

## **Die formelle Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags**

### **I. Keine Gesetzgebungskompetenz der Länder**

Die Länder, die mit ihrer Unterzeichnung des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags Ende 2010 die Ablösung der alten Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag seit dem 1. Januar 2013 herbeigeführt haben, besaßen hierfür keine Gesetzgebungskompetenz. Grundsätzlich fällt die Gesetzgebung für den Rundfunk und damit auch für seine Finanzierung zwar nach Art. 70 Abs. 1 GG in den Verantwortungsbereich der Länder. Von dieser Gesetzgebungskompetenz wird aber nur die Erhebung von sog. nichtsteuerlichen Abgaben erfasst. Steuern dürfen die Länder nur unter Beachtung der strengen Vorgaben der grundgesetzlichen Finanzverfassung in den Art. 104a ff. GG erheben.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben haben die Länder bei der Einführung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2013 jedoch missachtet. Denn der Rundfunkbeitrag ist abgabenrechtlich nicht als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen. Vielmehr haben die Länder mit dem Rundfunkbeitrag eine Steuer eingeführt, die jedoch von dem „*numerus clausus*“ der von der Finanzverfassung erlaubten Ländersteuern gerade nicht erfasst wird und deswegen formell verfassungswidrig ist.

### **II. Abgabenrechtliche Qualifizierung des Rundfunkbeitrags**

Der Rundfunkbeitrag ist abgabenrechtlich nicht als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren, weil die Ermächtigungsgrundlage für seine Erhebung – der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) – weder für den privaten Bereich noch für den betrieblichen Sektor eine Verknüpfung der Rundfunkbeitragsverpflichtung mit einer bestimmten öffentlichen Leistung enthält. An keiner Stelle im RBStV ist geregelt, wofür der Rundfunkbeitrag erhoben wird bzw. für welche staatliche Leistung er eine Gegenleistung sein soll. So ist im privaten Bereich lediglich „für jede Wohnung“ (§ 2 Abs. 1 RBStV) und im betrieblichen Bereich „für jede Betriebsstätte“ (§ 5 Abs. 1 RBStV) von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Wohnungen und Betriebsstätten bzw. deren Innehaben sind aber offensichtlich keine Leistungen der öffentlichen Hand, sondern vielmehr privatautonom getroffene Entscheidungen der Bürger, woran der Staat gerade nicht mitwirkt.

Die Verwaltungsgerichte, das diese bestätigende Bundesverwaltungsgericht und auch einige Landesverfassungsgerichte sehen dies bekanntermaßen anders. Sie argumentieren damit, dass der Rundfunkbeitrag das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgelten bzw. denjenigen Vorteil ausgleichen soll, den jeder Bürger dadurch erfährt, dass er zumindest die Möglichkeit hat, Rundfunk zu empfangen und zu nutzen. Dabei wird indes durchweg verkannt, dass das Programmangebot des Rundfunks und damit die mit dem Beitrag abzugeltende öffentliche Leistung mit keinem Wort im RBStV erwähnt sind. Sie wird von den Gerichten entweder schlichtweg unterstellt oder aus den Normen des RBStV hergeleitet.

Einmal ungeachtet dessen, dass eine Herleitung der staatlichen Leistung „Rundfunkangebot“ aus dem Tatbestand der Wohnung und erst recht aus dem Tatbestand der Betriebsstätte kaum nachvollziehbar ist, reicht es nicht aus, wenn sich die abzugeltende öffentliche Leistung erst im Wege einer Auslegung der gesetzlichen Normen ergibt. Denn nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG kommt es für die Qualifizierung einer Abgabe allein auf den „tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt der Abgabe“ an. So hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen – genannt sei hier vor allem das Urteil vom 19. März 2003 zur Verfassungswidrigkeit der Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg – klargestellt:

*„Nur dann, wenn die Abgabe dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung bzw. mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer besonderen öffentlichen Aufgabe **tatbestandlich** verknüpft ist, handelt es sich nicht um eine Steuer, die voraussetzungslos geschuldet wird, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe“.*

Das bedeutet nichts anderes, als dass eine Abgabe nur dann als nichtsteuerliche Abgabe qualifiziert werden kann, wenn das Abgabengesetz eine bestimmte staatliche Leistung normiert, für welche die Abgabe erhoben wird, und die Abgabepflicht hiermit verknüpft wird. Ist dies der Fall, dann ändert sich an der Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe auch dann nichts, wenn die Abgabe möglicherweise zu hoch bemessen ist oder den Abgabeschuldner unter Umständen gar keine Finanzierungsverantwortlichkeit trifft, etwa weil er keinen Vorteil aus der staatlichen Leistung ziehen kann. Solche Aspekte sind erst in einem zweiten Schritt zu prüfen, wenn es um die Frage geht, ob die Abgabe die Anforderungen beachtet, die die grundgesetzliche Finanzverfassung auch an die Erhebung nichtsteuerli-

cher Abgaben stellt. Ist umgekehrt die Abgabepflicht im Abgabegesetz nicht mit einer bestimmten staatlichen Leistung verknüpft, handelt es sich um eine Steuer, die nicht dadurch in eine nichtsteuerliche Abgabe „mutieren“ kann, indem man aus dem Tatbestand des Abgabegesetzes im Wege der Auslegung eine Finanzierungsverantwortlichkeit für eine bestimmte öffentliche Leistung herleitet. Es ist also strikt zwischen Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe zu trennen.

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte ausschließliche Maßgeblichkeit des Tatbestands des Abgabegesetzes zur Qualifizierung einer Abgabe entspricht den Prinzipien der Finanzverfassung des Grundgesetzes. Denn die Finanzverfassung bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung und ist auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt. Sie verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Abgabeverteilungssystem durch anwendbare, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren. Nur dies ermöglicht eine eindeutige Qualifizierung der Abgabe und dient dem Rechtsschutz des von der Abgabe betroffenen Schuldners. Vor diesem Hintergrund kann und darf es nicht Aufgabe der Gerichte oder der Verwaltung sein, die Kompetenz zwischen Bund und Ländern durch Rechtsanwendung zu verteilen. Vielmehr obliegt es dem Gesetzgeber, seine Kompetenz durch entsprechende Ausgestaltung des Abgabegesetzes festzulegen. Will der Gesetzgeber eine nichtsteuerliche Abgabe einführen, so muss er im Gesetz eine bestimmte öffentliche Leistung normieren. Unterlässt er dieses, hat er eine Steuer eingeführt. Hieran kann und darf sich auch dann nichts ändern, wenn sich durch Auslegung der gesetzlichen Regelungen ein Leistungsbezug der Abgabe ergeben würde.

### III. Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung

Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag entgegen der eindeutigen und den Prinzipien der Finanzverfassung entsprechenden Rechtsprechung des BVerfG als nichtsteuerliche Abgabe einordnen würde, so ergibt sich die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit des Rundfunkbeitrags jedenfalls daraus, dass die Länder bei seiner Erhebung die Anforderungen missachtet haben, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt. So dürfen nichtsteuerliche Abgaben zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung nicht nach Belieben erhoben werden, sondern sie bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Insbesondere der Zweck, den Vorteil der Möglichkeit des Rund-

funkempfangs auszugleichen, kann hier aber nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden. So kann nach der Rechtsprechung des BVerfG legitimer Zweck einer Gebühr oder eines Beitrags nur der Ausgleich von solchen Vorteilen sein, die dem Einzelnen aufgrund einer von ihm tatsächlich in Anspruch genommenen oder potentiell in Anspruch zu nehmenden und damit ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Es kommt als Zurechnungsgrund also nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht, sondern die öffentliche Leistung muss an eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit anknüpfen. Diese Finanzierungsverantwortlichkeit muss sich lt. BVerfG „aus der Sache selbst“ ergeben.

Aus dem bloßen Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte lässt sich indes mitnichten eine solche Verantwortlichkeit herleiten. Denn allein mit dem Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte ist nicht die Möglichkeit oder das besondere Interesse verbunden, „aus der Sache selbst“, d.h. aus der Wohnung oder Betriebsstätte selbst, Nutzen in Form des Rundfunkempfangs zu ziehen. Das Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte allein reicht nicht aus, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erlangen. Hierzu bedarf es eines Rundfunkempfangsgeräts. Auch können eine Wohnung oder eine Betriebsstätte selbstverständlich auch ohne Rundfunkempfang sinnvoll – wenn nicht gar sinnvoller – und bestimmungsgemäß genutzt werden. Dem Inhaber einer Wohnung wird also gerade kein besonderer Vorteil verschafft, der seinem besonderen – objektiven – Interesse als Wohnungsinhaber am Rundfunkempfang entsprechen würde. Ein solches Interesse haben vielmehr diejenigen, die ein Rundfunkempfangsgerät besitzen. Erst aus dem Besitz eines solchen und der damit verbundenen Möglichkeit, hieraus den bestimmungsgemäßen Nutzen in Form von Rundfunkempfang zu ziehen, lässt sich die für die Ausgleichspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit herleiten.