



Ausarbeitung

Die neue Rundfunkabgabe

Stellungnahme zum Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Christoph Degenhart



Die neue Rundfunkabgabe

Stellungnahme zum Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Christoph Degenhart

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 007/13
Abschluss der Arbeit: 28. 02.2013
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Formelle Verfassungsmäßigkeit der neuen Rundfunkabgabe	6
2.1.	Die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Rundfunks	6
2.2.	Öffentliche Abgaben: Steuern, Gebühren und Beiträge	7
2.3.	Die Einordnung der bisherigen Rundfunkgebühr in dieses System	9
2.4.	Degenharts Argumente für eine Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als Steuer	9
2.5.	Andere kritische Autoren	11
2.6.	Kernpunkt der Kritik	12
2.7.	Zwischenergebnis	12
2.8.	Argumente für eine Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als zulässige Vorzugslast	12
2.8.1.	Zulässige Typisierung – Anforderungen	13
2.8.2.	Ausgestaltung als Beitrag- der Vorteil	15
2.8.3.	Zur Notwendigkeit der Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung	16
2.9.	Zwischenergebnis zu 2.	17
3.	Materielle Verfassungsmäßigkeit der neuen Rundfunkabgabe	17
3.1.	Der neue Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich	18
3.2.	Die unterschiedslose Einbeziehung der Betriebsstätten in die Beitragspflicht	18
3.2.1.	Die Argumente Degenharts zur Begründung der Beitragspflicht	18
3.2.2.	Stichhaltigkeit der Argumente	19
3.3.	Die Beitragsbemessung	21
3.3.1.	Argumente Degenharts gegen die Beitragsbemessung	21
3.3.2.	Stichhaltigkeit der Argumente	21
4.	Ergebnis	23

1. Einleitung

Am 1. Januar 2013 ist der 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV)¹ in Kraft getreten. Zentraler Regelungsgegenstand dieses Staatsvertrages ist ein neuer Rundfunkbeitragsstaatsvertrag², der eine grundlegende Veränderung der Art der Rundfunkfinanzierung beinhaltet: die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr wird durch einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag für Wohnungen und Betriebsstätten abgelöst. Dieser Paradigmenwechsel war notwendig geworden, weil die Anknüpfung der Gebührenpflicht an vorhandene Empfangsgeräte angesichts der Verbreitung von neuartigen Empfangsgeräten wie Computern und mobilen Empfangsgeräten wie Tablets und Smartphones und der entstandenen Konvergenz der Medien nicht mehr zeitgemäß erschien.³

Seit dem Inkrafttreten des 1. RStV im Jahr 1970 bildeten die Rundfunkstaatsverträge und der Rundfunkgebührenstaatsvertrag der Länder die rechtliche Grundlage für die Erhebung der Gebühren. Die Gebührenpflicht knüpfte an den Besitz eines Hörfunk- oder Fernsehgerätes an. Für das Bereithalten eines Hörfunkgerätes fiel eine monatliche Grundgebühr und für das Vorhandensein eines Fernsehgerätes eine monatliche Fernsehgebühr an. Dabei kam es auf die tatsächliche Nutzung des Rundfunkempfangsgerätes nicht an. Seit dem 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden ab 1. Januar 2007 auch internetfähige Rechner als „neuartige Empfangsgeräte“ von der Gebührenpflicht erfasst, allerdings nur mit einer Grundgebühr. Nachdem der Fernsehempfang übers Internet heute überall problemlos möglich ist, erwies sich der Geräteansatz als nicht mehr zeitgemäß und praktikabel. Hinzu kam, dass ohnehin die politische Forderung bestand, den sogenannten Beauftragendienst abzuschaffen, der für die Rundfunkanstalten Klärungen an der Wohnungstür durchgeführt hat.⁴ Auf dieses Instrument kann mit dem neuen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag im privaten Bereich verzichtet werden.

Der neuen Rundfunkabgabe ging eine längere Reformdiskussion voraus.⁵ 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 2010.⁶ Entscheidend ist danach nicht mehr, ob und welches Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wird. Vielmehr wird die Rundfunkabgabe pro Wohnung bzw. Betriebsstätte erhoben. Bei Betriebsstätten wird dabei

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> (Die Abrufe in dieser Arbeit entsprechen dem Stand des Abgabedatums.)

2 Art. 1 15. RÄStV (Fn. 1).

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

4 Eicher, Hermann, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, Media Perspektiven 12/2012, 614 (615).

5 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.

6 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>.

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.

Der Vorschlag für die neue Rundfunkabgabe war seit seinem Bekanntwerden Gegenstand von Kritik. Diese richtet sich dagegen, dass die neue Regelung keine Ausnahmeregelungen enthält, so dass Bürger, die das Angebot nachweislich nicht nutzen, gleichwohl zahlen müssen. Vor allem aber der nicht private Bereich, Unternehmen⁷ sowie Städte und Gemeinden, sehen sich mit unverhältnismäßigen Steigerungen konfrontiert.⁸

Bereits vor Inkrafttreten der Regelung hat der Jurist Ermano Geuer eine (zulässige) Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof erhoben⁹ Seit dem Inkrafttreten des 15. RÄStVs folgten weitere Klagen. So hat auch die Drogeriemarktkette Dirk Rossmann Klage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht.¹⁰

Am 26. Januar 2013 machte der Handelsverband Deutschland (HDE), die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels¹¹, bekannt, dass ein in seinem Auftrag erstelltes Gutachten des Verfassungsrechtlers **Christoph Degenhart**¹² zu dem Schluss kommt, dass der neue Rundfunkbeitrag nicht verfassungskonform sei¹³:

„Die Untersuchung kommt zu diesen Ergebnissen:

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

7 Wirtschaft klagt gegen neuen Rundfunkbeitrag, Redaktion MMR-Aktuell 2013, 341502; Heise online, Einzelhändler prüfen Klage gegen Rundfunkbeitrag, 11.01.2013, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Einzelhaendler-pruefen-Klage-gegen-Rundfunkbeitrag-1781465.html>

8 z. B. Nachwuchssorgen, Kitas gegen den Rundfunkbeitrag, FAZ vom 13.02.2013, S. 31;

9 Redaktion MMR-Aktuell, „Eine Wohnung, ein Beitrag.“ – Überlegungen zur Popularklage gegen die neuen Rundfunkbeiträge, MMR-Aktuell 2012, 335995.

10 Redaktion MMR-Aktuell, Rossmann wehrt sich gegen neue Rundfunkbeitragsregelung, MMR-Aktuell 2013, 341479.

11 Internetauftritt <http://www.einzelhandel.de/>

12 Degenhart, Christoph, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2013, nicht veröffentlicht, Kurzfassung, abrufbar unter <http://www.einzelhandel.de/index.php/presse/aktuellemeldungen/item/122225-gutachten-rundfunkbeitrag-verfassungswidrig.html>

13 HDE, Presseerklärung vom 26.01.2013, Gutachten: GEZ-Reform verfassungswidrig, <http://www.einzelhandel.de/index.php/presse/aktuellemeldungen/item/122225-gutachten-rundfunkbeitrag-verfassungswidrig.html>

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

Schließlich bedeutet die überproportionale Belastung von Filialbetrieben einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt auch für die Beitragspflicht betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge.¹⁴

2. Formelle Verfassungsmäßigkeit der neuen Rundfunkabgabe

Nach den Ausführungen Degenharts zur formellen Verfassungsmäßigkeit stellt die neue Rundfunkabgabe keine **Vorzugslast** (Gebühr oder Beitrag) dar, sondern eine **Steuer**. Hierfür fehle den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Ein formell rechtswidriges Gesetz verletze die Betroffenen in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit.

2.1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Rundfunks

Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk ist den Ländern durch Art. 30 GG zugewiesen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Pflicht des Gesetzgebers, „durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicher zu stellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.“¹⁵

Für Abgaben, die keine Steuern sind, beurteilt sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG¹⁶, so dass sich die **Gesetzgebungskompetenz der Länder für Rundfunkbeiträge und Gebühren** aus ihrer insofern bestehenden **Sachkompetenz** ergibt.

Eine Kompetenz zur Steuererhebung kann sich nur aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 105 ff. GG) ergeben. Eine Rundfunksteuer ist in der Finanzverfassung nach Art. 104a ff GG aber weder ausdrücklich vorgesehen noch unter einen Steuertypus zu subsumieren.¹⁷ Auch eine

14 So Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 5, 8.

15 BVerfGE 119, 181 (220ff).

16 Pahlke, in: Pahlke, Armin; Koenig, Ulrich (Hrsg.), Abgabenordnung, Kommentar, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 33.

17 Vgl. Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (20).

Steuerertragskompetenz ist den Rundfunkanstalten - anders als den öffentlich-rechtlichen Kirchen (vgl. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV) - nicht zugewiesen.¹⁸ Entsprechende Kompetenzen könnten gemäß Art. 79 Abs. 2 GG nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat eingeführt werden.

Eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über staatliche Haushalte würde jedoch mit dem **Gebot der Staatsfreiheit** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kollidieren.¹⁹ Der Vorschlag, die Staatsfreiheit durch eine „Vorabreservierung“ der Rundfunkfinanzen im Staatshaushalt herzustellen²⁰, würde aber zu einem Konflikt mit der **Budgethoheit des Parlaments** führen, dem die Kontrolle über die vereinnahmten Steuern nicht – auch nicht partiell – entzogen werden darf.²¹

Vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Finanzverfassung bedarf es einer strikten Abgrenzung von Steuern und anderen Finanzierungsabgaben. Für die formelle Rechtmäßigkeit der neuen Rundfunkabgabe ist es daher entscheidend, ob sie als Vorzugslast oder Steuer einzuordnen ist. Handelt es sich um eine Steuer ist sie mangels Kompetenz der Länder bereits formell verfassungswidrig und nichtig.

2.2. Öffentliche Abgaben: Steuern, Gebühren und Beiträge

Ob eine öffentliche Abgabe als Steuer zu qualifizieren ist oder eine Vorzugslast darstellt, ist allein aufgrund ihres materiellen Inhalts und nicht ihrer Bezeichnung zu bestimmen.²²

Unter dem Oberbegriff der **öffentlichen Abgaben** versteht man,

„nicht rückzahlbare Geldleistungen, die ein öffentliches Gemeinwesen von natürlichen und juristischen Personen kraft öffentlichen Rechts zwangsweise (hoheitlich) fordert. Dazu gehören einerseits die Steuern, einschließlich der Zölle, andererseits die Beiträge und Gebühren, die auch als Entgeltabgaben bezeichnet werden, da sie im Unterschied zu den Steuern als Gegenleistung für spezielle öffentliche Leistungen erhoben werden.“²³

18 Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (20).

19 Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2003, 4. Kap. Rn. 150;

20 So Waldhoff, Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2011, 1 (8 f).

21 Köster, Julia, Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative? Verfassungs- und steuerrechtliche Grenzen einer alternativen Rundfunkfinanzierung am Beispiel des Modells der sogenannten Medienabgabe, ZUM 2012, 946 (947 f); Schneider (Fn. 3), NVwz 2013, 19 (20).

22 Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 33.

23 So die Definition in Munzinger Online/Duden – Recht A – Z (06.02.2013).

Nach der gesetzlichen Definition in **§ 3 Abs. 1 Abgabenordnung (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 Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Steuern bilden die wichtigste Form der öffentlichen Abgaben. Sie werden ohne Rücksicht auf eine individuell zurechenbare, besondere Gegenleistung erhoben. Die Steuer ist dem Betroffenen damit „voraussetzungslos“ auferlegt, das heißt unabhängig davon, ob und in welchem Maße das besteuerte Gemeinwesen dem Steuerpflichtigen eine „Gegenleistung“ gewährt.²⁴ Das Merkmal der Gegenleistungsunabhängigkeit dient in erster Linie der Abgrenzung zu den sog. Vorzugslasten, den Gebühren und Beiträgen.²⁵ Entscheidend für das Vorliegen einer Steuer im (verfassungs-)rechtlichen Sinne – im Zusammenhang mit der Abgrenzung zu einer anderweitigen Abgabe – ist ihr materieller Gehalt, nicht ihre Bezeichnung.²⁶

Vorzugslasten (als Oberbegriff für Gebühren und Beiträge) verfolgen zwar wie die Steuer einen Finanzierungszweck; im Gegensatz zur Steuer aber sind sie eine **Gegenleistung** für eine individuelle und konkrete staatliche Leistung und durch diese Ausgleichsfunktion legitimiert.²⁷

Eine **Gebühr** ist ein Entgelt für eine **erbrachte individuell zurechenbare öffentliche Leistung** zur Deckung der durch die Leistungserbringung entstandenen Kosten.²⁸

Beiträge sind Geldleistungen, die zur Deckung eines hoheitlichen Aufwands von demjenigen erhoben werden, der infolge der den Aufwand verursachenden Maßnahmen einen besonderen **Vorteil** erlangt;²⁹ anders als bei der Gebühr knüpft der Beitrag jedoch nicht an eine tatsächliche, sondern nur an eine **mögliche Inanspruchnahme** der Einrichtung an.³⁰ Die Gegenleistungsabhängigkeit ist damit im Vergleich zur Gebühr gelockert.³¹

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang noch die **Sonderabgaben**. Ihr Aufkommen fließt nicht in den allgemeinen Haushalt ein, und ihnen steht keine Leistung gegenüber, die individuell in Anspruch genommen wird oder genommen werden kann. Im Unterschied zur Steuer werden

24 So Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 18 m. w. Nachw.

25 Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 18.

26 Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 5.

27 Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 39.

28 Gersch, in: Klein, Abgabenordnung, Kommentar, 11. Auflage 2012, § 3 Rn. 19.

29 Gersch, in: Klein (Fn. 28), § 3 Rn. 20.

30 So Libertus, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 13 RStV Rn. 15; vgl. auch die Legaldefinition für kommunale Beiträge in § 8 Abs. 2 Satz 2 Kommunalabgabengesetz NRW.

31 Ausführlich zu den Unterschieden Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 36 ff.

Sonderabgaben nur von bestimmten Gruppen wegen ihrer speziellen Verantwortlichkeit für die jeweilige besondere Finanzaufgabe erhoben; sie sind gekennzeichnet durch die Kriterien der **Gruppenhomogenität** und der **besonderen Sachverantwortung**. Ihr Aufkommen fließt regelmäßig in einen Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans.³² Sie sind als „seltene Ausnahme“ verfassungsrechtlich nur in engen Grenzen zulässig.³³ Als Beispiel zur Verdeutlichung wäre die Abwasserabgabe zu erwähnen. Sie wird von denjenigen verlangt, die Abwasser in Gewässer einleiten und soll zum Erhalt und zur Verbesserung der Gewässergüte verwendet werden.

2.3. Die Einordnung der bisherigen Rundfunkgebühr in dieses System

Die rechtsdogmatische Einordnung der bisher erhobenen Rundfunkgebühr ist seit jeher umstritten. Einigkeit besteht aber wohl hinsichtlich ihres Entgeltcharakters und ihrer Qualifizierung als öffentlich-rechtliche Abgabe, die für die **Möglichkeit des Empfangs von Rundfunksendungen**, also der „Benutzung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als einer der Inanspruchnahme durch jedermann eröffneten Veranstaltung erhoben wird.³⁴ So knüpfte § 13 Abs. 2 RStV, § 1 Abs. 2 Satz 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) in der bis Ende 2012 geltenden Fassung die Gebührenpflicht an das **Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts** und nicht an dessen tatsächliche Nutzung. Die wohl herrschende Meinung ging daher von einer **Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitragscharakter** aus.³⁵

Durch Art. 3 15. RÄStV wird in § 13 RStV der Begriff der Gebühr durch den des Beitrags ersetzt. § 13 Abs. 2 RStV wird ersatzlos gestrichen. Anknüpfungspunkt für die Leistungspflicht ist nun nicht mehr das Bereithalten eines Gerätes, sondern gemäß § 2 Abs. 1 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) im privaten Bereich die Wohnung und im nicht-privaten Bereich gemäß § 5 Abs. 1 RBStV die Betriebsstätte.

2.4. Degenharts Argumente für eine Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als Steuer

Das im Auftrag des Handelsverband Deutschland (HDE) erstellte Rechtsgutachten von Christoph Degenhart mit dem Titel „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder“ ist bislang noch nicht veröffentlicht. Olaf Roik vom HDE teilte auf telefonische Anfrage am 6. Februar 2013 mit, dass der HDE den Gutachter um einige Änderungen gebeten habe. Ein Zeitpunkt für die Veröffentlichung könne noch nicht genannt werden. Die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens können als Kurzfassung von der Seite des HDE abgerufen

32 Pahlke/Koenig (Fn. 16), § 3 Rn. 35.

33 BVerfGE 101, 141 (147); 108, 186 (217).

34 So Libertus, in: Hahn/Vesting (Fn. 30), § 13 RStV Rn. 12.

35 So Libertus, in: Hahn/Vesting (Fn. 30), § 13 RStV Rn. 14; zum Ganzen auch Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2003, 4. Kap. Rn. 131 f.

werden.³⁶ In dieser Kurzfassung finden sich allerdings keine näheren Begründungen und wissenschaftlichen Belege.

Degenhart fasst hier wie folgt zusammen:

Die Gesetzgebungskompetenz für Gebühren und Beiträge folge der Sachkompetenz. Für die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr seien die Länder zuständig gewesen, denn sie sei durch beitragsartige Elemente gekennzeichnet gewesen. Sie sei an den Teilnehmerstatus gekoppelt gewesen, der durch das Bereithalten des Empfangsgeräts begründet worden sei.³⁷ Aufgrund der Ablösung vom Kriterium der Teilnehmereigenschaft handele es sich nicht mehr um eine Vorzugslast, denn diese setze **individuelle oder individualisierbare Vorteile** voraus. Die Beitragspflicht gründe sich nunmehr auf die **bloße Inhaberschaft von „Raumeinheiten“**. Die Möglichkeit, dort Rundfunk zu empfangen, stelle keinen individualisierbaren Vorteil dar, der diesen Raumeinheiten zugeordnet werden könnte, wie dies etwa bei klassischen Erscheinungsformen grundstücksbezogener Beiträge der Fall sei. Aufgrund des Fehlens eines individualisierbaren Vorteils sei die Abgabe eine **Gemeinlast und damit eine Steuer**. Sie sei eine Steuer, die auf „Raumeinheiten“ erhoben werde, vergleichbar einer grundstücksbezogenen Steuer.³⁸

Auch in einem früheren, im Auftrag des **Autovermieters Sixt AG** erstellten Gutachten,³⁹ begründet Degenhart seine verfassungsrechtlichen Bedenken u. a. mit der „vollständige(n) Entkopplung von Beitragspflicht und Rundfunkteilnahme“ durch das neue Finanzierungsmodell.⁴⁰ Es beruhe auf der gesetzlichen Vermutung, dass in jedem Haushalt das Rundfunk- und Fernsehprogramm genutzt werde. Insoweit bewege sich der Gesetzgeber im **Rahmen zulässiger Typisierung**, wie sie bei massentypischen Vorgängen sachgerecht sei.⁴¹

Verfassungsrechtliche Zweifel ergäben sich jedoch aufgrund der **unwiderlegbar vermuteten Nutzung des Rundfunkangebots**. Dies würde die Frage auf, ob hier die Grenzen zulässiger Typisierung gewahrt seien.⁴² Gesetzgeberische Typisierung setze voraus, dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen verhältnismäßig kleine Anzahl von Fällen betreffe. Wenn jedoch bereits die Begünstigung durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur“⁴³ den für die Vorzugslast erforder-

36 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 14).

37 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 14), II. 1.

38 Vgl. Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 14), II. 2. (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

39 Degenhart, Christoph, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, 193 (200).

40 Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (194).

41 Degenhart (Fn. 39) ZUM 2011, 193 (196; Hervorhebungen durch die Verfasserin).

42 Degenhart (Fn. 39) ZUM 2011, 193 (196; Hervorhebungen durch die Verfasserin).

43 So Kirchhof, Gutachten (Fn. 6), S. 61.

derlichen Vorteil begründen solle, so werde fraglich, ob hier noch von einem beitragsmäßig abzugeltenden individuellen Vorteil bzw. Gruppenvorteil ausgegangen werden könne. Im Rahmen einer Beitragsfinanzierung sei jedoch zu fordern, dass das **Prinzip der Gegenseitigkeit** grundsätzlich gewahrt bleibe. Dem Abgabenschuldner dürfe daher der Einwand nicht abgeschnitten werden, er höre nicht Radio und sehe nicht fern. Denn dann würde die wie immer bezeichnete Abgabe zur Sonderabgabe bzw. zur Zwecksteuer mutieren.⁴⁴ Auf noch deutlich schwächerer Grundlage stehe die Vermutung der Rundfunknutzung aber bei der Empfangsgemeinschaft innerhalb einer Betriebsstätte.⁴⁵

2.5. Andere kritische Autoren

Bereits vor Inkrafttreten der neuen Rundfunkabgabe hat **Geuer** eine nach Bayerischem Landesverfassungsrecht zulässige **Popularklage** gegen die neuen Rundfunkbeiträge eingereicht. Auch er kommt zu dem Schluss, dass es sich bei der neuen Abgabe um eine Steuer handelt, für die den Ländern die Kompetenz fehlt⁴⁶: „Beiträge wären Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage von denjenigen erhoben werden, denen die Herstellung, Anschaffung oder der Bestand der Einrichtung oder Anlage besondere Vorteile gewährt. Da der Rundfunkbeitrag aber gerade nicht ans Empfangsgerät anknüpft, es also auf die Vorteilsgewährung gar nicht ankommt, liegen im abgabenrechtlichen Sinne auch keine solchen vor. (...) Ein „Beitrag“, der jeden trifft, ist aber nicht mehr individualisierbar.“⁴⁷ Auf die neuen Rundfunkbeiträge passe die Definition der Steuer in § 3 AO. Sie seien daher Zwecksteuern zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für deren Erlass den Ländern die Kompetenz fehle.⁴⁸

Auch **Dittmann** ist der Auffassung, dass eine Abgabepflicht, die ausschließlich die Innehabung eines Haushaltes bzw. einer Betriebsstätte voraussetzt⁴⁹, nicht mehr an die tatsächliche oder potenzielle Inanspruchnahme einer Gegenleistung durch die „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ gebunden ist. Ihre **Geräteunabhängigkeit** entziehe sie einer Qualifikation als Gebühr oder Beitrag.⁵⁰

44 So bereits Degenhart, Christoph, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, 373 (382).

45 Degenhart (Fn. 39) ZUM 2011, 193 (196).

46 Zitiert nach Redaktion MMR-Aktuell (Fn. 9), MMR-Aktuell 2012, 335995.

47 Zitiert nach Redaktion MMR-Aktuell (Fn. 9), MMR-Aktuell 2012, 335995.

48 Zitiert nach Redaktion MMR-Aktuell (Fn. 9), MMR-Aktuell 2012, 335995.

49 Dittmann, Armin, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, 2009, S. 16, f.

50 Dittmann (Fn. 49), S. 29.

Diese Einschätzung teilen auch **Jarass**⁵¹ und **Hasse**⁵².

2.6. Kernpunkt der Kritik

Die Kritik an der formellen Verfassungsmäßigkeit des neuen Rundfunkbeitrags richtet sich im Kern dagegen, dass durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an Wohnungen und Betriebsstätten das für die Vorzugslasten wesentliche **Prinzip der Gegenseitigkeit** nicht gewahrt werde. Zur Wahrung dieses Prinzips dürfe dem Abgabenschuldner der Einwand nicht abgeschnitten werden, er höre nicht Radio und sehe nicht fern. Mit der **Unwiderlegbarkeit der Nutzungsvermutung** habe der Gesetzgeber den Rahmen zulässiger gesetzgeberischer Typisierung verlassen.⁵³

2.7. Zwischenergebnis

Folgt man der dargestellten Auffassung, dass der neue Rundfunkbeitrag wegen Fehlens eines individualisierbaren Vorteils für die Beitragsschuldner kein Beitrag im Rechtssinne, sondern eine Steuer ist, wären die Rundfunkstaatsverträge, die diese Abgabe regeln, wegen Fehlens der gesetzgeberischen Kompetenz formell verfassungswidrig und damit nichtig. Auch als Sonderabgabe könnte die normierte Abgabepflicht nicht aufrechterhalten werden, da es an den hierfür erforderlichen Kriterien der besonderen Sachverantwortung und der Gruppenhomogenität fehlt⁵⁴

2.8. Argumente für eine Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als zulässige Vorzugslast

Die rechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des neuen Rundfunkbeitrags und seine Einordnung in das System der landesrechtlich zu regelnden Vorzugslasten hat Kirchhof in seinem bereits erwähnten Gutachten dargelegt.⁵⁵ Die Einstufung als Beitrag setzt voraus, dass die Abgabenschuldner als Gegenleistung für ihre Beitragslast einen individualisierten Vorteil erlangen. Dieser Vorteil liegt hier in der **grundsätzlichen Möglichkeit des Rundfunkempfangs**.⁵⁶ Das war auch schon bei der bisherigen Rundfunkgebühr so. Während aber nach bisher geltendem Recht der Besitz eines zum Rundfunkempfang geeigneten Gerätes die **Nutzungsvermutung** begründete, gilt nun die weitreichendere, ebenfalls unwiderlegbare Vermutung, dass in jeder Wohnung und in jeder Betriebsstätte Rundfunkempfang stattfindet. In diesem **vermuteten Vorteil** liegt die Gegen-

51 Jarass, Hans D., Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007, abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=1925224/property=download/nid=8236/1jpt4xn/Jarass,+Verfassungsrechtliche+Fragen+einer+Reform+der+Rundfunkgeb%C3%BChr.pdf.pdf>, S. 42 am Ende.

52 Hasse, Arne, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bestand und Alternativen, 2005, S. 250.

53 So Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (197); Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), III.; auch Münch, Ingo von, Verhindert diese TV-Gebühr!, Focus vom 05. 12. 2012, S. 136.

54 Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (197).

55 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6).

56 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6), S. 46. Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12).

leistung für den Beitrag. Im Unterschied zur früheren Rundfunkgebühr, die an das Vorhandensein eines Empfangsgerätes anknüpfte, ist die neue Abgabe **geräteunabhängig**. Die Argumentation, überhaupt kein Gerät zu besitzen führt daher nicht zur „Verschonung“ vor finanzieller Belastung. Einziges Kriterium zur Auslösung der Abgabepflicht bildet die Inhaberschaft einer Wohnung oder Betriebsstätte.⁵⁷ Der Gesetzgeber muss sich bei der Wahl dieser Anknüpfungspunkte die Grenzen zulässiger Typisierung gewahrt haben.

2.8.1. Zulässige Typisierung – Anforderungen

Die Anknüpfung der Leistungspflicht an Wohnungen und Betriebsstätten vergrößert die mögliche Diskrepanz zwischen vermuteter und tatsächlicher Inanspruchnahme gegenüber der bisherigen Anknüpfung an das Empfangsgerät.⁵⁸ Dennoch wird ganz überwiegend davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber sich bei der Wahl des Anknüpfungspunktes an der in diesen Räumen vermuteten Rundfunknutzung im Rahmen zulässiger Typisierung gehalten hat. Der Beitrag muss wegen der Vielzahl der Schuldner, der Häufigkeit seiner Erhebung und der Geringfügigkeit des jeweils erhobenen Beitrags einfach und praktikabel ausgestaltet werden. Das verfassungsrechtlich anerkannte Instrument für die Praktikabilität von Abgaben- und insbesondere von Steuergesetzen in Massenvorgängen ist die Typisierung.⁵⁹

Entscheidend ist danach, ob der Konnex zwischen dem Innehaben einer Raumeinheit, Wohnung oder Betriebsstätte, und der dort gegebenen Möglichkeit, Rundfunkinhalte zu konsumieren, so evident ist, dass daran eine generelle Beitragspflicht geknüpft werden kann. Dieser Zusammenhang lässt sich mit der „jederzeit beobachtbare(n) und statistisch belegbare(n) Lebenswirklichkeit (begründen), dass in der großen Mehrzahl aller Wohnungen, Betriebsstätten und nicht privat genutzten Kraftfahrzeuge Rundfunkempfang möglich ist und auch tatsächlich stattfindet.“⁶⁰

Es gilt als statistisch gesichert, dass nur in einer verschwindend geringen Anzahl von Wohnungen kein Rundfunkkonsum stattfindet oder stattfinden könnte. Das ergibt sich bereits daraus, dass nur vier Prozent der Haushalte nicht mit einem Fernsehgerät ausgestattet sind. Denkbar ist aber, dass dann zumindest ein Radio oder internetfähiger PC vorhanden sind, so dass Wagner von nur 1 bis 2 Prozent Wohnungen ausgeht, in denen kein Rundfunkempfang stattfindet.⁶¹

57 Vgl. Wagner, Eva Ellen, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 174, 190.

58 So Wagner, (Fn. 57), S. 198.

59 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 53 mwN.

60 Bosman, Wieland, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K + R 2012, 5 (9).

61 So zum Ganzen Wagner, (Fn. 57), S. 199 mit Nachweisen; vgl. auch die Angaben von Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (21).

Zur Geräteausstattung (Radio/Fernsehgeräte/PC) in Betrieben liegen keine statistischen Daten vor.⁶² Nach einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes nutzten im Jahr 2012 aber 86 Prozent der Unternehmen Computer.⁶³ Hinzu kommen in unbekannter Anzahl Radios; Fernsehgeräte sind wohl eher weniger zu finden. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV wird jeder Betriebsstätte ein beitragsfreies Kraftfahrzeug zugerechnet, das in aller Regel ein Autoradio hat. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Umfang und Intensität des Rundfunkkonsums in Betrieben geringer ausfallen, als in Privatwohnungen.⁶⁴

„Für diese Problematik partieller Ungleichbehandlung von Abgabenschuldern in Massenvorgängen des Wirtschaftslebens hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung zum Steuerrecht Auslegungsmaßstäbe entwickelt. Hiernach ist der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG auch dann noch gewahrt, wenn Gründe der Praktikabilität es verlangen, dass der Gesetzgeber Sachverhalte, an die er dieselben steuerrechtlichen Folgen knüpft, so typisiert, dass dabei Besonderheiten des einzelnen Falls, gegebenenfalls auch ganzer Gruppen, vernachlässigt werden. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der abgabenrechtlichen Belastung stehen.“⁶⁵

Die Rechtsprechung hält im Rahmen dieser gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis Abweichungsquoten von 7,5⁶⁶ und 10⁶⁷ Prozent für zulässig.⁶⁸ Erfahrungsgemäß kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Betriebsstätten, in denen weder PC noch andere Empfangsgeräte vorhanden sind, unter der als zulässig angesehenen Abweichungsmenge von 10 Prozent liegen. Damit ist der Anknüpfungspunkt für die Pflichtigkeit auch für Betriebsstätten nicht zu beanstanden.⁶⁹

Der im Fall der Betriebsstätten vergleichsweise geringeren tatsächlichen Rundfunknutzung wird zudem dadurch Rechnung getragen, dass „mehr als 90 % aller Betriebsstätten mit lediglich einem

62 Statistisches Bundesamt, Daum, Mareike, Auskunft vom 13. 02. 2013.

63 Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen, 2012, S. 14.

64 So Wagner (Fn. 57), S. 200 f; zustimmend Bosman, Wieland, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K + R 2012, 5 (9).

65 So Bosman (Fn. 60), K + R 2012, 5 (9) mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfGs; ausführlich hierzu Kirchhof, Gutachten (Fn. 6), S. 53 ff.

66 BVerfGE 17, 1 (25).

67 BVerwGE 68, 36 (389).

68 Wagner (Fn. 57), S. 200.

69 Zweifel äußert Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (197).

Drittel (0 bis 8 Beschäftigte) bzw. einem Rundfunkbeitrag (9 bis 19 Beschäftigte) belastet werden“ und zusätzlich noch pro Betriebsstätte ein ihr zugeordnetes Kraftfahrzeug beitragsfrei ist.⁷⁰

2.8.2. Ausgestaltung als Beitrag- der Vorteil

Beitragstypisch ist es, die Leistungspflicht an die Möglichkeit der Nutzung eines Vorteils zu knüpfen. **Kirchhof** nennt in seinem Gutachten als mögliche Nutzungsvorteile die „Wirkung der Rundfunkprogramme als **allgemein zugängliche Quelle** individuellen und öffentlichen Wissens, Meinens, Erlebens und Freizeitgestaltens“ und die **vermutete individuelle Nutzung** der Programme.⁷¹ Er geht dabei davon aus, dass beide Rechtfertigungsgründe selbstständig tragen und den Belastungsgrund nur unterschiedlich akzentuieren.⁷²

Es erscheint jedoch fraglich, ob der Vorteilsbezug des Beitrags so weit ausgedehnt werden darf, wie es der erstgenannte Belastungsgrund der allgemein zugänglichen Quelle bedeuten würde. Kirchhof spricht hierbei von einem **strukturellen Vorteil für jedermann**.⁷³ Eine so begründete Vorzugslast nähert sich allerdings deutlich dem Wesen einer Steuer.⁷⁴ Wagner führt hierzu aus:

„Der Vorteil eines funktionierenden Rundfunksystems kommt dem gesamten demokratischen Gemeinwesen zu Gute, welches dann auch die Finanzierung übernehmen sollte. Es handelt sich damit um eine Gemeinlast. Für die Finanzierung von Gemeinlasten wiederum hat die grundgesetzliche Finanzverfassung das Instrument der Steuer vorgesehen. (...) Ein Beitragsmodell, das seinen Gegenleistungsbezug so weit ausdehnt, dass ein struktureller Vorteil, der mittelbar jedem Bewohner der Bundesrepublik zu gute kommt, für die Begründung einer Finanzierungsverantwortlichkeit ausreicht, ist materiell nicht mehr von einer Steuer abzugrenzen.“⁷⁵

Es ist Wagner darin zuzustimmen, nur den von Kirchhof aufgeführten weiteren möglichen Anknüpfungspunkt gelten zu lassen, das **Entgelt für die vermutete individuelle Nutzung** der Programme.⁷⁶ Für die meisten Menschen, die tatsächlich in der Wohnung oder Betriebsstätte inklusive zugehöriger Kraftfahrzeuge das Rundfunkangebot in Anspruch nehmen, liegt ein unmittelbarer Vorteil vor. Diejenigen, die das Angebot nicht akut in Anspruch nehmen, erhalten aber die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistung, die sich auch als ein unmittelbarer Vorteil

70 Bosman (Fn. 60), K + R 2012, 5 (9).

71 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 59.

72 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 60.

73 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 59.

74 So Wagner (Fn. 57), S. 203; auch Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (196); v. Münch (Fn. 53), der zu bedenken gibt, dass mit diesem Argument auch die privaten Rundfunksender und Printmedien Anspruch auf Finanzierung per Beitrag hätten.

75 So Wagner (Fn. 57), S. 203f.

76 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 59.

darstellt, was für die Einordnung als Beitrag ausreicht.⁷⁷ Der Rundfunkbeitrag knüpft daher an die grundsätzlich bestehende Möglichkeit an, innerhalb der abgabepflichtigen Raumeinheiten Wohnung und Betriebsstätte mit den dort üblicherweise vorhandenen Rundfunkgeräten Rundfunk zu empfangen.⁷⁸ Dass die von diesem Angebot Begünstigten weitgehend mit der Allgemeinheit identisch sind, steht der Einordnung als Beitrag nicht entgegen, da die betroffenen Gruppen durch die Zuordnung zu den erfassten Raumeinheiten hinreichend eingegrenzt sind.⁷⁹

2.8.3. Zur Notwendigkeit der Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung

Der Einwand von Münchs und Degenharts, um das Prinzip der Gegenseitigkeit zu wahren, müsse zur Widerlegung der Beitragspflicht der Nachweis möglich bleiben, man nutze den Rundfunk nicht⁸⁰, kann angesichts des Anknüpfungspunktes der Nutzungsmöglichkeit ebenso wenig durchschlagen, wie unter dem alten Rundfunk-Beitrag die Einlassung, ein empfangsbereites Gerät werde nicht genutzt. Die **potentielle Nutzbarkeit** des Vorteils bleibt hier gegeben.⁸¹

Um die notwendige Gegenleistungsbezogenheit des Rundfunkbeitrags zu gewährleisten, hielt auch Kirchhof es in seinem Gutachten für notwendig, einen **Ausnahmevorbehalt** für die Pflichtigkeit vorzusehen für die Fälle, in denen ein Empfang des Angebots nicht möglich ist.⁸²

Wagner will hierzu die Fälle rechnen, in denen eine Wohnung oder Betriebsstätte für eine nicht nur vorübergehende Zeit nicht bewohnt bzw. nicht genutzt werde, denn Bezugspunkt sei ja der Mensch und die Gruppe von Menschen, die an diesen Orten üblicherweise Rundfunk nutzen.⁸³

Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass die objektive Möglichkeit der Rundfunknutzung auch in leer stehenden Wohnungen und Betrieben besteht, der Vorteil also auch in diesen Fällen gegeben ist. Die notwendige Typisierungsbefugnis erlaubt es dem Gesetzgeber, solche zahlenmäßig nicht beachtlichen Fälle unberücksichtigt zu lassen.

Kirchhof denkt als Situation, in der die Regelvermutung widerlegbar sein sollte an Orte, an denen der Empfang objektiv nicht möglich sei, wie z. B. bei einer **Alpenhütte im Funkloch** auf den Bergen.⁸⁴

77 So Wagner (Fn. 57), S. 202; vgl. auch Eicher (Fn. 4), Media Perspektiven 12/2012, 614 (617).

78 Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (22).

79 Vgl. Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (22).

80 v. Münch (Fn. 53); Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (196 f).

81 Vgl. auch Bosman, Wieland, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K + R 2012, 5 (9).

82 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 61 f.

83 Wagner (Fn. 57), S. 202 f, 257.

84 Kirchhof, Gutachten (Fn. 6) S. 61 f.; auch Wagner: „technisch ausgeschlossen“ (Fn. 57), S. 202.

Derartige Fälle objektiver Unmöglichkeit des Empfangs erscheinen zunehmend theoretisch. So weist Bosman darauf hin, dass es tatsächlich keinen bewohnten Ort in Deutschland geben dürfte, der nicht durch eine der Rundfunkverbreitungstechniken Satellit, Kabel, Terrestrik (DVB-T), IPTV/DSL oder Internet erreichbar wäre.⁸⁵ Theoretische Einzelfälle objektiv fehlender Nutzungsmöglichkeit können das für die Einstufung als Beitrag notwendige Konzept der Gegenleistungsbezogenheit nicht zum Scheitern bringen. Der Gesetzgeber war daher nicht dazu verpflichtet, einen Ausnahmetatbestand für diese Fälle vorzusehen, um die Beitragseigenschaft zu gewährleisten.

2.9. Zwischenergebnis zu 2.

Mit seinem Anknüpfen an die Möglichkeit des Rundfunkempfangs in Wohnungen und Betrieben stellt die neue Rundfunkabgabe einen gegenleistungsbezogenen Beitrag und keine Steuer dar. Die Regelungskompetenz lag daher bei den Ländern. Der Beitrag ist formell rechtmäßig. Den Ausführungen Degenharts wird insofern nicht zugestimmt.

3. Materielle Verfassungsmäßigkeit der neuen Rundfunkabgabe

Degenhart rügt in seinem Gutachten für den Handelsverband der Einzelhändler HDE inhaltlich die Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG im nicht privaten Bereich durch den Rundfunkbeitrag:

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

Schließlich bedeutet die überproportionale Belastung von Filialbetrieben einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt auch für die Beitragspflicht betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge.“⁸⁶

Degenhart rügt damit zunächst den Anknüpfungspunkt der Beitragspflicht, die unterschiedslose Einbeziehung aller Betriebsstätten (hierzu nachfolgend unter 3.2) und sodann die Beitragsgestaltung in ihrer besonderen Auswirkung auf Filialbetriebe (unter 3.3).

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beinhaltet das Verbot, gleiche Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, ein abweichendes Vorgehen wäre sachlich gerechtfertigt.⁸⁷

85 Bosman (Fn. 81), K + R 2012, 5 (9 Fn. 42); Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (22).

86 Wörtlich Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 5.

87 Krischel, Uwe, in: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Kommentar, GG, Stand: 1.1.2013, Art. 3 Rn. 14.

Ein Gesetz, das gegen den Gleichheitssatz verstößt, ist verfassungswidrig und verletzt als un gerechtfertigte Belastung die Betroffenen in ihrem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

3.1. Der neue Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich

Nach dem neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag kommt es für die Beitragspflicht auf die Anzahl der bereitgehaltenen Empfangsgeräte und ihre konkrete technische Ausgestaltung nicht mehr an. Anknüpfungspunkt für die Pflicht ist im nicht privaten Bereich das Innehaben einer Betriebsstätte sowie ggf. eines nicht lediglich privat genutzten Kraftfahrzeugs (§ 5 RBeitrStV). Schuldner des Beitrags ist der Inhaber der Betriebsstätte (§ 6 RBeitrStV). Die konkrete 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.⁸⁸ 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). Für jedes gewerblich genutzte Kraftfahrzeug ist ein Drittel des Beitrags (5,99 Euro) fällig (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 RBeitrStV); für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers ist jeweils ein Kraftfahrzeug frei (§ 5 Abs. 2 Satz 2 RBeitrStV).

3.2. Die unterschiedslose Einbeziehung der Betriebsstätten in die Beitragspflicht

3.2.1. Die Argumente Degenharts zur Begründung der Beitragspflicht

Nach den Ausführungen **Degenharts** ist eine **verfassungskonforme Beitragsfinanzierung** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur unter der **Voraussetzung der Widerlegbarkeit einer gesetzlichen Vermutung** realisierbar, die beim neuen Rundfunkbeitrag weder im privaten noch im nicht-privaten Bereich vorgesehen sei.⁸⁹ Es sei nicht gerechtfertigt, eine Abgabepflicht auch für „Raumeinheiten“ zu begründen, für die die gesetzliche Vermutung nicht zutreffe. Damit würden ungleiche Sachverhalte unzulässig gleich behandelt. Die Befugnis des Gesetzgebers, bei Massenerscheinungen zu typisieren, könne dies nicht rechtfertigen, da dem Rundfunkstaatsvertrag für den nicht-privaten Bereich ein **unzulässig grobes Typisierungsraster** zugrunde liege. Typisierung dürfe sich nur auf die Maßstäbe der Abgabe, also auf das „wie“, nicht aber auf das „ob“ der Abgabepflicht, den Belastungsgrund, erstrecken.⁹⁰

Darüber hinaus habe der Gesetzgeber ein zu ungenaues Typisierungsraster zugrundegelegt, indem er auf **unzureichend belegte Vermutungen** gestützt, unterschiedliche Fallgestaltungen im nicht-privaten Bereich dem gleichen Raster unterwerfe und relevante Fallgestaltungen unzulässig übergehe, sich hierbei auf unzureichend belegte Vermutungen stützend. Es sei eine unzulässige

88 Amtliche Begründung zum 15. StV zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar über <http://www.rlp.de/ministerpraesidentin/staatskanzlei/medien/>, S. 18.

89 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 8, III. 1. (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

90 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 8, III. 2. (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

Vereinfachung, Raumeinheiten, in denen typischerweise Computer vorhanden seien, mit Raumeinheiten gleichzusetzen, in denen typischerweise Rundfunkteilnahme erfolge.⁹¹

3.2.2. Stichhaltigkeit der Argumente

Es war das Ziel des Gesetzgebers, die Reform der Rundfunkfinanzierung möglichst ohne Beitragserhöhungen umzusetzen und dazu, wie bisher, den privaten und den nicht privaten Bereich im bisherigen Umfang einzubeziehen.⁹² Aufgrund der Verbreitung von Empfangsgeräten knüpft die Abgabepflicht nicht mehr an die Geräte selbst an, sondern an Raumeinheiten, in denen die Geräte typischerweise stehen bzw. genutzt werden.⁹³

„Für diese Raumeinheiten können Rundfunkbeiträge *unabhängig davon* erhoben werden, *ob und welche Rundfunkempfangsgeräte dort vorhanden sind*, ob und welche Art von Rundfunk dort empfangbar ist und empfangen wird. Denn nach der Rechtsprechung muss der Gesetzgeber bei Massenverfahren wie dem Rundfunkbeitragseinzug nicht jedem konkreten Einzelfall gerecht werden, sondern lediglich eine Typengerechtigkeit herstellen, um Art 3 Abs. 1 GG zu genügen (BVerfGE 96, [1 \[6\]](#); 78, [214 \[226 f.\]](#); 21, 12 [27]). Danach ist es dem Normgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums gestattet, bei abgabenrechtlichen Regelungen in der Weise zu verallgemeinern und zu pauschalisieren, dass an Regelfälle eines Sachbereichs angeknüpft wird und dabei die Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben (BVerwG, B. v. 28. 8. 2008 – [9 B 42/08](#)). Erst wenn mehr als 10 Prozent der Einzelfälle von den typischen gesetzgeberischen Annahmen abweichen, sind die jeweiligen Regelungen rechtswidrig (BVerwG, Urt. v. 1. 8. 1986 – BVerwG [8 C 112.84](#)).“⁹⁴

Unerheblich ist daher die Behauptung, es gebe keine Rundfunkempfangsgeräte bzw. es finde kein Rundfunkempfang statt.⁹⁵ Eine Widerlegung der Nutzungsvermutung sieht § 5 Abs. 4 RBeitrStV auf Antrag nur für den Fall vor, dass die Betriebsstätte länger als drei zusammenhängende volle Kalendermonate vorübergehend stillgelegt ist.

Auch Degenhart hielt es aus Gründen „verfassungsrechtlich gebotener Abgabengerechtigkeit“ für geboten, dass als Anknüpfungspunkt im nicht privaten Bereich an die Stelle des Haushalts die Betriebsstätte tritt.⁹⁶ Fraglich ist aber, ob der Gesetzgeber sich mit der unterschiedslosen Einbeziehung aller Betriebsstätten vom Handwerk über Büros bis hin zu großen Fertigungsbetrieben im Rahmen zulässiger Typisierung gehalten hat. Als atypisch kann man die Rundfunknutzung im nicht privaten Bereich jedenfalls nicht einstufen, denn in den meisten Handwerks- und anderen

91 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 9 f, III. 3. (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

92 Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting (Fn. 5), Vorbemerkung Rn. 33.

93 Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting (Fn. 5),. Vorbemerkung Rn. 28.

94 So Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting (Fn. 5),. Vorbemerkung Rn. 29.

95 Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 5),. § 5 Rn. 7.

96 Degenhart (Fn. 44), ZUM 2009, 374 (383).

Betrieben, Arztpraxen und Restaurants stehen Radiogeräte. Hinzu kommt die Ausstattung mit Computern, die im Jahr 2012 nach Angaben des statistischen Bundesamtes bereits 86 Prozent betrug.⁹⁷ Auch wenn diese Geräte lediglich zum Arbeiten dienen sollen, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf die „PC-Gebühr“ festgestellt, dass allein der Besitz eines neuartigen Rundfunkempfangsgerätes den Status als Rundfunkteilnehmer begründet und die Gebührenpflicht auslöst.⁹⁸ Damit ist die vermutete Nutzung statistisch für immerhin 86 Prozent der Betriebsstätten belegt. Für den nicht durch diese Untersuchung statistisch belegten Teil der Betriebsstätten wird man in den meisten Fällen Radiogeräte erwarten können, so dass der Vorwurf der unzureichend belegten Vermutung möglicher Rundfunknutzung im Degenhart-Gutachten zurückzuweisen ist. Es ist jedenfalls für den Gesetzgeber nicht notwendig, das genaue Ausmaß der Typisierung statistisch zu belegen. Es reicht vielmehr aus, wenn der Gesetzgeber wie, hier gesehen, von zumindest realitätsnahen Ausnahmen ausging.⁹⁹

Auch in der unterschiedslosen **Einbeziehung verschiedenster Betriebsstätten** ist kein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot zu erkennen. Es werden zwar Betriebsstätten, in denen den ganzen Tag über Radio gehört wird, gleich behandelt mit solchen, in denen, wie etwa in Fertigungsbetrieben mit großer Lärmbelästigung, mit Hörschutz gearbeitet wird. Aber auch in diesen Betrieben gibt es Arbeitspausen, in denen Rundfunkempfang möglich ist; darüber hinaus gibt es Computer. Es erscheint daher nicht notwendig, Arbeitsplätze, an denen der Rundfunkempfang „auf Grund objektiver Indizien ausgeschlossen oder völlig atypisch ist“ von der Abgabepflicht auszuschließen, um den Rahmen zulässiger Typisierung zu wahren.¹⁰⁰

Auch die Beitragsbelastung betrieblich genutzter **Kraftfahrzeuge** kann entgegen Degenhart nicht als systemwidrig angesehen werden. Auch hier ist der Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht nicht das Bereithalten eines Empfangsgerätes, sondern vielmehr (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet (typisierende Betrachtungsweise).¹⁰¹ Bei Kraftfahrzeugen gibt es eine überdurchschnittlich hohe Geräteausstattung mit der damit eröffneten Nutzungsmöglichkeit; sie werden daher, wie schon bisher, von der Beitragspflicht erfasst.¹⁰²

97 Statistisches Bundesamt (Fn. 60), S. 14.

98 BVerwG, MMR 2011, 258 (259).

99 Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.01.2013, Art. 3 Rn. 116.3.

100 Vgl. aber Wagner (Fn. 57), S. 176.

101 Amtliche Begründung (Fn. 88), S. 19.

102 Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting (Fn. 5),. Vorbemerkung Rn. 27, Eicher (Fn. 4), Media Perspektiven 12/2012, 614 (618)

3.3. Die Beitragsbemessung

3.3.1. Argumente Degenharts gegen die Beitragsbemessung

Bei der **Gestaltung der Beitragsmaßstäbe** sieht Degenhart Art. 3 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt der **Belastungsgleichheit** oder Abgabengerechtigkeit verletzt. Zwar bezeichne 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 unterhielten. Das nach der Systematik des Gesetzes entscheidende Kriterium des kommunikativen Nutzens könne diese Gleichbehandlung ungleicher bzw. Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte nicht rechtfertigen. Auch die systemwidrige Beitragsbelastung betrieblich genutzter **Kraftfahrzeuge** verstoße gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.¹⁰³

3.3.2. 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 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).¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ Durch die Degression und durch die Kappungsgrenze wird eine übermäßige Belastung größerer Betriebe verhindert.¹⁰⁶ 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

103 Degenhart, Gutachten, Kurzfassung (Fn. 12), S. 10 f, IV.; vgl. bereits Degenhart (Fn. 39), ZUM 2011, 193 (197).

104 So Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 5), § 5 Rn. 10; auch Wagner (Fn. 57), S. 182.

105 So amtliche Begründung (Fn. 88), S. 18.

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

wird angenommen, dass ca. 90 Prozent aller Betriebsstätten in die ersten beiden Gruppen fallen.¹⁰⁷

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 auf die Filialen, sondern in einer großen Betriebsstätte arbeiten, könnten nur 120 Rundfunkbeiträge erhoben werden.“¹⁰⁸

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 kaum zu rechtfertigen.¹⁰⁹ In dieser sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung ist daher ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu erkennen.

In Bezug auf die **Beitragsbelastung von Kraftfahrzeugen** wurde Degenharts Vorwurf der Systemwidrigkeit bereits widerlegt (oben unter 3.2.2. am Ende). Worin der Verstoß gegen den Gleichheitssatz ansonsten begründet sein könnte, ist der Kurzfassung des Gutachtens nicht zu entnehmen. In seinem für den Autovermieter Sixt AG erstellten Gutachten erkennt Degenhart jedoch 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.¹¹⁰ Es sei grundsätzlich nicht gerechtfertigt, dass Kraftfahrzeuge, die auf einen Betrieb zugelassen sind, nochmals und gesondert erfasst würden und einen eigenen Abgabentatbestand bildeten.¹¹¹ Auch Wagner hält es für erforderlich, die zu betrieblichen Zwecken genutzten Kraftfahrzeuge der Betriebsstätte zuzuordnen, da die Abgabenbelastung andernfalls im Vergleich zur durchschnittlichen Rundfunknutzung in keinem Verhältnis stünde.¹¹²

Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber mit seiner Entscheidung, einer Wohnung sämtliche privat genutzten Kraftfahrzeuge des Inhabers zuzurechnen, eine Privilegierung

107 Amtliche Begründung (Fn. 88), S. 18.

108 Wagner (Fn. 57), S. 186.

109 Vgl. Wagner (Fn. 57), S. 186.

110 Degenhart (Fn. 39), 2011, 193 (198).

111 Degenhart (Fn. 39), 2011, 193 (198); ebenso Geuer, zitiert nach Redaktion MMR-Aktuell (Fn. 9).

112 Wagner (Fn. 57), S. 188, 189.

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.¹¹³

Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an Raumeinheiten, in denen üblicherweise Rundfunknutzung stattfindet, sind die betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge, die zu fast 100 Prozent über Hörfunkgeräte verfügen, daher zu Recht von einer gesonderten Beitragspflicht erfasst.¹¹⁴ 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.¹¹⁵

4. Ergebnis

Die neue Rundfunkabgabe ist ein gegenleistungsbezogener Beitrag und keine Steuer. Die Kompetenz hierfür lag daher bei den Ländern. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist formell verfassungsgemäß.

Die Bemessung der Beiträge für die Betriebsstätten in § 5 Abs. 1 Satz 2 RBeitrStV führt jedoch bei gleicher Beschäftigtenzahl zu einer wesentlich stärkeren Belastung von Betrieben mit einer großen Anzahl von Filialen gegenüber Betrieben mit nur wenigen Filialen. Für diese Mehrbelastung gibt es keinen sachlich rechtfertigenden Grund. Da der beitragsverpflichtende Vorteil in der Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die Rezipienten besteht, ist die enorme mögliche Abweichung der Beitragshöhe bei gleicher Anzahl potentieller Rezipienten nicht zu rechtfertigen. Die Vorschrift verstößt insofern gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Eine hierauf gestützte Beitragserhebung würde betroffene Betriebe in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit verletzen.

113 So Schneider/Siekmann, in: Hahn/Vesting (Fn. 5), § 5 Rn. 20 unter Berufung auf BayVerfGH, BayVBl 2003, 333..

114 Schneider (Fn. 3), NVwZ 2013, 19 (23).

115 So amtliche Begründung (Fn. 88), S. 20. Fraglich erscheint allerdings, ob die Belastung auch für solche Unternehmen verhältnismäßig ist, deren Geschäftsinhalt die Vermietung von Kraftfahrzeugen ist; dagegen Degenhart (Fn. 39), 2011, 193 (198).

