, ist auch dieser Tatbestand eines Beitrags zumindest formal erfüllt. Dennoch sind die vorliegenden **Gruppen kaum von der Allgemeinheit abgrenzbar**, denn fast jeder Bürger zählt – mindestens einmal - zu einer solchen Gruppe.“ (S. 135 f)

„Noch deutlicher wird die mangelnde Abgrenzung zur Allgemeinheit an dem **Fehlen der Möglichkeit der Nichtnutzung**, denn ein Ausweichen gegenüber der Abgabepflicht durch die Veränderung der abgabepflichtauslösenden Tatbestände ist nicht realistisch. Im Ergebnis wird also **faktisch die Allgemeinheit** anstelle abgrenzbarer Nutzergruppen belastet. Die Abgabepflichtigen gehen in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf.“ (S. 136)

„Ferner ist die klare Interessenbeziehung, die zwischen potentiellen Nutzern und der Leistung, für die der Beitrag erhoben wird, bestehen muss, nicht immer gegeben. So liegen in Betriebsstätten nicht typischerweise Rundfunkempfangsgemeinschaften vor, die der Nutzung unmittelbar nachgehen könnten. Im privaten Bereich gibt es Haushalte, die die Rundfunknutzung insgesamt ablehnen oder nur Privatrundfunk konsumieren. Die Nutzungsvermutung ist trotzdem unwiderlegbar. Dies ist insofern als problematisch einzuordnen, als dass bei der Erhebung eines Beitrags zumindest die potentielle Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistung vorliegen muss. Herrscht hingegen beispielsweise ein Verbot der Rundfunknutzung am Arbeitsplatz oder scheidet die Möglichkeit der Rundfunknutzung in einer Raumeinheit aus anderen Gründen aus, so ist gar keine Gegenleistung vorhanden, denn die direkte Inanspruchnahme des Rundfunkangebotes ist überhaupt nicht möglich.“ (S. 136 f)

---

12 Auch bei ihrer Untersuchung der bislang geltenden Rundfunkgebühr kommt Terschüren zu dem Ergebnis, dass sie keine Vorzugslast, sondern eine unzulässige Zwecksteuer sei (S. 52-54; 58-60).

„Gegen die abgabenrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag spricht am stärksten, dass das **Vorliegen eines individuell zurechenbaren Sondervorteils für den Kreis der Abgabepflichtigen zu verneinen** ist. Wie oben dargestellt, knüpft der Rundfunkbeitrag zwar bei potentiellen Rundfunknutzern an, jedoch wird im Grunde ein Gut mit einem **Nutzen für die Allgemeinheit** finanziert, „da der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt.“<sup>13</sup>..... (S. 137)

„Zwar kann über eine Vorzugslast grundsätzlich auch ein Gut finanziert werden, das der Allgemeinheit zugutekommt, wenn die Abgabepflichtigen im Vergleich zum Rest der Gesellschaft dem Vorteil der Leistung deutlich näher stehen. Aber auch dies ist hier zu verneinen, da, wie eben gezeigt, faktisch bereits die Allgemeinheit belastet wird; außerdem beherbergen die zur Finanzierung herangezogenen Personen nicht immer typische Rundfunkempfangsgemeinschaften. Die individuell zurechenbare Gegenleistung für die Entrichtung der Abgabe, die Voraussetzung für eine Beitragsfinanzierung ist, ist also nicht vorhanden. Somit kann nicht von einer gruppennützigen Vorzugslast gesprochen werden.“ (S. 137 f)

Terschüren kommt aus diesem Grunde zu dem Schluss, dass der Rundfunkbeitrag von seiner Rechtsnatur her **kein Beitrag** ist. Erst recht liege **keine Gebühr** vor, denn hierfür müsse eine unmittelbare, individuell zurechenbare Leistung vorliegen, deren tatsächliche Inanspruchnahme entgolten würde, und nicht lediglich die Möglichkeit der Nutzung. (S. 138) Auch das Vorliegen einer **Sonderabgabe** wird verneint, da sie grundsätzlich nur zum vorläufigen und temporären Einsatz sinnvoll sei. Da beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Regellast vorliege, die durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie einen dauerhaft gerechtfertigten Finanzierungsgrund besitze, sei ein ständiger Legitimierungszwang für die Abgabe nicht vorgesehen. (S. 139 f) Schließlich sei der Rundfunkbeitrag auch **keine sonstige nichtsteuerliche Abgabe**. Der Belastungsgrund für die Erhebung des Rundfunkbeitrags sei kein Sondervorteil, sondern insbesondere ein mittelbarer struktureller Vorteil durch den Nutzen des Rundfunks für die Allgemeinheit (S. 141). „Der strukturelle Vorteil durch die Schaffung einer allgemein zugänglichen Informationsquelle bzw. der Gesamtveranstaltung Rundfunk ist es, der an die Stelle des unmittelbaren Vorteils durch den direkten Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkempfangs tritt und somit die Belastung der Allgemeinheit rechtfertigt. Durch die mittlerweile damit verbundene **faktische Finanzierung durch die Allgemeinheit** und die **nicht vorhandene Möglichkeit der Nichtnutzung** ist der Unterschied zur Steuer im Ergebnis nicht ersichtlich.“ (S. 142)

### 3.2.2. Steuerliche Abgabe

Da mit dem neuen Rundfunkbeitrag der Gerätebezug und die damit einhergehende Möglichkeit der Nichtnutzung vollends entfallen, werde, so Terschüren, faktisch die Allgemeinheit belastet, denn so gut wie jeder erfülle ein Tatbestandsmerkmal. Es gebe **keine Ausnahmeregelung** durch Nichtnutzung, die bei der alten Rundfunkgebühr noch darin bestanden habe, keine Empfangsgeräte bereitzuhalten. Eine **Belastung** durch den Rundfunkbeitrag sei somit **unausweichlich und auch explizit gewünscht**, was sich im Belastungsgrund niederschlage, der nicht zur Abgrenzung von der Allgemeinheit geeignet sei. Werde also bei der gesamten Bevölkerung ein Interesse an der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unwiderlegbar vermutet und die Abgabe auch dementsprechend erhoben, so liege am ehesten eine Steuer vor. Auch die Verwendung des

---

Aufkommens spreche für eine Zwecksteuer, denn außer der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden die Erträge auch für die Finanzierung von weiteren staatlichen Aufgaben wie der Aufsicht der Landesmedienanstalten und der Förderung offener Kanäle verwendet. (S. 143)

### 3.2.3. Rechtliche Konsequenzen aus der Einordnung als Zwecksteuer

Nach Einordnung des Rundfunkbeitrags als Zwecksteuer untersucht Terschüren, ob diese Steuer grundrechtskonform wäre. Als Zwecksteuer müsse der Rundfunkbeitrag das **Leitprinzip von Steuern** wahren, die **Verteilung der staatlichen Lasten nach individueller Leistungsfähigkeit** der Abgabepflichtigen. Der Gesetzgeber berücksichtige die individuelle Leistungsfähigkeit beim Rundfunkbeitrag zwar insofern, als einkommensschwache Personen und die Inhaber gemeinnütziger Einrichtungen nach §§ 4 und 5 Abs. 3 RBStV von der Abgabepflicht befreit seien bzw. eine lediglich verminderte Abgabenlast zu tragen hätten; dies sei im Übrigen ein Indiz für das Vorliegen einer Steuer, da die Befreiungstatbestände in erster Linie von der Einkommenshöhe und nicht von der Nutzung abhingen. Für nicht befreite Abgabepflichtige werde jedoch ein einheitlicher Beitrag erhoben. Folglich müsse ein Einkommensschwacher die gleiche Abgabe wie ein Hochverdiener entrichten. (S. 145)

Auch die **Belastung der Inhaber von Betriebsstätten** genüge nicht der geforderten Belastungsgleichheit:

„Die Abgabepflichten für Inhaber von Unternehmen werden zwar anhand der gestaffelten Beschäftigtenzahlen ihrer Betriebsstätten bemessen; jedoch müssen Beschäftigtenzahl und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens nicht immer korrelieren. Außerdem verursacht die Zugrundelegung von Raumeinheiten – hier Betriebsstätten – ungleiche Abgabenlasten für Unternehmen mit gleichen Mitarbeiterzahlen, wenn beispielsweise in einem Unternehmen alle Beschäftigten an einem Standort, in einem anderen Unternehmen jedoch die gleiche Anzahl Beschäftigter an vielen Standorten tätig sind. Hierdurch wird die Belastungsgleichheit insbesondere von Filialbetrieben verletzt, da die überproportionale Abgabepflicht nicht mit einer höheren Leistungsfähigkeit, sondern lediglich mit der Anzahl von Betriebsstätten zusammenhängt.“ (145 f)

Die Abweichung vom Prinzip der Leistungsfähigkeit verletzte die geforderte **Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG**. Darüber hinaus sei auch die durch **Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit** verletzt, da der **Rundfunkbeitrag als Zwecksteuer finanzverfassungswidrig sei**<sup>14</sup> und gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoße und daher Art. 2 Abs. 1 GG unzulässig beeinträchtige. (S. 146-148)

---

14 Den Ländern fehlt für eine solche Steuer die nötige Kompetenz, vgl. hierzu [REDACTED] Der neue Rundfunkbeitrag – Formell verfassungsgemäß oder unzulässige Steuer? Deutscher Bundestag, WD 10 - 009/13, S. 6 f., **Anlage**.

---

#### 4. Tragfähigkeit der Argumentation - Darstellung der Gegenargumente

Die Argumentation von Anna Terschüren ist sowohl zur Frage der Grundrechtskonformität als auch zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des neuen Rundfunkbeitrags logisch konsequent und gut belegt und kann als „tragfähig“ angesehen werden.

##### 4.1. Zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des neuen Rundfunkbeitrags

###### 4.1.1. Argumente für die Einordnung als Steuer

Terschürens Argumente für die Einordnung als Steuer lauten zusammengefasst.

- die Nutzergruppen sind von der Allgemeinheit kaum abgrenzbar,
- die Möglichkeit der Nichtnutzung fehlt,
- die potentielle Möglichkeit der Nutzung müsste immer vorliegen,
- kein individuell zurechenbarer Vorteil für den Kreis der Abgabepflichtigen.

Andere namhafte Autoren haben ebenso argumentiert und kommen zu demselben Ergebnis.<sup>15</sup> Dies gilt namentlich für **Degenhart**, der in seinem Gutachten vom Februar dieses Jahres für den Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) dieses Ergebnis noch sehr viel ausführlicher begründet hat.<sup>16</sup>

###### 4.1.2. Argumente für eine Einordnung als Vorzugslast

Die Argumente für eine Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als zulässige Vorzugslast sind im Einzelnen im beigefügten Sachstand<sup>17</sup> aufgeführt. Der **individualisierte Vorteil** als Gegenleistung für die Beitragslast wird danach in der **grundsätzlichen Möglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkempfangs** gesehen. Bei der Wahl des Anknüpfungspunktes für die Leistungspflicht, den Wohnungen und Betriebsstätten als Orten möglicher Rundfunknutzung, habe sich der Gesetzgeber **im Rahmen zulässiger Typisierung** gehalten. Der Vorteil sei in der vermuteten individuellen Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erkennen. Eine Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung sei danach nicht geboten; entscheidend sei die potentielle Nutzbarkeit, die **objektive Möglichkeit der Rundfunknutzung**, die praktisch an jedem Ort gegeben sei. Dass die von diesem Angebot Begünstigten weitgehend mit der Allgemeinheit identisch seien, stehe der

---

15 Vgl. hierzu [REDACTED] (Fn. 14), S. 9 – 11.

16 Degenhart, Christoph, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K & R 2013, Heft 3, Beihefter 1, S. 1 - 24.

17 [REDACTED] (Fn. 14), S. 11 – 16.

---

Einordnung als Beitrag nicht entgegen, da die betroffenen Gruppen durch die Zuordnung zu den erfassten Raumeinheiten hinreichend eingegrenzt seien.

#### 4.1.3. Ergebnis

Für die Einordnung als Vorzugslast oder Steuer kommt es darauf an, ob man die **rein theoretisch gegebene Individualisierbarkeit** der bevorzugten Gruppen ausreichen lassen will oder der Auffassung folgt, dass faktisch eine Begünstigung der Allgemeinheit vorliegt und eine Individualisierbarkeit daher nicht möglich ist.

Es erscheint durchaus offen, wie das Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt entscheiden wird.

#### 4.2. Zum Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG

##### 4.2.1. Argumente für das Vorliegen eines Verstoßes

Terschüren erkennt keinen rechtfertigenden Grund für die Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen. Die vom Gesetzgeber als Begründung für die Heranziehung nur der nicht privat genutzten Kraftfahrzeuge angeführte „neue Nutzungssituation“ liege nicht vor. Die Ungleichbehandlung sei daher willkürlich und verletze das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Auch **Degenhart** sieht in seinem für den Autovermieter Sixt AG erstellten Gutachten in der Heranziehung gewerblich genutzter Kraftfahrzeuge eine signifikante Ungleichbehandlung gegenüber dem privaten Bereich, wo der Haushaltsbeitrag jede der Wohnung zuzurechnende Empfangsmöglichkeit, insbesondere auch das Autoradio abgelten soll. Damit handele es sich in der Sache um nichts anderes als den bisherigen gerätebezogenen Beitrag; dies sei aber im Rahmen der Neuordnung systemwidrig<sup>18</sup> Es sei grundsätzlich nicht gerechtfertigt, dass Kraftfahrzeuge, die auf einen Betrieb zugelassen seien, nochmals und gesondert erfasst würden und einen eigenen Abgabentatbestand bildeten.<sup>19</sup> Diese Auffassung teilt auch **Geuer** in seiner Popularklage gegen den Rundfunkbeitrag.<sup>20</sup>

---

18 Degenhart, Christoph, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, 193 (198).

19 Degenhart (Fn. 18), ZUM 2011, 193 (198); derselbe (Fn. 16), K & R 2013, Heft 3, Beihefter 1, S. 23 und darüber hinaus auch die unterschiedslose Heranziehung von Betriebsstätten verurteilend, K & R 2013, Heft 3, Beihefter 1, S. 19 f; Geuer, zitiert nach Redaktion MMR-Aktuell, „Eine Wohnung, ein Beitrag.“ – Überlegungen zur Popularklage gegen die neuen Rundfunkbeiträge, MMR-Aktuell 2012, 335995.

20 Geuer, (Fn. 19).

---

Auch **Wagner** hält es in ihrer Dissertation für erforderlich, die zu betrieblichen Zwecken genutzten Kraftfahrzeuge der Betriebsstätte zuzuordnen, da die Abgabenbelastung andernfalls im Vergleich zur durchschnittlichen Rundfunknutzung in keinem Verhältnis stünde.<sup>21</sup>

#### 4.2.2. Argumente für eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber mit seiner Entscheidung sämtliche privat genutzten Kraftfahrzeuge der Wohnung des Inhabers zuzurechnen, eine **Privilegierung** vorgenommen hat. Diese Begünstigung durch die allgemeine Zurechnung zu ortsfesten Betriebsstätten auf sämtliche nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge auszudehnen, war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, da er einen weiten Spielraum besitzt, Privilegierungen zu unterlassen.<sup>22</sup>

Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an Raumeinheiten, in denen üblicherweise Rundfunknutzung stattfindet, seien die betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge, die zu fast 100 Prozent über Hörfunkgeräte verfügen, zu Recht von einer gesonderten Beitragspflicht erfasst. Ein Systembruch durch eine „faktische Gerätegebühr“ sei hierin nicht zu erkennen, da der Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht nicht das Bereithalten eines Empfangsgerätes sei, sondern (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet.<sup>23</sup>

Für einen durchschnittlichen Betrieb stellt die zusätzliche Heranziehung der Kraftfahrzeuge auch keine besondere Belastung dar. Der nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBeitrStV zu entrichtende Drittelbetrag in Höhe von 5,99 Euro entspricht in etwa der seit jeher zu entrichtenden gesonderten Grundgebühr von 5,76 Euro. Die Abgabenlast wird ferner dadurch eingeschränkt, dass § 5 Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV jeweils ein Kraftfahrzeug pro Betriebsstätte von der Beitragspflicht ausnimmt. Hiermit soll auf die Sondersituation kleiner Unternehmen und Unternehmen mit Filialstruktur Rücksicht genommen werden. Ein Filialbetrieb mit drei Filialen und drei Fahrzeugen muss also nur für die Betriebsstätten zahlen.<sup>24</sup>

---

21 Wagner, Eva Ellen, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 188, 189.

22 So Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht (Fn. 3), § 5 Rn. 20 unter Berufung auf BayVerfGH, BayVBl 2003, 333.

23 So Schneider, Axel, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, 19 (23).

24 So Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 20. Fraglich erscheint allerdings, ob die Belastung auch für solche Unternehmen verhältnismäßig ist, deren Geschäftsinhalt die Vermietung von Kraftfahrzeugen ist; dagegen Deegenhart (Fn. 18), ZUM 2011, 193 (198).

#### 4.2.3. Ergebnis

Erkennbar ist, dass die Ausgestaltung des neuen Rundfunkbeitrags von dem Ziel getragen wurde, die Belastung des Einzelnen und das Aufkommen möglichst in gleicher Höhe wie bisher zu halten.<sup>25</sup> Für die Frage der Rechtmäßigkeit der Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen kommt es darauf an, ob der gesetzgeberische Spielraum für Privilegierungen hier überschritten wurde.

### 5. Verstoß gegen den Gleichheitssatz durch Beitragsbemessung für Betriebsstätten

Terschüren untersucht in ihrer Arbeit die **Rechtmäßigkeit der Beitragsbemessung** nur sehr kurz unter dem Gesichtspunkt, ob sie als Steuer dem Gleichheitssatz genüge und kommt zu dem Ergebnis, dass die Belastungsgleichheit insbesondere von Filialbetrieben verletzt sei. (S. 145 f)<sup>26</sup> Mit ausführlicherer Begründung kommt auch Degenhart in diesem Punkt zu dem Ergebnis, dass ein weiterer Verfassungsverstoß vorliegt, eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt der **Belastungsgleichheit** oder **Abgabengerechtigkeit**.

#### 5.1. Argumente Degenharts

Die Beitragshöhe ist gestaffelt nach der Anzahl der Beschäftigten pro Betriebsstätte. Betriebsstätten von null bis acht Beschäftigten zahlen lediglich ein Drittel, solche mit neun bis zu 19 Beschäftigten einen vollen Beitrag (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 RBeitrStV). Das sind derzeit 17,98 Euro. Diese beiden ersten Stufen der Staffelung sollen nach Angaben der amtlichen Begründung des 15. RÄStV bereits mehr als 90 % aller Betriebsstätten in Deutschland erfassen.<sup>27</sup> Die Staffel steigt dann stufenweise bis zu maximal 180 Beiträgen (3236,40 Euro) für Betriebsstätten ab 20.000 Beschäftigten an (§ 5 Abs. 1 Nr. 10 RBeitrStV).

Nach Auffassung von Degenhart bezeichnet die Anzahl der Betriebsangehörigen einen an sich sachgerechten, da innerhalb der Systematik des Beitragsmodells folgerichtigen Maßstab. Die degressive Staffelung der Beiträge führe aber dazu, dass kleinere Betriebsstätten mit weniger Beschäftigten überproportional im Verhältnis zu größeren Betriebsstätten mit einer Vielzahl von Beschäftigten belastet würden. Insbesondere **Filialunternehmen** würden dadurch deutlich höher belastet als Unternehmen, die bei gleicher Mitarbeiterzahl nur wenige Betriebsstätten unterhiel-

---

25 Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht (Fn. 3), Vorbemerkung Rn. 33.

26 Vgl. hierzu oben unter 3.2.3.

27 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 18.

ten. Das nach der Systematik des Gesetzes entscheidende Kriterium des kommunikativen Nutzens könne diese Gleichbehandlung ungleicher bzw. Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte nicht rechtfertigen.<sup>28</sup>

## 5.2. Stichhaltigkeit der Argumente

§ 5 Abs. 1 Satz 2 RBeitrStV regelt die Höhe des jeweiligen Betriebsstättenbeitrags durch eine Mitarbeiterstaffel. Begründet wird dieses Kriterium damit, dass es für die Höhe und Anzahl der Beiträge auf den möglichen kommunikativen Nutzen ankommt, weshalb die Anzahl der Personen und nicht der Kapitaleinsatz oder Umsatz herangezogen werden. Diese Begründung entspricht der Argumentation von Kirchhof, die Beiträge für das Rundfunkangebot müssten grundsätzlich auf die potentiellen Rundfunknutzer ausgerichtet sein (Kirchhof, Rechtsgutachten, S. 13 ff., 72) und könnten im nicht privaten Bereich nach der Nutzungsintensität bzw. nach der Zahl der Arbeitnehmer differieren (Kirchhof, Rechtsgutachten, S. 61 f., 76).<sup>29</sup>

Die in § 5 Abs. 1 RBeitrStV vorgesehene, im Abgabenrecht übliche **degressive Staffelung** der Rundfunkbeiträge führt dazu, dass die Anzahl der fälligen Beiträge bei Steigerung der Mitarbeiterzahlen sinkt. Damit soll zum einen dem nach Betriebsgröße wachsenden Nutzen aus dem Vorhandensein eines gemeinsam finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprochen werden. Zum anderen soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass dieser Wert für den Betrieb nicht linear steigt.<sup>30</sup> Durch die Degression und durch die Kappungsgrenze wird eine übermäßige Belastung größerer Betriebe verhindert.<sup>31</sup> Dies führt jedoch nicht umgekehrt dazu, dass kleinere Betriebe mit weniger Beschäftigten überproportional belastet würden, wenn nach statistischen Erhebungen ca. 70 Prozent der Betriebsstätten unter die erste Gruppe fallen und damit nur einen Drittelbeitrag zu entrichten haben. Erst in der zweiten Gruppe ist ein voller Beitrag fällig, und es wird angenommen, dass ca. 90 Prozent aller Betriebsstätten in die ersten beiden Gruppen fallen.<sup>32</sup>

Problematisch im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG erscheint jedoch die besondere Belastung von **Filialbetrieben**. Wagner hat dies anhand eines Beispiels verdeutlicht:

„Verteilen sich etwa die 16.000 Beschäftigten eines Unternehmers auf 2000 Filialen zu je 8 Mitarbeitern, hat der Inhaber der Filialen insgesamt einen monatlichen Beitrag in Höhe von knapp 667 Rundfunkbeiträgen zu leisten. Würden alle Arbeitnehmer nicht verstreut

---

28 Degenhart (Fn. 18), ZUM 2011, 193 (197); derselbe (Fn. 16), K & R 2013, Heft 3, Beihefter 1, S. 22; kritisch auch Wagner (Fn. 21), S. 185 f.

29 So Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 3), § 5 Rn. 10; auch Wagner (Fn. 21), S. 182.

30 So Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 18.

31 Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 3), § 5 Rn. 12.

32 Begründung zum 15. RÄStV (Fn. 6), S. 18.

---

auf die Filialen, sondern in einer großen Betriebsstätte arbeiten, könnten nur 120 Rundfunkbeiträge erhoben werden.“<sup>33</sup>

Dieses Beispiel zeigt, dass eine reine Staffelung nach Mitarbeitern pro Betriebsstätte, ohne Berücksichtigung der Besonderheiten bei Betrieben mit zahlreichen Filialen, zu großen Diskrepanzen bei der Höhe der Beitragspflicht führt. Ein sachlicher Grund, der diese Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, ist jedoch nicht erkennbar. Da der beitragsverpflichtende Vorteil in der Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die Rezipienten besteht, erscheint die enorme mögliche Abweichung der Beitragshöhe bei gleicher Anzahl potentieller Rezipienten „inkonsequent und schwer zu rechtfertigen“.<sup>34</sup>

In dieser sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung könnte daher ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu erkennen sein.

## 6. Anlage

---

33 Wagner (Fn. 21), S. 186.

34 So Wagner (Fn. 21), S. 186.